

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL

IGOR DANTAS FRAGA

**Mapeamento e modelagem de processos como ferramentas de  
melhoria da gestão na Universidade Federal do Recôncavo da  
Bahia**

Cruz das Almas-BA  
Janeiro/2015

IGOR DANTAS FRAGA

**Mapeamento e modelagem de processos como ferramentas de melhoria da gestão na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial de obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, linha de pesquisa Ciência Tecnologia e Inovação.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Américo  
Almassy Junior

Cruz das Almas-BA  
Janeiro/2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

B811m	<p>Fraga, Igor Dantas.</p> <p>Mapeamento e modelagem de processos como ferramentas de melhoria da gestão da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia / Igor Dantas Fraga._ Cruz das Almas, BA, 2015.</p> <p>238f.; il.</p> <p>Orientador: Alexandre Américo Almassy Junior.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas.</p> <p>1.Administração pública – Gestão de processos. 2. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.</p> <p>CDD: 658.5</p>
-------	---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL**

**COMISSÃO EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
IGOR DANTAS FRAGA**

---

Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB  
(Orientador)

---

Prof. José Pereira Mascarenhas Bisneto  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB

---

Prof. René Becker Almeida Carmo  
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

Dissertação homologada pelo Colegiado do Curso de Mestrado Profissional em  
Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social em .....,  
conferindo o Grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social  
em .....

Dedico este trabalho a meu pai, o contador Antônio Carlos Oliveira Fraga, que deixou nosso convívio este ano, mas sempre quis que eu fosse servidor público na melhor acepção da palavra. Dedico também a todos os servidores técnico-administrativos e docentes da UFRB que se dedicam todos os dias para fazer desta, uma Instituição de referência para a educação superior, que transforma vidas.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradecer a Deus por permitir as condições necessárias para realizar através deste trabalho dois sonhos antigos, o da qualificação no mestrado e a materialização de alguma contribuição para a melhoria da gestão pública. Agradecer sobretudo a minha esposa Maria Amélia e minhas filhas Catarina e Maria Valentina, que tantas vezes foram privadas do meu convívio e disponibilidade para a elaboração deste trabalho. A meus pais, “Tuninho” e “Paizinha” agradeço o orgulho de continuar estudando, mantendo o melhor patrimônio que me concederam, o gosto pelo aprender e a vontade de melhorar. Agradeço a meu orientador, Dr. Almassy, pelo apoio durante o processo e paciência diante da minha ansiedade por materializar meus objetivos. Aos professores Dr. Mascarenhas e Dr. Warli, sem a intervenção decisiva dos senhores esse trabalho não seria possível. À UFRB, por ser esta instituição que tanto mudou minha vida, me dando a oportunidade de ser servidor, ocupar espaços e ingressar no mestrado buscando devolver um mínimo do tanto que esta me beneficiou. À Faculdade Maria Milza, pela compreensão de que a elaboração deste trabalho poderia prejudicar minha atividade como docente e coordenador de Curso, ao que só me apoiaram. A minha equipe da UFRB, que me apoiou tecnicamente durante todas as fases do mestrado e manteve a Auditoria Interna caminhando. A todos estudantes, servidores técnicos, docentes e terceirizados que colaboraram com este trabalho, sobretudo na pesquisa de campo. E por fim mas não menos importante, aos amigos, colegas e parceiros Siméa Borges, Walkyria Chagas, João Casas, Cristiany Fonseca, Milena Lobo e Tiago Athayde, que representaram a base emocional sempre lembrando que no final tudo dá certo. Obrigado.

## RESUMO

Esta dissertação tem como temática principal a melhoria da gestão pública baseada no aperfeiçoamento de processos através de mapeamento e modelagem. Desta forma, apresenta-se um referencial teórico que perpassa os antecedentes da gestão por processos, sua conceituação fundamental com base nos estudos de Gestão de Processos de Negócio (*Business Process Management-BPM*) e a aplicação de tal abordagem no espaço público brasileiro, sobretudo em ações desenvolvidas pelo Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública – Gespublica, coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Buscou-se demonstrar como se caracterizaram as iniciativas de mapeamento e modelagem de processos na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia(UFRB) e de que forma tais experiências podem balizar o estabelecimento de novas estratégias de aprimoramento da gestão por meio de processos. Para a delimitação do tema ao lócus de pesquisa na UFRB foram realizadas avaliações sobre as experiências anteriores da UFRB que envolvem a gestão por processos (Gespublica e implantação dos Sistemas Integrados de Gestão-SIG) e foi realizado mapeamento e modelagem de 5 processos do Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas(Ccaab), obtendo como produtos os diagnósticos das experiências e os processos mapeados e modelados sob a forma de desenho de processo elaborado no *software Bizagi*, seguindo o padrão de notação BPMN. O trabalho possui uma metodologia qualitativa, onde através da aplicação de questionários e entrevistas semi-estruturadas a um universo composto de servidores atuantes nas experiências citadas, bem como mapeamento e modelagem de processos *in loco*, cumpriu-se os objetivos traçados, o que permitiu concluir que a gestão por processos é viável na UFRB enquanto veículo de melhoria contínua da gestão, desde que haja enfrentamento dos fatores inibidores levantados na pesquisa, sobretudo com apoio constante da alta direção, investimento em capacitação e sensibilização para difusão da cultura de excelência em processos, incentivo à recomposição do grupo de trabalho para adesão ao Gespublica e maior divulgação de resultados exitosos em iniciativas de gestão de processos, de forma que o baixo nível de comprometimento dos servidores e a falta de visão sistêmica dos processos sejam compensados através de mapeamento, modelagem e publicação de fluxos de processos desenvolvidos pelos próprios servidores e aplicados na prática de gestão. Diante disso, e especialmente com base no resultado da pesquisa de campo, apresentam-se algumas proposições de ações estruturantes à gestão da UFRB, de forma a favorecer o sucesso de novas iniciativas de aperfeiçoamento da gestão desta organização com base na gestão por processos orientados para a satisfação do cidadão.

**Palavras - Chaves:** Gestão Pública. Gestão por processos. Gespublica. UFRB.

## ABSTRACT

This work has as its main theme the improvement of public management based on process improvement through mapping and modeling. Thus, we present a theoretical framework that runs through the history of process management, its fundamental concept based on studies of Business Process Management Business Process Management (BPM) and the application of such an approach in the Brazilian public space, especially in actions developed by the National Program of bureaucratization and Public Management - Gespública, coordinated by the Secretariat of the Ministry of Planning Management and Budget (MOP). We tried to demonstrate how to characterize the mapping initiatives and process modeling at the Federal University of Bahia Recôncavo (UFRB) and how such experiences can guide the establishment of new management improvement strategies through processes. For the delimitation of the subject to the research locus in UFRB were conducted reviews of the previous experiences of UFRB involving process management (Gespública and implementation of Integrated Management Systems-GIS) and was conducted mapping and modeling 5 Center processes Environmental Agronomy (Ccaab), obtaining as products diagnoses of experiences and processes mapped and modeled in the form of process design developed in Bizagi software, following the standard BPMN notation. The study has a qualitative methodology, where through the use of questionnaires and semi-structured interviews to a universe composed of active servers in the aforementioned experiments, as well as mapping and modeling of in situ processes, was fulfilled the goals, which concluded that process management is feasible in UFRB while continuous improvement of vehicle management, provided there facing the inhibiting factors raised in the survey, particularly with constant support from top management, investment in training and awareness to promote the practice of excellence in processes, encouraging the restoration of the working group for joining the Gespública and wider dissemination of successful results in process management initiatives, so that the low level of commitment of the servers and the lack of systemic view of the processes are compensated through mapping, modeling and publishing process flows developed by own servers and applied in practice management. Given this, and especially based on the result of the field research, we present some propositions of structural actions to the management of UFRB in order to ensure the success of this new organization management improvement initiatives based on management-driven processes to citizen satisfaction.

**Key Words:** Public Management. Process management. Gespublica. UFRB.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do Ccaab.....	22
Figura 2 – O sistema burocrático na visão de Merton .....	39
Figura 3 – Objetos de fluxo na notação BPMN .....	74
Figura 4 – Objetos de conexão na notação BPMN .....	75
Figura 5 – Raias e Pools na notação BPMN .....	75
Figura 6 – Exemplo de desenho de processo no Bizagi.....	76
Figura 7 – Visão geral dos 10 passos do Guia “d” simplificação .....	98
Figura 8 – Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior .....	120
Figura 9 – Detalhamento do modelo de implantação de melhorias nos processos .....	122
Figura 10 – Gráfico Meio de conhecimento do programa Gespublica .....	134
Figura 11 – Gráfico Fator motivador melhoria no atendimento ao público.....	138
Figura 12 – Gráfico Fator motivador Programa reconhecido e com apoio governamental	138
Figura 13– Gráfico Fator motivador melhoria do aprendizado organizacional.....	139
Figura 14 – Gráfico Fator motivador melhoria contínua na gestão dos processos institucionais.....	139
Figura 15 – Gráfico Fator motivador atualização quanto às práticas de qualidade no setor público.....	141
Figura 16 – Gráfico Fator motivador melhoria no atendimento ao público.....	141
Figura 17 – Gráfico Distribuição dos fatores motivadores por escala de força na percepção dos integrantes do GT Gespublica-UFRB .....	143
Figura 18 – Modelo de Excelência em Gestão Pública .....	144
Figura 19 – Gráfico Distribuição dos fatores inibidores por escala de força na percepção dos integrantes do GT Gespublica-UFRB.....	149
Figura 20 – Gráfico Fator inibidor pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade do momento.....	150
Figura 21 – Gráfico Fator inibidor escassez de tempo para apoiar o projeto.....	151
Figura 22 – Gráfico Fator inibidor baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos.....	152
Figura 23 – Gráfico Fator inibidor estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores .....	152
Figura 24 – Gráfico Fator inibidor inexperiência institucional com programas de qualidade.....	153
Figura 25 – Gráfico Fator inibidor exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores) .....	154
Figura 26 – Gráfico Distribuição da percepção sobre o nível de realização das fases do MPEG no Gespublica da UFRB.....	160
Figura 27 – Gráfico Expectativa sobre novo GESPUBLICA na UFRB .....	162
Figura 28 – Estrutura por grupos do projeto de implantação dos sistemas integrados de gestão SIG-UFRB.....	166
Figura 29 – Sistemas de Gestão componentes dos Sistemas Integrados de Gestão SIG/UFRB .....	167
Figura 30 – Fluxo do projeto de implantação do SIG-UFRB.....	170
Figura 31 – Mapa mental do projeto de implantação do SIG-UFRB.....	179
Figura 32 – A pirâmide de tendências nos processos de negócio.....	181

Figura 33 – Gráfico Principais dificuldades apontadas pelos técnicos no exercício de suas atividades nos centros de ensino .....	184
Figura 34 – Modelo de processo emissão de histórico de graduação .....	187
Figura 35 – Modelo de processo empréstimo de equipamento a discente. ....	190
Figura 36 – Modelo de processo Ajuste de Matrícula de Graduação .....	193
Figura 37 – Modelo de processo emissão de diploma de graduação.....	201
Figura 38 – Modelo de processo seleção de professor substituto.....	214

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fatores motivadores de maior impacto para a adesão ao Gespublica na UFRB.....	136
Tabela 2 – Fatores inibidores de maior impacto para a adesão ao Gespublica na UFRB .	148
Tabela 3 – Percepção sobre o nível de realização das fases do MPEG no Gespublica-UFRB.....	160

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatores de insucesso e sucesso dos projetos de mudança.....	123
Quadro 2 – Caracterização do processo – Formulário para mapeamento de Processos nos Centros de Ensino .....	126
Quadro 3 – Passo a passo - Formulário para mapeamento de processos passo a passo nos Centros de Ensino .....	127
Quadro 4 – Fatores motivadores à adesão a programas de qualidade por IFES segundo levantamento junto a autores.....	131
Quadro 5 – Fatores inibidores à adesão a programas de qualidade por IFES segundo levantamento junto a autores.....	132
Quadro 6 – Motivos que levariam as IFES a aderirem a Programas de Qualidade .....	135
Quadro7 – Comparação dos resultados obtidos na UFRB para fatores motivadores reconhecidos na UFRB com resultados da pesquisa referência. ....	145
Quadro 8 – Motivos que inibiriam as IFES a aderirem a Programas de Qualidade .....	147
Quadro 9 – Comparação dos resultados obtidos para fatores inibidores reconhecidos na UFRB com resultados da pesquisa referência .....	154
Quadro 10 – Mapeamento passo a passo do processo Emissão Histórico de Graduação	185
Quadro 11 – Mapeamento passo a passo do processo Empréstimo de equipamento a discente .....	187
Quadro 12– Mapeamento passo a passo do processo Ajuste de Matrícula de Graduação	190
Quadro13 – Mapeamento passo a passo do processo Emissão de diploma de Graduação.....	194
Quadro 14 – Mapeamento passo a passo do processo Seleção de Professor Substituto.	203

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP	Associação de Profissionais de Gerenciamento de Processos
BA	Bahia
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
BSC	<i>Balanced scorecard</i>
CBOK	<i>Common Body of Knowledge</i>
CAHL	Centro de Artes, Humanidades e Letras
CAD	Coordenadoria de Administração de Pessoal
CCAAB	Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CGU	Controladoria Geral da União
CETEC	Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas
CETENS	Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade
CECULT	Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas
CDP	Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal
CFP	Centro de Formação de Professores
COSB	Comitê de simplificação burocrática
COTEC	Coordenadoria de Tecnologia da Informação
DOU	Diário Oficial da União
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
ENADE	Exame Nacional do Ensino Superior
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
GESPUBLICA	Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública
GT	Grupo de Trabalho
GTA	Gerência Técnica Administrativa
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
IPPS	Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação
KPIs	<i>Key Performance Indicators</i>
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NUAPAC	Núcleo de Apoio Acadêmico
NUAPAD	Núcleo de Apoio Administrativo
NUATE	Núcleo de Apoio Técnico Específico
NUGESI	Núcleo de Gestão de Seleção e Ingresso
NUGIDI	Núcleo de Gestão de Indicadores e Expedição de Documentos
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDCA	Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Ação corretiva
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
PROGEP	Proreitoria de Gestão de Pessoal
PROGRAD	Proreitoria de Graduação
PROEXT	Proreitoria de Extensão
PROPLAN	Proreitoria de Planejamento
PROPAAE	Proreitoria de Políticas Afirmativas e Assistência Estudantil
RH	Recursos Humanos
SAGRES	Sistema de Registro Acadêmico

SDPS	<i>Society for Design and Process Science</i>
SEGES	Secretaria de Gestão
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAPÉ	Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal
SIG	Sistemas Integrados de Gestão
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGPP	Sistema Integrado de Gestão de Planejamento
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio Administração e Contratos
SURRAC	Superintendência de Regulação e Registro Acadêmico
TI	Tecnologia da Informação
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUCAO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.</b>	<b>CAPITULO I – ANTECEDENTES DA GESTÃO POR PROCESSOS</b>	<b>26</b>
2.1 -	ESCOLAS DA ADMINISTRAÇÃO E ESTUDOS DA BUROCRACIA ..	28
2.2 -	DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA E A INFORMALIDADE NA ORGANIZACAO .....	36
<b>3 -</b>	<b>CAPITULO II - GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO - BPM ..</b>	<b>49</b>
3.1 -	TRADIÇÕES DA GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO .....	49
3.2 -	CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO - BPM .....	55
3.3 -	FLUXO DE GESTÃO DE PROCESSO- BPM .....	60
3.3.1 -	Planejamento .....	61
3.3.2 –	Sensibilização e capacitação de pessoal – Cultura organizacional.....	62
3.3.3 -	Mapeamento de processos .....	69
3.3.4 –	Modelando processos na prática – a notação BPMN.....	72
3.3.5 –	Implementação e teste do modelo .....	79
3.3.6 -	Acompanhamento, medição de desempenho, ajustes e refinamento.	81
<b>4 -</b>	<b>CAPITULO III – GESTÃO DE PROCESSOS NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>86</b>
4.1-	PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO - GESPUBLICA .....	90
4.1.1 -	Guia de gestão de processos de governo.....	93
4.1.2 -	Guia “d” simplificação de processos.....	96
4.1.3 -	Carta de serviços ao cidadão.....	103
4.1.3.1-	Processo de elaboração e implementação da carta de serviços ao cidadão .....	107
<b>5 -</b>	<b>CAPITULO IV - METODOLOGIA E MODELOS DE ANÁLISE .....</b>	<b>111</b>
5.1 -	OBJETO E LÓCUS DE PESQUISA.....	111
5.2 -	MÉTODOS DE COLETA E MODELOS DE ANÁLISE DE DADOS....	116
5.2.1-	Dos fatores motivadores e inibidores à adesão a programas de qualidade na UFRB.....	117
5.2.2-	Da avaliação da metodologia aplicada no 1 <sup>o</sup> ciclo de implantação dos SIG-UFRB .....	119
5.2.3 -	Do mapeamento e modelagem de processos no Ccaab.....	124
<b>6 -</b>	<b>CAPITULO V – ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....</b>	<b>130</b>
6.1 –	A EXPERIÊNCIA DO GESPUBLICA NA UFRB .....	131
6.1.1 –	Perfil dos integrantes do GT Gespublica UFRB .....	132
6.1.2 –	Fatores motivadores à adesão ao Gespublica na UFRB.....	134

6.1.3 – Fatores inibidores à adesão ao Gespublica na UFRB.....	147
6.1.4 – Avaliação geral da iniciativa de adesão ao Gespublica na UFRB e expectativa quanto a nova tentativa.....	158
6.2.– AVALIAÇÃO DA PRIMEIRA FASE DE IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO (SIG) .....	163
6.2.1 - Preparação da organização para intervenção .....	164
6.2.2 – Estudo e implantação de melhoria nos processos .....	171
6.2.3 – Capacitação da organização .....	175
6.2.4 – Divulgação.....	178
6.2.5 – Formação de grupo interno de qualidade e processos.....	179
6.3.– MAPEAMENTO E MODELAGEM DE PROCESSOS NO CCAAB	182
6.3.1 - Fluxo de mapeamento e modelagem no Ccaab .....	182
6.3.2 – Processos mapeados e modelados no Ccaab .....	184
6.3.2.1 –Emissão de histórico de graduação.....	185
6.3.2.2 –Empréstimo de equipamento a discente .....	187
6.3.2.3 –Ajuste de matrícula de graduação .....	190
6.3.2.4 –Emissão de diploma de graduação .....	193
6.3.2.5 –Seleção de professor substituto .....	202
<b>7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>217</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>225</b>
Apêndice A.....	229
Apêndice B.....	231
Apêndice C .....	236



## INTRODUÇÃO

O ser humano comumente não vive isolado, e sim em sociedade, na maioria das vezes inserido em organizações, buscando atingir os mais diversos objetivos. Cada espécie de organização detém historicamente uma evolução própria de sua estrutura e métodos utilizados para o alcance de suas missões institucionais.

No âmbito das organizações produtivas a mudança do modo de produção artesanal da corporação de ofício, fundamentado na relação entre mestre e discípulo, para o modo de produção industrial e a divisão do trabalho gerou um grande impacto na racionalização do trabalho. Se no modelo anterior cada trabalhador dominava todo o processo produtivo, no novo modelo muitas vezes passou a se especializar em tarefas específicas, que unidas às de outros trabalhadores geravam os produtos esperados na linha de produção.

Assim, ao longo do tempo foram empreendidos estudos no sentido de racionalizar o trabalho cada vez mais, em busca de maior eficiência do processo produtivo. Dos estudos iniciais surgiram as escolas de Administração, sendo que a partir da observação da estrutura organizacional e de tempos e movimentos Frederick Taylor e Henri Fayol (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986) sistematizaram a ciência da Administração, com conceitos de remuneração crescente baseada em volume de produção e rígido controle do desempenho pessoal do trabalhador. Logicamente tais conceitos funcionaram na teoria mas não perfeitamente na prática, gerando distorções na produtividade e conflitos, por desconsiderar o elemento humano, motivacional e emocional, o que foi considerado por Elton Mayo e a Escola de Relações Humanas da Administração, forte crítica à Escola Clássica da Administração. Paralelamente, Max Weber (WEBER, 1999) realizava estudos sobre as organizações em busca da eficiência, definindo um modelo ideal de organização, eficiente e de excelência, calcada na profissionalização do trabalhador, forte hierarquização, clara definição de atribuições na divisão do trabalho e fidelidade no cumprimento de normas. A esse modelo de organização racional legal se chamou organização burocrática. Por se tratar de um modelo, novamente notaram-se críticas e dificuldades de aplicação plena dos conceitos burocráticos, posto que as próprias características da eficiência burocrática do modelo, quando exacerbadas na prática geraram, como enumera Merton (MOTA e BRESSER PEREIRA, 1986), “disfunções burocráticas”, tais como

excesso de documentação, apego excessivo as normas, inversão de meios em objetivos, conflitos com usuários e alienação do trabalho.

Ainda que tais avanços fossem criticados, uma corrente em específico deu continuidade aos avanços nos estudos das organizações, sobretudo no âmbito privado. Essa corrente representa os precedente dos estudos da gestão por processos organizados nas três tradições: da gestão, da qualidade e da tecnologia da informação (TI). A tradição da gestão, sob forte influência de Porter , contribuiu com a visão da geração de valor para o cliente, ensejando que as organizações devem se organizar em torno da cadeia de valor, voltada para a satisfação do cliente. A partir deste conceito o desenho organizacional também sofre forte influencia dos estudos de Mintzberg e Davenport, e surgem os estudos de indicadores de Kaplan e Norton (*balanced scorecard*) para que as organizações se estruturassem para o cumprimento de tal objetivo. Na tradição da qualidade se reconhece o papel primordial do controle do processo produtivo a cada passo, nesta tradição os estudos iniciados nos Estados Unidos foram aprimorados no Japão, fomentando a chamada “era da qualidade total”. Por fim, mas não menos importante, cita-se a tradição da tecnologia da informação, que trata da utilização das ferramentas de TI para a automação de processos, e também para a geração de informações de desempenho, utilizadas para a tomada de decisão; É a era dos sistemas integrados de gestão *Enterprise Resource Planning* (ERP) que se tornariam importante elemento da infraestrutura da gestão por processos. (HARMON, 2013)

A união dos conceitos das três tradições permitiu a evolução de um método de organização do trabalho com ênfase nos processos acompanhados ponta a ponta com vistas à satisfação do cliente. A este método se denominou Gestão de Processos de Negócio (*Business Process Management-BPM*), aplicado em diversas organizações privadas, sobretudo industriais, que paulatinamente foi incorporado a outros tipos de organizações, onde se desenvolvia uma cultura de qualidade voltada ao desenho do fluxo de processo com utilização de *softwares*, controle e medição de desempenho fase a fase do processo, a partir da coleta e análise de indicadores através de soluções de TI que permitissem o alcance do resultado desejado pelos clientes em um ciclo de melhoria contínua do processo produtivo. Grandes corporações como a 3M e a General Eletric (HARMON, 2013) obtiveram êxito na aplicação de tais conceitos advindos de autores representados por nomes como

Paul Harmon, Michael Hammer, Geary Rummler, Thomas H. Davenport, Andrew Spanyi, etc. (BROCKE E ROSEMAN, 2013)

Apesar de tal avanço, no espaço público há poucos exemplos mundiais de aplicações da gestão de processo BPM em larga escala denotando que o avanço da racionalização do trabalho no espaço público não se deu na mesma medida que no ambiente privado. A forte vinculação da gestão pública ao espaço político de decisão tem prejudicado a utilização de novas ferramentas de gestão, algumas já comuns e até aperfeiçoadas no espaço privado.

No Brasil, após um histórico de tentativas de desburocratização do setor público muito voltado à criação de órgãos e elaboração de novas normas, surge em 2005 uma iniciativa chamada de Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública (Gespublica), que amparada como política de estado dialoga com a gestão da qualidade, fomentando a busca pelo conceito de excelência na gestão pública brasileira. Após alterações no curso de suas ações, o Gespublica utilizou os conceitos de gestão por processos e qualidade total para elaborar o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG), a ser aplicado em organizações públicas interessadas em adesão ao programa, que contariam com apoio na capacitação e consultoria externa para iniciativas de aperfeiçoamento e simplificação de processos, desburocratização e ações voltadas à satisfação do cidadão-usuário, tais como a elaboração da carta de serviços ao cidadão.

A carta de serviços ao cidadão representa um compromisso firmado pelo órgão público com a sociedade, explicitando os serviços que este oferece, o meio de acesso, pré-requisitos, sumário de etapas do processo, meios de comunicação, prazos e índices de qualidade de atendimento a serem exigidos pelo cidadão. A Carta de serviços se tornou obrigatória desde o Decreto nº 6.932/2009 (BRASIL, 2009), que indica o grupo Gespublica como responsável pela definição da metodologia de elaboração das cartas de serviços e avaliação anual da satisfação do usuário, também exigida a partir deste decreto.

Nesta esteira, para viabilizar o cumprimento do citado decreto, e em consonância com o referencial teórico mundial sobre gestão de processos o Gespublica elaborou três produtos que respondem pela metodologia oficial de gestão de processos em organizações públicas brasileiras, são eles: o “Guia ‘D’ Simplificação de processos” (2006), que responde pela ordenação de métodos e técnicas de mapeamento e simplificação de rotinas administrativas, o “Guia de

Gestão de Processos de Governo” (2011), que apresenta em detalhes as etapas a serem cumpridas em um ciclo de melhoria contínua de processos públicos, e por fim o “Guia para elaboração de cartas de serviço ao cidadão” (2014), onde é possível conhecer os padrões e procedimentos para criação e publicação das cartas de serviço ao cidadão, que devem ser validadas pelo grupo Gespublica. Nota-se que primeiro o Gespublica organizou os métodos em torno das técnicas de gestão por processos, envolvendo etapas de mapeamento, modelagem, medição, acompanhamento e refinamento de processos, para que do produto de tais ações fosse possível definir padrões de atendimento, produtos e prazos a serem ofertados ao cidadão mediante a publicação das cartas de serviço.

Tal metodologia representa uma alternativa de enfrentamento das disfunções burocráticas tão presentes nas organizações públicas brasileiras, ainda muito presas a fins em si mesmos, com forte apego a normas, pouca visão de resultado de suas ações, baixo nível de medição de desempenho de seus processos que resultam em ineficiência e insatisfação do usuário cidadão. Seguindo essa intenção de melhoria, em 2011 a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) empreendeu uma tentativa de adesão ao programa Gespublica e mais tarde iniciou projeto para implantação de Sistemas Integrados de Gestão (SIG), duas iniciativas com forte influência da gestão por processos baseadas em mapeamento e modelagem para aperfeiçoamento de rotinas.

Desde a criação da UFRB em 2006, muitos processos administrativos foram incorporados da experiência de outros órgãos, propostos pelos próprios servidores ou mesmo se originaram de normas superiores ao âmbito da UFRB, aparentemente denotando pouca manualização quanto a rotinas e procedimentos administrativos, demanda exigida pelo categoria de servidores técnicos administrativos de forma recorrente.

Dentro do espectro de políticas públicas e segurança social, com enfoque mais voltado para tecnologia e inovação, investiga-se a viabilidade do aperfeiçoamento de rotinas da UFRB a partir do mapeamento e modelagem de processos mediante aplicação da metodologia do Guia de Gestão de Processos de Governo, como forma de fomentar a inovação em processos de uma Universidade Federal.

Na atuação como servidor técnico administrativo no cargo de Contador na UFRB desde 2007, foi possível verificar as dificuldades que servidores técnicos,

docentes e até mesmo discentes enfrentam ao lidar com procedimentos administrativos necessários ao atendimento de suas demandas. Muitos destes procedimentos não estão devidamente formalizados ou sequer escritos, o que dificulta o trâmite administrativo, a comunicação interna e por fim, prejudica a satisfação do usuário interessado no processo administrativo.

Com base na premissa de que uma instituição pública deve, acima de tudo, primar pelo interesse coletivo, a existência de normas atua como elemento de segurança social, colaborando para que os serviços públicos sejam claramente ofertados aos seus possíveis interessados. Sem acesso à informação do serviço público ofertado, quando tal acesso é excessivamente burocratizado e pouco claro, o cidadão se encontra afastado do benefício antes mesmo de requerê-lo. O mapeamento e modelagem de processos representa uma ferramenta administrativa necessária para expor quais serviços são disponibilizados e sua dinâmica.

Ainda no aspecto da segurança social, a existência de procedimentos divulgados pode favorecer o controle social, podendo colaborar para a diminuição de subjetividades do agente público já que o mapeamento fortalece o conceito de transparência, podendo por exemplo, evitar exigências abusivas ou permissões indevidas.

No âmbito prático da gestão e tecnologia, quando ocorre o atendimento de serviços dispostos em procedimentos escritos, as informações são organizadas (muitas vezes bancos de dados são criados) e isso pode gerar novas fontes de informação importantes à gestão em uma futura tomada de decisão. Ademais, padrões de conduta são definidos e se tornam passíveis de crítica, permitindo valorar a atuação dos servidores públicos e da própria administração, propiciando análises de desempenho, tempo de resposta ao cidadão, oportunidades de melhoria nos procedimentos e retroalimentação dos processos.

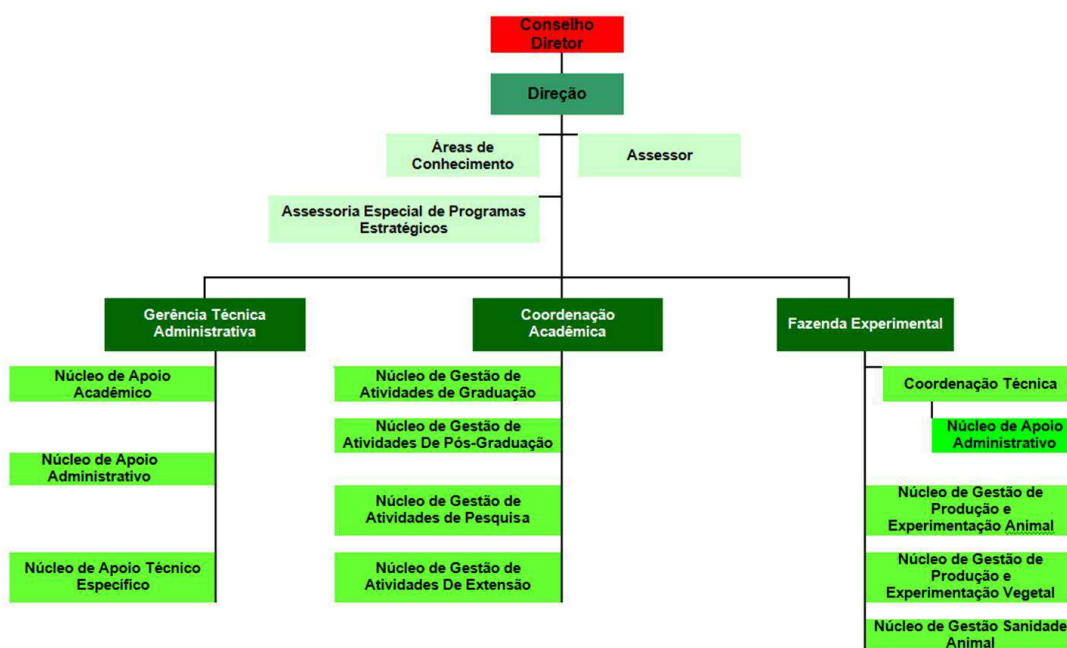
Em uma Universidade em que empiricamente se observa rotatividade de pessoal, o mapeamento de processos e a normatização de procedimentos ainda pode representar um meio de retenção de conhecimento, impedindo que haja “involução” dos procedimentos por “perda de talentos” ou mesmo alienação do trabalho por falta de visão sistêmica do trabalho desempenhado e seus produtos.

Como será apresentado no decorrer desta dissertação a organização do trabalho é uma demanda explicitada pela comunidade universitária, sobretudo por seus servidores. A busca por um método de racionalização do trabalho que permita

a flexibilidade mas que gere padrões mínimos de procedimentos como produto concreto gera interesse científico ao passo que tal método aplicado em um Centro de Ensino da UFRB pode ser customizado ou adaptado a necessidades comuns em outras unidades administrativas e até outros órgãos ou organizações semelhantes.

Um Centro de Ensino da UFRB, o Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas(Ccaab), foi escolhido como lócus desta pesquisa pois segundo a literatura iniciativas de aperfeiçoamento de processos devem estar vinculadas prioritariamente aos objetivos institucionais, e é nos Centros de Ensino o ambiente onde se materializa o Ensino, a Pesquisa e a Extensão que concretizam a missão da universidade. A escolha do Ccaab se justifica pelo fato deste ser o mais antigo centro de ensino da UFRB. Este centro possui assim maior experiência acumulada, bem como o maior numero de cursos de graduação (nove cursos) e pós graduação (8 programas), bem como destacada atuação em extensão universitária. Verifica-se empiricamente, que este seja o centro com maior número de normas e regulamentos escritos. A proximidade com a administração central também colabora para o mapeamento dos processos ponta a ponta, na etapa de observação das unidades onde estes transitam. Dessa forma, sem desrespeitar as particularidades de cada centro, acredita-se que o Ccaab seja um lócus de pesquisa privilegiado para a gestão por processos nos centros de ensino da UFRB. Na figura 01 pode ser observada a estrutura organizacional do Ccaab.

Figura 01 – Organograma do Ccaab.



Fonte: Sítio do Ccaab<sup>1</sup> (2014)

Diante do contexto apresentado tem-se como problema de pesquisa: como se caracterizaram as iniciativas de mapeamento e modelagem de processos na UFRB e de que forma tais experiências podem balizar o estabelecimento de novas estratégias de aprimoramento da gestão por meio de processos?

No intuito de responder a este problema o delineamento dos objetivos deste trabalho de pesquisa está direcionado à revisão de experiências passadas da UFRB relacionadas a conceitos de gestão por processos e o relato da experiência prática de mapear e modelar processos do Centro de Ensino na atualidade. Dessa forma, o objetivo geral é caracterizar as iniciativas de mapeamento e modelagem de processos na UFRB. Ao que se seguem os objetivos específicos:

- a) avaliar a experiência de tentativa de implantação do Gespublica na UFRB em 2011;
- b) avaliar a metodologia adotada pelo projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG/UFRB) ocorrida em 2012;
- c) mapear e modelar 5 processos críticos do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (Ccaab) através da aplicação da metodologia de Gestão de Processos de Governo e;

<sup>1</sup> Maiores informações sobre o Ccaab podem ser encontradas em [www.ufrb.edu.br/ccaab](http://www.ufrb.edu.br/ccaab)

- d) sugerir à gestão da UFRB ações estruturantes que favoreçam futuras iniciativas de aperfeiçoamento de processos.

Para tanto foi utilizada uma metodologia qualitativa exploratória em que se empreendeu revisão bibliográfica para construção do referencial teórico além do estudo de caso realizado na UFRB.

Para a avaliação da experiência de tentativa de adesão ao programa Gespublica foi observado um universo de 30 servidores atuantes no grupo de trabalho responsável por esta iniciativa, de onde se extraiu uma amostra de 21 servidores a quem foi aplicado um questionário baseado nos estudos de Fowler, Melo e Neto (2011), com questões em abertas e objetivas organizadas em escala Likert para graduar o impacto dos fatores motivadores e inibidores à adesão ao Gespublica na UFRB. Dos 21 servidores que receberam o instrumento de coleta, responderam 17, o que denota uma taxa de resposta de 85%. Os dados foram tabulados em Excel e dispostos em gráficos e tabelas comparadas aos resultados da pesquisa referência de Fowler, Mello e Neto (2011) empreendida em 31 outras Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras.

Para a avaliação da metodologia adotada no primeiro ciclo de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão-SIG/UFRB optou-se pelo uso de entrevista estruturada com o analista de TI Coordenador do projeto de implantação e líder do grupo de gestão responsável pela execução de fato do projeto, formulador de tal metodologia. A entrevista semi-estruturada contou com 12 questões abertas, sendo realizados questionamentos intermediários para elucidar pontos da análise. As questões da entrevista seguem o modelo de análise apresentado por Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) em sua obra "Modelo de Aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior". Nesta obra foram realizadas coletas de dados em 5 instituições públicas de ensino superior-IPES do interior do estado de São Paulo-SP, onde os autores, através de observação, realização de entrevistas semiestruturadas e análise documental, apresentaram um relato das experiências dos 5 projetos de aperfeiçoamento de processos, relatando seu andamento e os fatores que favoreceram ou prejudicaram seu sucesso. Desta análise dos 5 projetos os autores propuseram o modelo supracitado que se confirma como modelo de análise do caso SIG/UFRB. A entrevista foi transcrita e os resultados comparados com a pesquisa referência e trabalho de outros autores.



O mapeamento e modelagem dos 5 processos do Ccaab seguiu os seguintes procedimentos metodológicos: A seleção dos 5 processos mapeados e modelados ocorreu através da definição de universo da coleta focado nos servidores técnico-administrativos ocupantes dos cargos de chefia da Gerência Técnica, Núcleo de Apoio Administrativo, Núcleo de Apoio Acadêmico, Núcleo de Apoio Técnico e Núcleo de Biblioteca Setorial de 5 dos 7 Centros de Ensino da UFRB, por estarem 2 Centros em processo de implantação recente. Desse universo nos 5 centros de ensino citados obteve-se um número de 22 servidores. Fora aplicado presencialmente um questionário composto de 6 questões abertas e fechadas, ao que se obteve resposta de 16 servidores resultando em uma taxa de resposta de 72%. Da análise crítica de tais respostas chegou-se à definição dos seguintes processos a mapear e modelar: *Ajuste de Matrícula Discente na Graduação, Emissão de Histórico de Graduação, Emissão de Diploma de Graduação, Empréstimo de Equipamento a estudante e Seleção de Professor Substituto*. Tais processos foram mapeados e modelados a partir da metodologia constante no Guia de Gestão de Processos de Governo (2011) com desenho e validação dos modelos de processo elaborados no *software Bizagi*, ferramenta líder de mercado em desenho de processos na notação BPMN<sup>2</sup>.

Assim, na concepção do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, que deve resultar em produtos que impactem no lócus de pesquisa apresentam-se como produtos os diagnósticos das experiências passadas na UFRB que envolveram gestão por processos (Gespublica e SIG/UFRB), o relato da experiência atual de mapeamento e modelagem no Ccaab, o formulário desenvolvido para mapeamento passo a passo de processos neste centro de ensino bem como o mapeamento dos 5 processos e os modelos desenhados no *Bizagi* já contemplando as oportunidades de melhoria reconhecidas no mapeamento. Acredita-se que tais produtos possam ser utilizados como referenciais e suporte ao planejamento e execução de novos projetos de aperfeiçoamentos de projetos na UFRB.

Em termos de estrutura este trabalho de pesquisa se divide em sete partes, na seguinte ordem: introdução, Referencial Teórico nos capítulos de I a III, que

---

<sup>2</sup> A notação BPMN (*Business Process Modeling Notation*) representa o padrão de linguagem para modelagem e desenho de processos de negócios sob a forma de fluxogramas. (AAGESEN e KROGSTIE, 2013)

apresentam os Antecedentes da Gestão de Processos, a Gestão de Processos BPM e as aplicações da Gestão de Processos no espaço público Brasileiro. Em seguida apresenta-se a metodologia do estudo de caso ao que se segue um capítulo de Resultados e Discussões, e posteriormente se encerra o trabalho através das Considerações Finais, apresentação das Referências e Apêndices.

## 2. CAPITULO I – ANTECEDENTES DA GESTÃO POR PROCESSOS

O ser humano raramente existe isolado, hoje o ser social se impõe diante do ser humano natural, pois raramente o homem trabalha, defende seus interesses ou mesmo se diverte de forma isolada. Para a satisfação de suas necessidades e demandas ele precisa se relacionar com pessoas, vivenciando a vida em uma sociedade composta por organizações que muitas vezes coordenam toda sua vida, seu trabalho, seu estudo, seus interesses e suas lutas. São organizações de caráter econômico, político, cultural, religioso, que se justapõem, que se interpenetram, que se entrecruzam, que entram em relações de cooperação e conflito, dependência e interdependência. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986). Do nascimento até a morte o ser humano depende e interage com organizações. Educação, lazer, formação profissional e artística, religião são exemplos de representações construídas em organizações. (ETZIONI, 1984)

Ainda sobre essa dependência do homem-indivíduo Amitai Etzioni (1984, p.1) argumenta que até mesmo nosso ciclo de vida sofre influência das organizações:

a nossa sociedade é uma sociedade de organizações. Nascemos em organizações, somos educados em organizações e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações. Passamos muitas de nossas horas de lazer a pagar, jogar e a rezar em organizações. Quase todos nós morreremos numa organização, e quando chega o momento do funeral, a maior de todas as organizações – O Estado – precisa dar uma licença especial.

Tal influência praticamente generalizada na vida do homem moderno gerou o interesse de várias ciências sobre o estudo das organizações e a repercussão dessa vida organizada. Algumas ciências se ocuparam do estudo de suas estruturas, da relação social que elas exercem sobre o indivíduo, sociedade e nações, levando em conta os aspectos diversos já mencionados, e desses estudos surgiu à ciência da Administração, voltada para o alcance da eficiência de resultados das organizações produtivas, através da utilização, melhor possível, dos meios a disposição das organizações. Para o alcance de tal objetivo a divisão do trabalho é fundamental, no entanto, antes mesmo de se enfatizar as vantagens da divisão do trabalho para o modo de produção, Emile Durkheim, sociólogo francês, discorria sobre a função da divisão do trabalho e sua necessidade superior à produção, como elemento indispensável de coesão social.

Durkheim (2007, p.23) eleva a divisão do trabalho além das vantagens já conhecidas de aumento da força produtiva e da habilidade do trabalhar, a considerando “a condição necessária do desenvolvimento intelectual e material das sociedades; ela [a divisão do trabalho] é a fonte da civilização”. Tal grandeza da divisão do trabalho anunciada por Durkheim é compreendida porque além de seu impacto econômico a divisão do trabalho tem um grande impacto moral, e “sua verdadeira função é criar entre duas ou várias pessoas um sentimento de solidariedade” (DURKHEIM, 2007, p.23).

A divisão do trabalho longe de apenas separar os papéis exercidos os conjuga, em uma união de interesses comuns de prestar e receber serviços uns dos outros, como em um “mecanismo”, construindo a identidade dos indivíduos a partir de seu grupo social e as atividades que exerce. O ser social é identificado claramente pela sua atuação na divisão do trabalho, sendo a identidade construída além do ambiente de trabalho em função deste trabalho.

A mudança do modo de produção tem um impacto direto sobre essa solidariedade. Do modo de produção feudal, com menor divisão do trabalho, e ligação direta entre o “mestre” e o “discípulo”, Durkheim chama de solidariedade mecânica, essa convergência passional de interesses, automática, instantânea, de indivíduos que trabalham lado a lado, em funções parecidas voltadas ao atendimento de interesses comuns, de comunhão e subsistência.

Com a Revolução Industrial, ocorre o distanciamento entre o “patrão” e “subordinado” graças a uma maior distribuição do trabalho, onde agora desempenham papéis diversos com interesses distintos, um visando a acumulação de capital e outro a sua subsistência através do trabalho. Karl Marx identificou os elementos alienadores dessa relação, e deles retirou seus estudos sobre a luta de classes, mas em outra perspectiva cabe dizer aqui que tal aumento da divisão do trabalho, converteu aquela solidariedade de mecânica a uma solidariedade orgânica, pois esta passa a se manifestar através de instituições, tais como as profissões, associações, sindicatos, e normas que passam a ocupar outro papel na sociedade.

Além da perspectiva de luta de classes, mas ainda dialogando com tais fatos, Weber (1999)<sup>3</sup> discorre sobre a necessidade de legitimar essa relação de poder

---

<sup>3</sup> Max Weber, sociólogo alemão, entre 1910 e 1921, tratou das lutas de classes em sua obra “Economia e Sociedade” (WEBER, 1999)

entre os líderes das organizações e os subordinados, como condição essencial para o sucesso de seus objetivos. Weber reconhece assim uma chamada *organização burocrática*, a qual não conceitua formalmente, mas define através do apontamento de suas várias características em um modelo ideal. Dada a multiplicidade e diversidade de organizações, o autor define um “tipo ideal” de organização burocrática, como um modelo puro e desenvolvido de organização, orientado pela racionalidade e formalismo, a ser buscado pelas organizações de seu tempo, na busca da maximização da eficiência e alcance de outras vantagens. Se um sistema social não precisa necessariamente ser produtivo, bastando cumprir seu objetivo maior, nas organizações a busca pela eficiência é um de seus objetivos principais, se esta não cumpre seu objetivo não teria razão de existir. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986).

No decorrer deste capítulo será apresentada uma linha de evolução da racionalização e aperfeiçoamento do trabalho, envolvendo os avanços da escola clássica e de relações humanas da administração, a caracterização da organização burocrática no tipo ideal de Weber, as disfunções burocráticas de Merton, e a continuidade dos estudos para aperfeiçoamento do trabalho através das tradições da gestão de processos de negócios, quais sejam a tradição da gestão, a tradição da qualidade e a tradição da tecnologia da informação. Tais tradições da qualidade e os conceitos de reengenharia se uniram para formar a disciplina de Gestão de Processos de Negócio (*Business Process Management – BPM*), foco deste trabalho de pesquisa. Ato contínuo este capítulo apresenta as iniciativas públicas brasileiras vinculadas à gestão de processos de negócios, materializadas no Guia de Gestão de Processos do Governo Federal, o Gespublica e a Carta de serviços ao cidadão. Estas três iniciativas são aplicações da gestão de processos em organizações públicas brasileiras que dialogam diretamente com o lócus desta pesquisa em uma instituição federal de ensino superior do Brasil.

## 2.1 ESCOLAS DA ADMINISTRAÇÃO E OS ESTUDOS DA BUROCRACIA

Depois da apresentação das características da burocracia, e de sua defesa no tipo ideal de Weber (1999), esforços científicos foram concentrados em fazer a organização burocrática funcionar à medida que se consolida o modo de produção capitalista, com o crescimento cada vez maior das organizações, sobretudo no

ambiente fabril, onde a divisão do trabalho se tornou cada vez mais especializada em uma organização cada vez mais formal. Neste contexto, seguindo em parte a linha de divisão do trabalho e em outra linha a preocupação com a estrutura da organização surgem dois engenheiros que com seus estudos levam a fundação da Escola de Administração Científica. As obras de Taylor<sup>4</sup>, nos Estados Unidos, e Fayol, na França, estabelecem as bases do pensamento da escola clássica.

Os trabalhos dos dois autores introduzem estudos sistemáticos da Administração, segregando-a de outros campos como a economia e a engenharia. A contribuição significativa de Fayol reside na apresentação de termos e princípios claros de Administração, que seriam posteriormente utilizados por Max Weber para caracterizar a organização burocrática. Fayol se preocupa em racionalizar o trabalho do administrador e a estrutura das empresas, é dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar (prever), organizar, comandar, coordenar e controlar, estabelecendo os princípios da administração científica.

Já o norte-americano Taylor preocupa-se principalmente com a racionalização do trabalho manual, no chão de fábrica, com vistas ao aumento da produtividade, realizando estudos de “tempos e movimentos” bem como da “lei da fadiga”. Considerada como segunda idéia central da Escola de Administração Científica, partiu de Taylor a concepção de que “é função primordial do administrador determinar ‘a única maneira certa de executar o trabalho’” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986 p. 172). Para se determinar essa maneira certa, Taylor e seus seguidores definiram um método, primeiro se avalia como o trabalho é feito, depois se estuda minuciosamente os movimentos executados atualmente em busca de aprimorar sua execução, reduzindo ao máximo o tempo e o gasto de energia. Após essa medição se chegaria à maneira certa de realizar o trabalho, com a definição de padrões de movimento e tempo de execução. Com o estabelecimento de tais padrões todos os operários deveriam adotar aquele procedimento como método, não sendo permitido executar o trabalho de outra forma que não a prescrita. (MOTTA e BRESSER-PEREIRA , 1986)

É claro que tal modelo de gestão viria a sofrer críticas, já que nem todos os homens são iguais, igualmente capazes ou motivados pelos mesmos fatores.

---

<sup>4</sup> Frederick Taylor, nos Estados Unidos, tem como principais obras *Shop Management* , de 1903, e *The Principles of scientific Management*, de 1911

Surge então, com críticas duras à Escola Clássica, a Escola de Relações Humanas, sob a liderança destacada de Elton Mayo, surgida a partir de estudos e experiências realizados por um grupo de professores de Harvard e funcionários da “Western Electric” na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa em Hawthorne, perto de Chicago-EUA. Tais estudos duraram de 1924 a 1939. Os estudos começaram com os efeitos da luz sobre a produtividade, porém o avanço das pesquisas com mais elementos ambientais revelaram que as prováveis relações entre condições de trabalho e produtividade não podiam ser verificadas, pois suas alterações não proporcionavam relação direta com a produtividade, que hora crescia com o aumento da condição ambiental (exemplo, nível de luz) e ainda assim crescia em um segundo momento com sua diminuição. Ficou claro que outras variáveis impactantes na produtividade não estavam sendo controladas e estudadas, e o grupo se dedicou a identificar tais variáveis.

Com a influência de outras ciências sociais mais desenvolvidas, sobretudo a sociologia e a psicologia, a Escola de Relações Humanas adaptou para a administração tais perspectivas no estudo das organizações. A partir daí reconhecem-se novos elementos que combatem a concepção da escola clássica, considerando a individualidade do operário, reconhecendo a empresa como um sistema social, e não apenas uma máquina de produção, composta em parte por indivíduos heterogêneos em suas crenças, valores e objetivos.

De forma diversa da Escola Clássica que defende o uso da força para a obediência do subordinado, a escola de Relações Humanas indica a busca de cooperação como forma de lidar com os conflitos, incentivando a participação de subordinados nos processos decisórios, recomenda a melhoria da comunicação interna, dando preferência à motivação positiva (através de prêmios, incentivos, reconhecimento público), sobre as motivações negativas (ameaça de demissão, punições, entre outras recomendações). O importante a destacar é que ainda que passível de algumas críticas por considerar o operário sempre o “homem bom”, em uma perspectiva Hegeliana, a escola de relações humanas colaborou para o reconhecimento das disfunções da burocracia e das medidas para sua atenuação.

O entendimento do que vem a ser organização burocrática passa obrigatoriamente pelo entendimento do que vem a ser racionalidade em termos de administração. As organizações em conceito podem ser consideradas como sistemas sociais em que se administra segundo o critério da eficiência no qual as

decisões são tomadas sempre tendo em vista o aumento da produtividade. Assim um ato racional o será na medida em que represente o meio mais adequado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986).

Neste conceito Motta e Bresser-Pereira (1986) associam a racionalidade à correlação de meios e fins, o que por si só tem relação com a razão de ser, a existência das organizações, que está diretamente ligada ao cumprimento de seus objetivos no entendimento de Etzioni (1984), ao passo que os objetivos da organização definem legitimidade, quais atividades desempenhará, quais seus padrões de atuação e permitem a avaliação de desempenho por seus membros e comunidade externa.

A organização burocrática é em linhas gerais essa organização ou sistema social que persegue a eficiência, o alcance de seus objetivos, que são sua razão de existir, através da melhor utilização possível dos seus recursos e meios, mediante análises racionais. No entanto, ao se citar a organização burocrática, e principalmente o termo burocracia, a interpretação aponta para duas ideias bastante divergentes e até contrárias. No sentido científico, amparado pela Administração e Sociologia, a burocracia é essa organização fundada em mecanismos racionais, estruturada e formalizada para obter resultados, gerando eficiência, já em outra interpretação, leiga ou popular, burocracia significa papelada, apego excessivo aos regulamentos, ineficiência. Muitos destes elementos descritos negativamente como burocracia representam na verdade exemplos de disfunções da burocracia, sendo que a burocracia propriamente dita remete à concepção Weberiana de organizações burocráticas, que ao invés de produzir ineficiência, é o modelo ideal de organização voltada a resultados.

Voltando à questão da racionalidade, ainda que Weber não tenha conceituado formalmente a burocracia ou a organização burocrática a definiu claramente através de suas características que serão vistas adiante, cabendo de início fazer uso de uma definição inicial de organizações, onde para Bresser Pereira “uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados” (MOTTA e BRESSER PEREIRA,1986, p.21). Neste contexto, a forma de agir do gestor, a escolha de lideranças, não seria motivada por outros elementos que não os



racionais, impessoais e formais, afastando o perfil decisório de motivações tradicionais ou carismáticas.

O primeiro questionamento que surge neste momento é se existe essa organização puramente e estritamente racional. Nem na atualidade nem na época de Weber poderia ser encontrada uma instituição ou organização livre de influências ou atos não-racionais, isentas da informalidade. No entanto, para Weber e todos os estudiosos que o sucederam, é inegável que com a mudança do modo de produção de feudal para capitalista, com a mudança de relacionamento entre superiores e subordinados, e com as modernas demandas por produtividade as organizações não poderiam ficar limitadas ao relacionamento carismático dos mestres e discípulos, ou ainda de produtos e processos de trabalho despadronizados. Logo, a saída de Weber foi recorrer a um “tipo ideal”, que é uma abstração, através da qual as características extremas de um fenômeno são “definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma ‘pura’.

Assim, nenhuma organização corresponde exatamente ao modelo puro de burocracia” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p.23). Mas esse tipo ideal corresponde cientificamente a um modelo de organização voltada à eficiência, que deve ser perseguido com vistas ao alcance máximo de seus objetivos. Destarte as falhas ou omissões da abordagem de Weber com o uso do modelo, cabe contextualizar sua defesa da burocracia e apresentar suas principais características e vantagens, encontradas no “tipo ideal” e em parte em toda organização burocrática.

Em termos de contextualização histórica Weber (1999) faz uma clara defesa da burocracia quando indica que a retrospectiva histórica demonstra que o desenvolvimento das sociedades é diretamente relacionado ao avanço do racionalismo e da burocracia. Quanto mais desenvolvida a sociedade mais burocrata, no sentido positivo, ela seria:

[...] quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típico é para as formas de dominação a ausência da burocracia e do funcionalismo, em geral. (WEBER, 1999 p.233)

Além da perspectiva histórica há a perspectiva de controle e abrangência das organizações. Com a mudança do modo de produção feudal para industrial, e o abandono das pequenas corporações de ofício para um modelo de larga escala em fábricas, as organizações foram ficando cada vez maiores e mais complexas,

exigindo mais organização e estrutura condizente com tal complexidade, sob o risco de que os objetivos gerais não fossem cumpridos dada a grande complexidade das organizações e os diversos interesses que poderiam emergir de diferentes âmbitos de dentro da organização. De fato a organização burocrática não se figurava apenas como uma alternativa, mas como a única alternativa viável para o novo modo de produção e divisão do trabalho, sem a qual o resultado seria o caos. Dessa forma a burocracia foi ao mesmo tempo motivo e consequência do sucesso do novo modelo de produção, ao menos no que se refere a aumento de produtividade.

Weber (1999) foi enfático na defesa da organização burocrática em seu tipo ideal, a identificando como uma máquina, se comparada a outras formas de organização, que assumiriam o papel de trabalhos manuais. Cita as vantagens desta organização - máquina regida sob a burocracia:

precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória. (WEBER 1999, p. 212)

Nesta defesa, Weber retoma os caracteres técnicos de vantagem da organização burocrática que de fato a definem em seu tipo ideal. Tais critérios podem ser sintetizados em três características básicas que traduzem seu caráter racional: são sistemas sociais (1) formais, (2) impessoais, (3) dirigidos por administradores profissionais (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986).

Quanto à forma como os superiores instrumentalizam essa dominação e autoridade, esta se processa através de documentos escritos e um conjunto ordenado de normas escritas, que buscam determinar objetivamente as relações de poder, as atividades a serem executadas e o método de execução de acordo com os objetivos previstos. Sendo assim o trabalho é exercido de forma documental.

Não há como desprezar as críticas a esse modelo de organização onde através de mecanismos racionais os superiores indicam os padrões de conduta a serem seguidos pelos subordinados; fundado no cumprimento estrito do que foi definido em normas escritas; com base em planejamento e controle rígido da execução, que diminui drasticamente a liberdade dos subordinados, os colocando como engrenagens da “máquina produtiva.” Quanto a este prisma de dominação, a luta de classes defendida por Marx apresentou-se como uma resposta ideológica, na

definição de “trabalho alienado”, a que não vamos nos deter, por focar no aspecto administrativo da burocracia e suas vantagens para o alcance dos objetivos organizacionais.

Muito distante da interpretação popular de burocracia como ineficiência, Motta e Bresser-Pereira (1986) indicam os benefícios da burocracia com vistas ao aumento de eficiência, que em termos sintéticos representam as seguintes características vantajosas da burocracia em seu tipo ideal: precisão, rapidez, univocidade, oficialidade, continuidade, discricção, uniformidade, redução de conflitos e redução de custos. Pergunta-se qual a organização não gostaria de gozar de tal status de eficiência. Talvez por isso diversos estudiosos tenham se debruçado sobre os escritos de Weber, os comparado com os mais diversos tipos de organizações, na busca de aproximar as organizações reais, imperfeitas e um tanto imprevisíveis, da organização burocrática ideal, marcada pela previsibilidade do comportamento dos subordinados e da clareza racional das decisões dos superiores.

Para que estas vantagens sejam atingidas na prática é preciso não apenas uma nomenclatura de organização chamada de burocrática, e sim algumas ações e arranjos que construam uma estrutura burocrática que suporte esse perfil de gestão baseado na racionalidade e formalidade. Etzioni (1929)<sup>5</sup> resgata os aspectos da estrutura burocrática citados por Weber, entre os quais merece destaque a oficialidade baseada em regras e normas, a divisão sistemática do trabalho e das competências, valorização da hierarquia e profissionalização da gestão que separa a propriedade do funcionário da propriedade da empresa.

Diante dos aspectos da estrutura burocrática relatados acima, cabe alguns comentários adicionais sob a perspectiva de tipo ideal. Quanto às regras, não é coincidência que esta seja a primeira condição da estrutura burocrática. Como já apresentado, a rapidez é uma das vantagens da burocracia ideal, e a uniformidade de padrões é o mecanismo para tal agilidade, já que se a cada caso fosse preciso adotar uma nova análise e decisão diferenciada, o processo se tornaria lento, dispendioso e ineficiente. No entanto, na organização real, o exagero no cumprimento de regras e o excesso faz de uma vantagem, a uniformidade, uma das piores deficiências da burocracia. Tal prevalência das regras sobre o resultado também se relaciona com a deturpação das ordens, pois de nada adianta a

---

<sup>5</sup> Amitai Etzioni (1929) na obra *Organizações Modernas*

existência de regras, se estas regras, puramente verbais, podem ser distorcidas pela reprodução ou interpretação. Ainda que a distorção por interpretação seja possível em normas escritas a norma escrita oficial e assinada por autoridade competente tem maior poder de comando.

Ao citar autoridade competente, já se aborda o segundo aspecto necessário à estrutura burocrática, a competência, com atribuição de direitos, deveres e limites ao membro da organização. Assim este membro tem conhecimento claro do que deve fazer, dos meios disponíveis, de como pode ou não utilizá-los e os limites tendem a minimizar abusos de autoridade, reduzindo conflitos.

Para reforçar esse ambiente de controle difuso, porém próximo à execução do trabalho, a hierarquia definida permite que, monocraticamente (apenas um superior para cada subordinado e por aí adiante), a decisão seja tomada, informada e seguida, sem conflitos de lideranças e com controle direto de todos os subordinados em ambiente de rígida supervisão.

Quanto à especialização e profissionalização citada, Weber sempre destacou o papel do “funcionário profissional”, treinado e qualificado para o exercício das funções que lhe foram atribuídas, o que permitiria que em continuidade, seu trabalho sempre se aperfeiçoasse ganhando em produtividade. Quanto a este aspecto cabe ainda a citação de que “em oposição ao *honoraties* que administram honorifica e acessoriamente, o funcionário profissional está encadeado à sua atividade como toda sua existência material e ideal.” (Weber 1999 p. 222) E por isso Weber ainda deixa claro que o ideal é que o funcionário receba salário, e não pagamento direto de clientes, e que tenha a sua fonte de renda na organização como a única ou ao menos a principal fonte de renda, de forma que sua aderência aos objetivos da organização não seja apenas uma questão de ideologia mas uma própria necessidade social, “o cargo é profissão.

Dessa forma, apresentamos os principais benefícios da organização burocrática, em que vale ressaltar que uma das principais críticas à burocracia, mais rapidamente expressadas, dizem respeito ao seguimento cego de normas inadequadas e distantes da realidade. No entanto, no modelo weberiano, é preciso destacar a racionalização das normas, de uma autêntica administração burocrática onde se encontra um sistema de razões racionalmente discutíveis, voltada a análise de fins e meios, normas que são escritas somente após detida verificação do *modus*

*operandi*, à semelhança da parte inicial do método Taylorista de estudo de tempos e movimentos na indústria.

Durante esta seção do trabalho destacou-se as vantagens e estrutura da organização burocrática, segundo o tipo ideal de Weber, diretamente de sua obra e comentado por outros autores. O importante a destacar neste viés é que o sucesso da organização burocrática depende da conformidade do comportamento dos subordinados aos objetivos indicados pelos superiores através da comunicação oficial. Esta conformidade é o fundamento da ordem na organização burocrática, ou seja, para que as vantagens sejam observadas é preciso haver aderência dos subordinados ao objetivo institucional, ao que Weber chama de disciplina.

Esse conformismo pode ser conduzido pelo estabelecimento de normas escritas, que sejam obedecidas pelos subordinados não apenas pela imposição dos superiores mas pelo próprio entendimento dos subordinados de que tais normas refletem as medidas necessárias ao atingimento dos objetivos da organização, que conjuntamente com os demais aspectos da estrutura burocrática concorrerem para a eficiência, atingimento pleno dos fins, com o racionamento adequado dos meios.

É preciso destacar que aos estudos de Weber (1999) e das escolas de administração clássica e das relações humanas, sucederam outras linhas de pensamento da administração, em que se pode citar as teorias comportamental, da contingência, do desenvolvimento organizacional, dos sistemas, estruturalista e neoclássica. Tais correntes não serão abordadas em profundidade neste estudo por não se constituírem em antecedentes diretos da gestão por processos, sendo citadas apenas quando em interface junto as tradições da gestão de processos no próximo capítulo.

A próxima seção abordará as críticas à organização burocrática, apresentando os comportamentos não desejados em tal organização, também chamados de “disfunções da burocracia”.

## 2.2 DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA E A INFORMALIDADE NA ORGANIZACAO

Na forma com que Weber (1999) apresenta as características da organização burocrática em sua obra, não apresenta uma sequência rígida de conceitos que

devem ser absorvidos ou uma linha de conclusão definitiva, talvez por ele mesmo demonstrar cautela em relação a alguns fatores limitantes da organização racional. No entanto, em uma de suas definições ele esboça o que em seu entender deveria representar a postura neste tipo ideal, um princípio de ação sem ódio ou paixão, anulando o sentimento pessoal em prol da formalidade da organização.

Tal atuação, *sine ira ac studio*, sem “ódio ou paixão”, é ao mesmo tempo um ponto forte do tipo ideal, pois como viu-se confere a impessoalidade e a uniformidade de ação independente de quem venha a ser o agente. No entanto, o “desumanizar” é o ponto fraco do tipo ideal, ao passo que pela natureza humana é impossível se abster de todos os julgamentos, interesses, vontades, crenças e valores pessoais, ainda que isto esteja estabelecido na melhor das normas e sob o mais rígido dos controles. O racionalismo e o funcionalismo extremo conduziram a organização a uma comunidade de autômatos, conduzidos sem nenhuma liberdade, o que em vias de possibilidade, poderia acabar com a própria evolução das organizações, pela negação da inovação, da criatividade e da busca de novas formas de atuar em atividades e contextos dinâmicos.

O próprio Weber “teme” a burocracia, e os rumos que poderiam ser dados às organizações neste caminho que como vimos, se torna o mais viável para a maioria das organizações no modo de produção capitalista. Podemos encontrar essa consideração dele acerca do “perigo” da burocracia através de uma tradução de suas palavras por Warren Bennis, em sua obra “Organizações em mudança”, citada por Motta e Bresser Pereira (1986, p.226):

é horrível pensar que o mundo possa vir a ser um dia dominado por nada mais que homenzinhos colados a pequenos cargos, lutando por outros maiores; situação que será vista dominando parte sempre crescente do espírito de nosso sistema administrativo atual e, especialmente seu produto: os estudantes... A paixão pela burocracia é suficiente para levar alguém ao desespero.

Provavelmente tal colocação esteja ligada ao uso com razões menos nobres da burocracia, fazendo com que aconteça o que o próprio Weber e outros tantos autores enfatizaram, o surgimento de um grupo social que através do conhecimento domina as decisões de empresas, sobretudo mais recentemente na era das Sociedades Anônimas, e também domina a ação de governos. Além desta perspectiva de dominação e classe social, se apresenta outra posição de Weber,

pela preocupação com a fragilidade do racional no modelo ideal de organização, que deviam ser protegidos das pressões externas, que poderiam conduzir seus membros a seguir regras alheias aos objetivos da organização. É muito difícil manter o conformismo de subordinados a regras com as quais estes não concordem.

A racionalidade é sempre limitada pois depende do ser humano, o “animal racional” na conceituação da filosofia; este elemento complexo da organização dificilmente pode ser comparado com o recurso material, equipamento, parte da grande máquina administrativa, pois este tem sua atuação não só voltada pela produtividade e pelo retorno financeiro como preconizara a Escola Clássica de Administração. A Escola de Relações Humanas, sua principal crítica, foi hábil em reconhecer a informalidade que existe nas organizações, o indivíduo associado a grupos, as lideranças informais, os elementos motivadores e desmotivadores que existem além remuneração e divisão do trabalho, entre outros elementos que limitam a racionalidade e o controle da organização diante dos subordinados, inviabilizando o alcance direto da tipologia ideal de Weber.

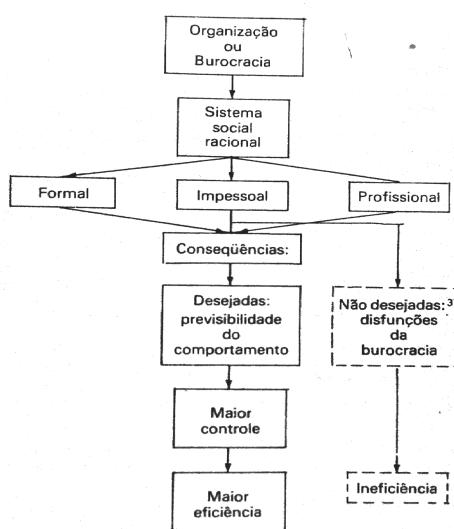
Quanto a controle, cabe citar que as organizações como unidades sociais com finalidades específicas, são “unidades artificiais”, planejadas e deliberadamente estruturadas, revêem constantemente e autoconscientemente suas realizações e se reestruturam de acordo com os resultados (ETZIONI, 1984). Logo não surgem de forma natural ou espontânea, do ajuste fluido entre membros como ocorre em outras unidades sociais menos complexas, como por exemplo, a família. É algo pensado com base no racionalismo, planejado para obter sucesso e produzir na melhor medida possível, o que nem sempre combina com o interesse dos membros da organização, sobretudo os mais penalizados na divisão do trabalho, cujo trabalho é mais “alienado” na concepção marxista. A dificuldade de lidar com este conflito de interesses é objeto desta seção, onde se aborda a existência de elementos informais além da formalidade racional-legal e as disfunções da burocracia.

É fundamental essa abordagem a administradores ou estudiosos das organizações, pois a vida administrativa é muito dinâmica e pela racionalidade limitada do ser humano, dificilmente é possível prever todos os cenários, crescendo as organizações em padrões pouco previsíveis ou alheias ao controle direto da gestão. Como destaca Etzioni, “o planejamento de uma organização é como o

planejamento de uma floresta, e geralmente, não como o planejamento de um edifício” (1984, p. 32)

Justamente das reações ou comportamentos não desejados pela organização, em parte imprevisíveis, emergem as disfunções da burocracia, comumente relacionadas ao conceito popular de burocracia como papelada, rigidez administrativa, superdimensionamento das normas, lentidão e ineficiência, ou seja todos os adjetivos inversos do que o tipo ideal de burocracia weberiana.

Figura 02 : O sistema burocrático na visão de Merton



Fonte: Motta e Bresser Pereira (1986 p. 52)

Um dos mais negativos aspectos dessa qualificação reside na inversão da prioridade entre os meios e os fins da organização, de forma que os métodos de trabalho, suas normas e procedimentos se tornem mais importantes que o produto deste trabalho, neste prisma, se gasta mais tempo e energia dos atores na criação e solução de problemas internos muitas vezes distantes dos objetivos superiores da organização (ETZIONI, 1984).

Este é um dos maiores prejuízos da organização burocrática onde as disfunções superam as vantagens, o superdimensionamento da administração, onde seus problemas, sua lógica, seus desafios, se agigantam tanto a ponto de prejudicar ou anular o alcance dos objetivos institucionais. Como já apresentado, o não atingimento dos objetivos questiona até a necessidade de existir da organização.

Mas como de fato se chega à proporção em que as disfunções da burocracia se destaquem a ponto de fazer jus ao conceito popular de burocracia ineficiente?



Quais as formas práticas de manifestação de tais disfunções? São fruto do excesso, deformação ou ausência do recomendado no modelo ideal weberiano?

Como resultado de tal imprevisibilidade do comportamento humano, verificam-se as consequências indesejadas da burocracia, as “disfunções da burocracia” conforme a terminologia de Merton. De forma semelhante ao método usado para apresentar os aspectos da organização burocrática apresenta-se as principais disfunções:

1ª fonte de disfunção: o excesso de burocratização:

Reside no excesso de formalismo, burocratização e apego exagerado às normas, provocando o que vulgarmente chama-se de “engessamento do processo”. Tal disfunção tem peso considerável sobre a visão popular de burocracia como sinônimo de ineficiência pois uma das expressões de tal disfunção atinge diretamente ao público ou cliente, mas há toda uma variedade de manifestações dessa disfunção.

Primeiro, é neste âmbito que pode haver a inversão de prioridade já citada, onde as normas se transformam em fins em si mesmos. O conhecimento dessas normas torna-se, então, algo muito importante, e daí, para se transformar tais normas de meios em objetivos, há apenas um passo (MOTA e BRESSER PEREIRA, 1986). O conhecimento de normas é o que faz do funcionário especializado, profissional, defendido por Weber, um ente importante à gestão, ele é selecionado, treinado e controlado para o cumprimento de tais normas. O exagero dessa perspectiva geraria o apego à norma pela norma, abandonando como instrumento racional, vetor de benefícios já previstos, em função de um apego excessivo ao regramento simplesmente porque ele existe, sem visar o resultado de sua execução. “O formalismo se transforma em ritualismo” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 59)

Como consequência desse comportamento o funcionário se mostra conscientemente limitado pelos regulamentos, não se adaptando diante das demandas diversas de um mundo em constante mutação, se mantendo cada vez mais inflexível, enrijecendo a atuação da organização. Esse comportamento choca-se diretamente com os interesses do cliente, que tratado como mais um caso,

submisso à norma, diminui o valor do funcionário, por considerá-lo “de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria, por ‘incapacidades treinadas’”, expressão de Thorstein Veblen, citada por Merton.

“Por incapacidade treinada não se entende a ausência de capacitação, mas justamente a capacitação restritiva que ensina como preencher formulário mas não se explica a finalidade dele, muito menos do serviço e de sua importância para aqueles que demandam.” (LIMA, 2000, p. 160) Constrói-se assim um volume de registros hábeis em provar que ninguém foi ineficiente e todos cumpriram a sua parte do serviço, ainda que no resultado final o cidadão não tenha ficado satisfeito.

Ainda no que se refere a “incapacidades treinadas” apresenta-se uma segunda manifestação do excesso de burocratização como fonte de disfunção da burocracia, que é o desenvolvimento entre os funcionários de um “nível mínimo de desempenho aceitável”. No apego excessivo à norma se verifica um limite de tolerância ao desempenho, um limite mínimo tolerável, onde o funcionário pode atuar sem o risco de ser penalizado. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986). Tal comportamento gera maiores prejuízos na indústria, com a queda de produtividade final. Ainda que exista o procedimento de pagar bônus financeiro aos que produzam acima ou nos padrões, recomendação da Escola Clássica de Administração, comprovou-se que funcionários e sobretudo grupos, podem se combinar para gerar a diminuição da produção, a “cera”, por motivos de conforto, para proteger colegas de grupo ou até mesmo todo o grupo, quando há uma expectativa de que um volume maior de produção poderia gerar demissões ou transferências de colegas.

Cabe destacar que no caso do desempenho mínimo, a supervisão direta do índice de produtividade, na indústria, considerando o resultado além da observância das normas tende a contornar o problema, mas em organizações com produtos não tão tangíveis como uma universidade, os prejuízos podem ser mais difíceis de ser mensurados e atenuados.

A próxima manifestação do excesso de burocracia enquanto disfunção é reclamada tanto pelo próprio funcionalismo como pelos clientes, é o excesso de documentação comumente chamado de “papelada” é uma deformação do aspecto puro da estrutura burocrática Weberiana que determina que tudo que ocorre na

organização deve ser formalizado e documentado. Dessa forma converte-se uma das maiores vantagens da organização burocrática em uma de suas maiores deficiências.

Há um dilema claro, pois a documentação é necessária, sendo componente essencial da formalidade, pois a materializa, mas seu excesso representa a disfunção burocrática mais indicada pela população como sinônimo de burocracia. É preciso racionalizar o uso de documentos, estabelecer o limite entre o volume necessário de documentação e a “papelada” é o desafio. (MOTA e BRESSER-PEREIRA, 1986)

Segundo Lima (2000) e o Guia de Elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão (2014), a memória administrativa envolve um conjunto de documentos formais e informais, em que há quatro parâmetros que podem orientar o que deve ser documentado: a permanência do objeto da informação, a comprovação legal, o teor de conhecimento técnico e o significado histórico. Se a documentação não atende a estes critérios há indicador que a mesma se converteu ou converterá brevemente em papelada inútil, materialização da disfunção burocrática.

Logo, torna-se claro que o excesso de documentação atenta contra algumas vantagens da burocracia, pois pode produzir lentidão no andamento dos processos, gastos desnecessários de tempo e materiais e ineficiência em geral. A preocupação com racionalização do trabalho é tão grande que estudiosos da administração tem se dedicado ao estudo dos fluxogramas de processos e seu mapeamento com vistas a reduzir a documentação e o trânsito desnecessário de processos, tentando tornar o fluxo o mais “ enxuto ” possível, na perspectiva da burocracia weberiana, o que introduz a gestão por processos como disciplina de estudo das organizações.

Uma última consequência indesejada advinda do excesso de burocracia que já foi citada, mas merece nova abordagem, é a ocorrência frequente de conflitos entre o público e o funcionário burocrático, por conta da despersonalização, da desumanização, do tratamento igual para casos diversos. Aqui, mais uma vez o excesso da aplicação dos regulamentos transforma a impessoalidade, um dos benefícios da burocracia em seu modelo ideal, que afasta favoritismos e permite mais igualdade no tratamento, em um foco de ineficiência pela forma como o

funcionário age diante do público.

Por conta desse comportamento “frio” o público muitas vezes se sente desprestigiado, por ter seu caso, sempre considerado para ele como especial, tratado como mais uma situação, presa a procedimentos e documentos que ele por desconhecimento sequer entende a necessidade. Tais conflitos geralmente promovem um descrédito do funcionário por parte do público, que critica a postura como ausência de racionalidade, justo o que mais preconiza a burocracia. A comunicação dos sentidos e objetivos dos regulamentos tende a minimizar estes conflitos quando o funcionário entende a sua responsabilidade no contexto global e sabe comunicar tal aspecto ao público.

#### 2ª fonte de disfunção: resistência à conformidade

Se além de exagerar no cumprimento dos regulamentos das organizações burocráticas os funcionários adotarem um comportamento inverso, resistindo ao cumprimento das normas racionais-legais, teremos uma nova fonte de disfunção burocrática. Tal disfunção está diretamente correlacionada com o caráter de imprevisibilidade do comportamento humano, em que no tipo ideal, o funcionário cumpre fielmente o estipulado pela organização. Esse comportamento previsível é uma condição fundamental para o funcionamento ideal da organização racional-legal.

No entanto, vimos que a Escola das Relações Humanas foi hábil em demonstrar que as motivações dos funcionários não envolvem apenas o condicionamento às normas e o recebimento dos salários e bônus financeiros por produtividade. Os funcionários atuam formalmente acompanhados de um complexo de valores, crenças, interesses pessoais, que podem corroborar ou simplesmente se opor à norma da organização, ocasião onde pode ocorrer o conflito.

Na primeira visão sobre tal problema cabe lembrar que todo ser humano anseia, em medida maior ou menor, à liberdade e autonomia individual. Logo esse sentimento reage ao interesse organizacional de tornar todos iguais, diferenciados apenas pelos seus papéis na divisão do trabalho. Muitas vezes os membros da organização que buscam atuar de forma mais independente entram em conflito com a organização, sobretudo quando seus objetivos ou ações questionam os objetivos

da organização. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 64). A burocratização assim assume um papel ruim não só para o cidadão, usuário dos serviços, mas também para o servidor, sendo benéfico apenas para a manutenção da relação de poder entre quem manda e quem deve obedecer. (LIMA, 2000).

Neste problema, empresas contemporâneas tem usado os direcionamentos práticos da Escola de Relações Humanas, para incentivar a participação de líderes informais, aproximá-los dos objetivos organizacionais ou até cooptá-los para a estrutura formal, de forma a minimizar a difusão de ideias contrárias à organização e atenuar conflitos. Seria interessante que, assim como na perspectiva da escola de Relações Humanas, a organização observe se racionalmente a resistência tem motivos coerentes, denunciando pontos de ineficiência das normas correntes e falhas de gestão/comunicação.

Em outra perspectiva a imposição do padrão de comportamento desagrada quando a organização desrespeita a estrutura e as normas de grupos sociais primários existentes, ignorando os grupos informais e as lideranças naturais, ao se escolher líderes não reconhecidos pelos grupos ou mesmo desmembrando grupos sociais constituídos naturalmente na organização, o que gera conflito. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986)

Tal ocorrência se deve ao fato de muitas vezes a organização burocrática não reconhecer devidamente a existência de grupos e líderes informais, que em virtude da não concordância com as medidas da administração superior, resistem ao cumprimento das mesmas entrando em conflito com a organização. O conflito se expressa na prática por uma “resistência ativa ou passiva” por parte dos subordinados frustrados pela tentativa de imposição dos superiores. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 65)

Diante de tal situação, a administração burocrática frequentemente tende a aumentar o controle, supervisão e punições, o que geralmente agrava ainda mais o conflito. Tal comportamento alinhado com a escola clássica de administração, por obter poucos resultados, pode ser substituído por estratégias de manipulação e participação como sugerido pela Escola de Relações Humanas. A participação tende a atenuar um pouco do sentimento de alienação do funcionário.

### 3ª Fonte de disfunção: o aspecto informal

Cabe citar mais uma causa de consequências não desejadas pela organização burocrática, que residem na limitação da racionalidade e planejamento já citada. Por melhor que seja a formalização, racionalização, regulamentação e planejamento de uma organização, sempre há elementos que se impõe além do formalismo, o que foi chamado de “organização informal”. Tais elementos são frutos da impossibilidade de limitar o comportamento humano a regras específicas, e só a elas, com as motivações e intenções exclusivamente voltadas ao interesse das organizações.

A organização informal abrange todas as relações, todas as normas, todos os valores e crenças não estabelecidos na organização formal e todo o comportamento correspondente que não foi previsto na organização formal. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p.65)

Ou seja, tudo aquilo que não foi previsto formalmente pela organização através de seus regulamentos constitui a organização informal. Podemos citar as relações de amizade e inimizade, simpatia e antipatia, conflito e cooperação, relações de liderança e subordinação, baseadas em normas não escritas, valores e crenças compartilhados pelos membros dos grupos informais que se formam alheios ou não à divisão do trabalho empreendida pela administração, em paralelo à organização formal e representam “as necessidades, sentimentos, interesses, atitudes e valores dos participantes da organização.” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 68)

O fato é que tal organização informal está presente em toda organização burocrática por ser essa composta em parte por seres humanos. E constatada sua existência, seria impossível destruí-la já que mesmo com a mudança de pessoas, novas relações e grupos informais surgem. Ignorá-la poderia ser perigoso para os fins da organização, porque as normas poderiam não ser seguidas, minimizando a disciplina dos subordinados, e poderia prejudicar uma condição fundamental para o sucesso da organização burocrática, o comprometimento consciente dos subordinados ao cumprimento das normas não só pela sua imposição, mas pelo reconhecimento de sua legitimidade racional para o alcance dos objetivos. De nada adiantariam as melhores normas, se na informalidade os responsáveis pela execução se guiam por outros objetivos e posturas que divergem do prescrito. O que a organização pode fazer então se este é um problema que de fato ela deve lidar?

A estratégia por parte da administração parece ser, seguindo os entendimentos da Escola de Relações Humanas, reconhecer que o comportamento dos indivíduos é em grande parte reflexo dos valores dos grupos sociais que participam. Então dada a impossibilidade de racionalizar o aspecto informal de cada indivíduo recorre-se ao entendimento dos grupos informais, de forma a minimizar a imprevisibilidade do comportamento, que pode ser minimizada por essa estratégia, porém jamais mitigada, dada a complexidade e dinamismo das relações sociais e dos interesses dos indivíduos.

Também não deve ser interesse da administração destruir esta organização informal como um eterno obstáculo para os objetivos, até porque essa informalidade em alguns casos pode ser útil à administração. A organização informal pode colaborar como um mecanismo de comunicação dentro da organização, e também pode atuar como meio de coesão, motivada pela solidariedade entre os pares, o que pode proteger a integridade pessoal e atenuar o sentimento de alienação do subordinado o que poderia levá-lo a resistir às normas.

Ademais, quanto às disfunções da burocracia, além das críticas à burocracia aqui sintetizadas na obra de Merton, cabe citar que há contribuições adicionais nas colaborações de Selznick, Gouldner e Crozier. Tais autores foram responsáveis pela concepção de modelos que abordaram disfunções específicas da burocracia. (MOTA e BRESSER PEREIRA, 1986)

Diante de tantas disfunções da burocracia, e deste modelo de organização ser o mais frequente na sociedade moderna, o que fazer para minimizar as disfunções e potencializar as vantagens da organização burocrática?

Para agregar à discussão sobre informalidade e as demais disfunções já apresentadas, pode-se destacar que a Escola de Relações Humanas indicou métodos de como buscar a cooperação dos subordinados para a consecução dos fins da organização, com atenção especial para os líderes naturais, treinamento das lideranças formais como reforço da legitimidade procurando satisfazer as necessidades sociais de seus subordinados, onde a organização atuará da seguinte forma:

incentivará a participação dos subordinados nas decisões, a fim de torná-los mais senhores de seus destinos, mais seguros, mais responsáveis; (b) simulará o espírito de iniciativa dos subordinados, o desejo espontâneo de cooperação; (c) dará sempre preferência à motivação positiva – prêmios, incentivos – do que à motivação negativa – ameaças, punições; (d) dará maior importância às diferenças salariais relativas entre subordinados de nível aproximadamente igual, diferenças essas que são causadoras de atritos e de baixo moral, do que a sistema de incentivos monetários; (e) introduzirá modificações tecnológicas e orgânicas, respeitando o mais possível a organização informal, a fim de minimizar o processo de resistência às modificações; (f) organizará um sistema de comunicações aperfeiçoado, não só de cima para baixo, mas também de baixo para cima, a fim de conhecer clara e precisamente o ponto de vista dos subordinados; (g) descentralizará a organização; (h) limitará o processo de divisão do trabalho, a fim de evitar operações excessivamente monótonas, repetitivas, em que o subordinado nada possa criar; (i) introduzirá sistemas de avaliação e promoção que levem em consideração não só o mérito aferido pela administração, mas também a avaliação feita pelos subordinados de si mesmos e de seus companheiros; (j) enfim, o administrador adotará essas e muitas outras medidas, procurando de todas as maneiras incentivar a formação de uma atitude positiva dos subordinados com relação à organização e seus objetivos. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 65)

Em acréscimo, verifica-se que organização informal, inicialmente vista como um obstáculo à racionalidade da organização burocrática pode ser utilizada através dos métodos acima como vetor de cooperação dos subordinados, em que cabe referenciar que como enfatizou Etzioni, citando Simon, “quanto mais eficiente a socialização menor o controle” (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986, p. 65). A aproximação da administração com os líderes informais tende a colaborar para uma maior conformidade dos subordinados aos objetivos e normas da organização, em que a norma informal reforça a norma formal.

Logo, nas duas primeiras seções deste capítulo se apresentaram as concepções de burocracia e suas críticas chamadas de disfunções. Tal resgate é importante para esta pesquisa pois o estudo do trabalho analisa a forma pela qual ele é realizado e os recursos que são necessários para a sua execução. Procura entender a lógica da forma como os resultados são obtidos e ajustar as atividades e a tecnologia empregada de maneira a otimizar o emprego dos recursos e a eficiência geral dos processos de trabalho. (GONCALVES, 2000a)

Como exemplos mais recentes de tais estudos pode-se citar os programas de qualidade total, as associações entre organizações parceiras, gestão por processos, reengenharia, tecnologia da informação, etc, entre outras manifestações da evolução dos estudos sobre aperfeiçoamento do trabalho, não sendo estes objetos



de negação da burocracia, e sim propósitos de lidar com as suas limitações e potencializar seus benefícios.

### 3. CAPITULO II. GESTAO DE PROCESSOS DE NEGOCIO - BPM

No presente capítulo serão apresentados os conceitos fundamentais e requisitos necessários à efetivação de uma gestão por processos no modelo BPM. Os conceitos remetem aos autores de referência em BPM, que desde as tradições de estudos que desenvolveram a gestão por processos justificam seu emprego em organizações, ao que se segue a apresentação do ambiente necessário à gestão por processos. Em seguida se apresenta um fluxo de gestão por processos, que permite a visualização objetiva das fases que na prática devem ser cumpridas para se gerir processos ponta a ponta com fins de agregar valor ao usuário final. Tal fluxo, baseado, sobretudo no manual de BPM que agrega a visão de diversos autores, envolve as fases de planejamento, sensibilização e capacitação de pessoal, mapeamento, modelagem, emulação, implantação, medição e refinamento de processos.

#### 3.1 – TRADIÇÕES DA GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO

Os esforços de racionalização e simplificação do trabalho deram continuidade em estudos com foco na melhoria das operações através de seu gerenciamento e melhorias, sobretudo com uma diferenciação de paradigma, voltado à atribuição de culpa das falhas aos processos e não às pessoas, utilizando medidas de desempenho baseadas em dados concretos (mensuração), que permitam uma melhoria contínua em cada atividade executada. (HAMMER, 2013)

As organizações buscaram a especialização contínua de suas atividades como uma forma de melhorar seus resultados. Porém como já abordado, a maximização do resultado de uma área, setor, departamento ou função administrativa, quer seja por exemplo Recursos Humanos, Finanças, Produção ou *Marketing* não garantiria a melhoria de desempenho dos resultados da organização como um todo, sobretudo no que se refere aos seus objetivos máximos. Isso porque é na interação entre os setores, quando o trabalho é transferido de uma unidade a outra, que ocorrem os erros e a perda de tempo e gasto de recursos desnecessários que geram a diferença entre o tempo esperado e o tempo executado. (GONÇALVES, 2000).

Como forma de minorar essas perdas e enfrentar outras disfunções

burocráticas no âmbito da gestão surge três tradições principais da gestão de processos: a tradição da gestão, a tradição do controle da qualidade e a tradição da tecnologia da informação.

A tradição do controle da qualidade e da melhoria do processo remontam a uma continuação da tradição da simplificação do trabalho, remontando à obra de Taylor<sup>6</sup>, que continha os estudos de tempo e movimento como forma de otimizar o trabalho (Harmon, 2013). As aplicações dos estudos de Taylor na produção de veículos por Henry Ford, na Ford Motor Company, em um modelo de linha de produção sequenciada, gerou um grande sucesso e interesse de gestores e estudiosos do mundo inteiro pela obra de Taylor. Após a realização de congressos que discutiam o movimento da simplificação do trabalho é fundada em 1946 a Sociedade Americana da Qualidade, sendo lançado em 1951 o livro *Quality Control Handbook* (Manual sobre controle de qualidade) de Juran, o que foram marcos da transição do movimento da simplificação do trabalho para o movimento do controle da qualidade.

Na década de 1970 a metodologia de controle de qualidade é conhecida por Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*), sendo nos anos de 1980 suplantada pelo Seis Sigma – método desenvolvido pela Motorola (Harmon, 2013). O fato é que na década de 1980 os japoneses passaram a aumentar sua participação no mercado de automóveis, por terem adotado um maior controle de qualidade que ironicamente aprenderam com os americanos. Tal sucesso japonês no sistema Toyota de produção se deveu ao foco na qualidade como um todo, defendida em todos os níveis da empresa, e ao uso de análises de processos com técnicas estatísticas de controle da qualidade com um programa de recompensas.

A tradição da gestão também tem início nos estudos de tempos e movimentos de Taylor e sobretudo dos estudos sobre a estrutura organizacional de Fayol, pois se a tradição da qualidade tem como foco maior a qualidade na fabricação de produtos, a tradição da gestão se concentrava no desempenho geral da empresa, suas estratégias, arranjo e gerenciamento dos recursos, sobretudo humanos, para alcance dos objetivos traçados. (Harmon, 2013).

---

<sup>6</sup> Frederick Winslow Taylor em sua obra *Princípios de Administração Científica*

Como nome mais destacado da tradição da gestão encontra-se Geary Rummler, com estudos na Universidade de Michigan, voltado à análise do desempenho sistêmico das empresas, com especial ênfase ao treinamento de funcionários e atuação de gestores para garantir melhoria dos processos. Em virtude de tal abordagem tornou-se referência para gestores de negócios e especialistas em recursos humanos, diferente da gestão da qualidade mais lida por engenheiros.

O segundo nome de destaque na tradição da gestão é Porter<sup>7</sup>, que propôs um novo modelo de organização das atividades da empresa, em volta de “cadeias de valor”, onde se definem os processos centrais da empresa, e estes definem a organização da mesma, quais são os processos operacionais e de suporte. Todas as atividades da empresa concorrem para o sucesso dos processos centrais, que geram valor para o cliente. Este autor diferencia a “abordagem operacional” voltada a “boas práticas” da abordagem de “posicionamento estratégico”. Enquanto na abordagem operacional se busca executar a boa pratica do setor de forma melhor, o que é facilmente copiado, no posicionamento estratégico o objetivo seria executar atividades diferentes das atividades dos concorrentes, ou mesmo executar as mesmas atividades de forma diferente, criando valor para o cliente. Esta abordagem gera valor para a gestão por processos por iniciar o paradigma do desempenho voltado para o cliente como vantagem competitiva.

Por fim, na tradição da gestão há que se citar a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) desenvolvida por Kaplan e Norton em 1996. O BSC consiste em um painel de indicadores que considere uma série de medidas de sucesso, associando o funcionamento de processos a clientes satisfeitos que gerassem ganhos financeiros para a empresa. (HARMON, 2013)

Entre a tradição da gestão e a tradição da tecnologia da informação se situa a reengenharia, por orientar tanto a mudança com base na cadeia de valor de Porter, como enfatiza a utilização da tecnologia da informação (TI) para a reengenharia dos processos de trabalho.

A terceira tradição, da tecnologia da informação (TI), envolve a utilização de computadores e aplicativos de programas de computador (*softwares*) para

---

<sup>7</sup> Michael Porter publicou em 1985 o seu livro *Vantagem Competitiva*

automatizar processos de trabalho. Inicialmente utilizados para suporte a emissão de documentação e dados, em viés de automação de processos de suporte, a partir de 1995 com a internet as ferramentas de TI avançaram para meios de comunicação, realização de negócios e instrumentos de gestão. Estudiosos da reengenharia de processos de negócio passaram a difundir que a TI seria o vetor de mudança das empresas, o que fora tanto seguido cegamente como criticado, sendo a reengenharia muitas vezes diminuída a uma abordagem “da moda”. O fato é que neste período a TI passa de serviço para ferramenta estratégica da empresa, sendo desenvolvidas diversas metodologias de negócios com base na utilização da tecnologia da informação, a exemplo dos sistemas de planejamento de recursos corporativos *Enterprise Resource Planning* (ERP) e ferramentas CASE. No final da década de 1990 a maior parte das grandes empresas tinham projetos envolvendo tais ferramentas de TI voltadas para a gestão. (HARMON, 2013)

A maior contribuição da tradição da tecnologia da informação não reside na oferta de *softwares*, mas na capacidade das organizações usarem as ferramentas de TI para pensar, medir, avaliar e melhorar os processos de negócio.

A mudança de uma gestão de desempenho funcional para uma gestão por processos voltadas à satisfação do cliente externo na metodologia BPM envolveu a mudança de paradigma que começou com a reengenharia e a gestão do controle de qualidade (TQM), ampliando essa abordagem por processos não só para fabricação de produtos, pois esse paradigma “é importante para poder identificar e tratar processos não industriais como importantes ativos de negócio e para poder analisar qualquer tipo de processo.” (GONÇALVES, 2000 p. 8)

A gestão por processos avança dos conceitos de reengenharia e controle da qualidade enfrentando de forma direta as perdas da gestão verticalizada do trabalho, com hiperespecialização funcional. “Os organogramas não se prestam para a análise dos processos de negócio, pois não mostram como eles funcionam na prática nem como ocorrem na empresa” (GONÇALVES, 2000a p. 11). A identificação de áreas funcionais bem delimitadas ou mesmo descrições extensivas das atribuições de cada uma dessas áreas não são suficientes para acompanhar e avaliar o andamento e performance de um processo tendo em vista um objetivo final. Permite a avaliação de cada etapa e sua maximização, mas limita a visão de

processo como algo fluido, dinâmico e interrelacionado em diversos setores da organização. “A gestão por processos evidencia a sequência de atividades que são realizadas, cruzando departamentos e níveis hierárquicos, até a saída dos produtos para atender o cliente final.” (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011, p 872). Muitas vezes essa estrutura verticalizada que dialoga com o tipo ideal de organização burocrática de Weber induz mais às disfunções que à eficiência operacional.

A gestão por processos exige assim a visão de processo horizontal, onde independente da estrutura organizacional da empresa as atividades mais importantes normalmente exigirão coordenação entre os departamentos. “Os processos horizontais são processos de informação e decisão criados para a coordenação das atividades que se espalham por várias unidades organizacionais”. (GALBRAITH, apud GONÇALVES 2000 p. 12) Essa é uma vantagem deste modelo de gestão, a visão de processo “ponta a ponta”. “Identificar o processo como a maneira típica de realizar o trabalho é importante para definir a forma básica de organização das pessoas e demais recursos da empresa”.(DREYFUS, apud GONÇALVES 2000 p. 14).

Pode parecer à primeira análise que a gestão por processos gera mais trabalho por seu caráter detalhista das atividades, que devem ser conhecidas, avaliadas, medidas, melhoradas, monitoradas, etc. No entanto, há que se partir de um entendimento claro de que é mais custoso, trabalhoso e perigoso gerenciar por tentativa e erro, ao invés de se buscar o gerenciamento ponta a ponta de processos, meio de criação de valor ao cliente. Essa rejeição foi sendo mitigada ao se observar os processos como o “centro prático da ação onde se produz o resultado que se quer avaliar” (LIMA, 2007 p. 70). Ao invés de avaliar cada parte do processo desde seu início, por funções, se analisa primeiramente o resultado, e a partir do resultado que se espera (orientação para usuário) que o processo deve ser delineado e o trabalho organizado. É a diferença da tradicional gestão voltada para o processo, rotina, e a gestão baseada em processos, voltada para resultados ao cidadão. A vantagem de gerir por processos é a possibilidade de criar processos de alto desempenho, com custos mais baixos, melhor uso de ativos (economicidade), maior velocidade, melhor eficácia e maior adaptação a mudanças e correção de falhas, que geralmente se concentram no custo alto, alto índice de erros, lacunas de interface entre áreas, excesso de trabalho, conflitos de competência, etc.

(HAMMER, 2013; JESUS, MACIEIRA, KARRER E CAULLIRAUX, 2013; LIMA, 2007).

Após abordar os avanços da gestão por processos diante da gestão departamental tradicional, é preciso definir o que vem a ser o processo propriamente dito nesta concepção. Nos conceitos mais difundidos, processo é uma ordenação específica no tempo e espaço de atividades estruturadas e medidas que toma um *input* (entrada de recursos), adiciona valor a ele e fornece um *output* (saída) a um cliente ou mercado específico. As relações entre entradas e saídas, que ocorrem em todas as atividades, definem a sequência do trabalho no processo. (AAGESEN e KROGSTIE, 2013; BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011; GONÇALVES, 2000; LIMA, 2007)

Partindo deste entendimento, há tipologias de processo, em que se classificam os processos geralmente diante de sua importância para a geração de valor ao cliente, e seu papel para essa cadeia de valor. Isso segregava simples atividades ou tarefas de processos para BPM. Assim há a classificação de Biazzi, Muscati e Biazzi (2011) de processos em operacionais (que fornecem o que o cliente deseja, relacionados às atividades-fim), de decisão (processos que comandam os processos operacionais e sua gestão) e processos administrativos (de suporte aos demais processos operacionais e de decisão. De forma similar, há também a separação entre processos primários, essenciais ou finalísticos, voltados ao cumprimento dos objetivos institucionais da organização, e processos de suporte, organizacionais ou gerenciais, que viabilizam os insumos e a estrutura necessária para a geração de valor (GONÇALVES, 2000, 2000a).

Tais processos essenciais ou operacionais são tão importantes que na gestão por processos estes devem influenciar até os desenhos organizacionais, para que os departamentos colaborem com a dinâmica esperada do processo ao transitar pelas unidades.

Logo, a gestão por processos de negócio (BPM), é o modelo de gestão que considera o processo o centro da atenção administrativa, é

[...] uma forma estruturada, coerente e consistente de compreender, documentar, modelar, analisar, simular, executar e continuamente mudar processos de negócio ponta a ponta e todos os recursos

envolvidos, com base em uma contribuição para o desempenho dos negócios  
(RECKER, apud AAGESEN e KROGSTIE, 2013 p. 126)

Ainda que a gestão por processos BPM se apresente como uma contemporânea contribuição à gestão do trabalho, há limitações a esta abordagem, tais como a falta de modelos aproveitáveis, e existência de resistências a se abandonar o modelo tradicional de desenho organizacional por função. Mesmo quando do conhecimento do foco em processos ponta a ponta, há ainda a ausência de clareza quanto ao tipo específico de liderança que a governança de BPM exige, e é preciso salientar que diante dos níveis de maturidade das organizações geridas por processos muitos gestores entendem ser muito difícil colocar em prática as medidas, muitas delas culturais, que fazem uma empresa passar de um nível a outro (SPANYI, 2013).

Ainda assim, há exemplos no Brasil e no mundo de projetos de BPM que geraram transformações importantes nas organizações, tais como automação e melhorias de processos, monitoramento de desempenho, alterações na estrutura organizacional e implantação de boas práticas adaptadas à realidade específica. (JESUS, MACIEIRA, KARRER e CAULLIRAUX, 2013). Tais exemplos e a concepção da gestão por processos justificam assim esta linha de estudo em gestão por processos ponta a ponta voltados para a satisfação do “cliente”.

### 3.2 – CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO – BPM

Partindo da compreensão do processo como sendo a unidade básica de estudo e aprimoramento do trabalho nas organizações, sendo este processo passível de análise e melhorias com vistas a satisfazer o usuário final do produto ou serviço ofertado, a Gestão de Processos de Negócio (BPM) se justifica como um meio de conectar as operações aos objetivos estratégicos da instituição, que por sua vez devem estar devidamente conectados à satisfação do cliente. (BURLTON, 2013). Dessa forma o processo não assume apenas o papel de rotina ou procedimento operacional, sendo a materialização tangível e mensurável das ações da organização na busca de seus objetivos institucionais.

Do ponto de vista prático, há ganhos na gestão por processos quando esta permite a visualização da dinâmica da organização, prevenção e solução de



problemas, eliminação de atividades repetitivas e identificação de usuários e fornecedores em toda a cadeia de valor do processo (LIMA, 2007). Ainda que estas análises sejam possíveis e rotineiras na gestão especializada dos departamentos, com foco nas responsabilidades adstritas a cada função administrativa, a gestão de processos se diferencia pelo foco na satisfação do cliente e na utilização de indicadores de desempenho, que não apenas monitoram o desempenho naquela unidade administrativa, como é de praxe, mas monitora de forma sistêmica o transporte de responsabilidades e trabalho entre unidades, onde ocorre boa parte dos desperdícios e falhas.

O foco no cliente se deve ao entendimento de que é nele que deve começar e findar o processo, que se inicia com o entendimento do que o usuário deseja, e termina com o mesmo recebendo da organização aquilo que demandava (GONÇALVES, 2000a; SCHEER e BRABANDER, 2013). “Os processos utilizam os recursos da organização para oferecer resultados objetivos a seus clientes” (HARRINGTON apud GONÇALVES, 2000). Os clientes realmente não se importam com a maioria dos procedimentos, rotinas, estratégias e arranjos estruturais das organizações, o que querem é o resultado materializado na entrega do que demandam (HAMMER, 2013). Esse é o maior ganho da gestão de processos de negócio, representar uma abordagem de organização voltada à satisfação dos usuários finais, o que reverte na maioria das vezes em ganhos para as organizações.

A gestão de processos de negócio é uma abordagem estruturada que emprega métodos, políticas, medidas, práticas de gestão e ferramentas de software para coordenar e aperfeiçoar continuamente as atividades e os processos de uma organização. Seu objetivo é controlar e melhorar os negócios de uma organização por meio da governança ativa e coordenada de todos os aspectos de especificação, desenho, implementação, operação, mensuração, análise e otimização de processos de negócio e com isso concretizar eficiente e eficazmente os objetivos empresariais (BRABANDER e DAVIS apud SCHEER E BRABANDER, 2013 p.281)

No entanto, há que se diferenciar a gestão de processos de uma iniciativa de BPM. Toda ação de melhoria de processo faz parte da gestão de processos de negócio, ainda que iniciativa isolada para implantação de um sistema ERP, reengenharia ou mesmo redução de custos e desempenho operacional. O que difere

essas iniciativas isoladas de uma iniciativa holística de BPM é seu caráter mais abrangente e representa uma busca da melhoria contínua da organização (SCHEER e BRABANDER, 2013). Um processo que atualmente foi mapeado, modelado e melhorado pode se tornar obsoleto em um ano, sendo necessário reiniciar todo o processo de melhoria novamente.

Esta gestão de processos em iniciativas de BPM pode ser orientada por princípios que refletem a cultura que todo ator participante da melhoria do processo deve compreender. É preciso compreender inicialmente que “todo trabalho é processual”, mas que nem toda tarefa é um processo passível de estudo da gestão de processos. É necessário que se classifique os processos entre essenciais, de suporte e de decisão para se buscar focar nos processos mais importantes e não focar em meras rotinas ou tarefas.

Entende-se que para quem objetiva empreender gestão por processos, “qualquer processo é melhor que nenhum processo”, não possuir nenhum desenho de processo é conduzir a organização a um ambiente de anomia, em que o improvisado ou o desempenho ocasional geram resultados variáveis e investidos de risco acentuado.

“Um bom processo é melhor que um processo ruim”, ao passo que mesmo que se tenha um desenho de processo, o que já é um início importante, este desenho por si só enseja um trabalho voltado a sua melhoria e redesenho. No entanto, “uma versão do processo é melhor que várias”, e assim investir na padronização do desenho de processo é fundamental na gestão de BPM, ainda que se deva respeitar a especificidade de cada departamento e o local de execução do processo, a padronização é um dos ganhos do BPM gerando economia de recursos e tempo.

“Até mesmo um bom processo deve ser executado eficazmente”, o que infere que mesmo que o desenho do processo seja bom, isso não é um determinante de que sua execução seja ótima, portanto o gerenciamento do processo é tão fundamental quanto seu desenho.

“Mesmo os bons processos podem ser aprimorados” e “Todo bom processo com o tempo pode tornar-se um processo ruim”, estes princípios refletem

conjuntamente a essência da abordagem holística de BPM no que se refere a melhoria contínua, o que é necessário no contexto de mudança constante das organizações modernas (HAMMER, 2013 p. 11). Ademais, em termos de gestão de uma organização orientada pela gestão de processos, a alta administração deve explicitar a colaboração integrada de diversos departamentos, deve avaliar o desempenho do ponto de vista interno e externo (usuário final), possuir um plano do que é prioritário em ações de melhoria e utilizar a capacitação em ferramentas de TI como mecanismo de aceleração da gestão de processos. (HAMMER, 2013; SPANYI, 2013)

Ao passo que na literatura os processos são classificados em bons ou ruins, há que se verificar critérios que devem ser observados em um processo de qualidade, ou um “processo de alto desempenho”, já que o que importa é o resultado. Segundo Hammer (2013 p.9) há cinco habilitadores decisivos para um processo de alto desempenho: “Desenho de processo, indicadores, executores, infraestrutura e dono do processo.”

a) O desenho responde pela especificação do processo, é a descrição detalhada das atividades, responsabilidades e sequência, indicando quando, como e onde ocorrem. Os indicadores (como por exemplo custo, rapidez, qualidade) representam o critério de mensuração de desempenho dos processos, levando em conta o processo ponta a ponta, para que o ganho em uma área não resulte em perda de desempenho em outra.

b) Os executores de processo não se referem a *softwares* ou ferramentas de TI, e sim às pessoas que trabalham com os processos, sem as quais nenhum desenho de processo seria executado com qualidade. Tais pessoas devem deter conhecimentos e visões diferentes das que trabalham com a gestão departamental tradicional, tais como foco em visão sistêmica, capacidade de autogestão e reação a metas estabelecidas.

c) A infraestrutura do processo envolve o suporte de sistemas de Tecnologia da Informação (TI) e Recursos Humanos (RH), para que sistemas de informação integrados no estilo ERP e sistemas de remuneração por resultados resultem em ferramentas e políticas de apoio a cultura de gerir processos.

d) Por fim, o dono do processo é a pessoa responsável por gerir o processo ponta a ponta como um ciclo, atuando para aproximar ao máximo o desenho do executado, promovendo ajustes nas duas esferas quando necessário.

Para que o processo seja eficiente no longo prazo é preciso não apenas um ou outro destes habilitadores, e sim é necessária a conjunção de todos, pois a falta de um habilitador pode comprometer o desempenho de outro. A título de exemplo, em situação de implantação de um *software* ERP de referência no mercado, onde não existam pessoas (executores) habilitados para otimizar seu uso na organização, não se lograria êxito.

Como é perceptível, para que os cinco habilitadores de Hammer (2013) sejam encontrados é preciso desenvolver um ambiente propício, com a presença de habilidades decisivas para o sucesso dos processos. É fundamental o papel da liderança, pois implantar processos na abordagem de BPM significa inserir mudanças nas organizações, o que só é possível mediante um comando seguro dos ganhos da gestão por processos e capazes de contagiar os demais colaboradores com a cultura de gestão de processos. Cultura organizacional esta que precisa ser voltada para os interesses do cliente, resultado dos processos, e não para manutenção de reservas de poder ou conhecimento fechadas em departamentos. Ações como instituir donos de processo, ou estruturas organizacionais como um departamento de processos e um conselho de processos são atitudes de governança de processos necessárias à integração dos projetos de melhoria de processos, possibilitando a melhoria da organização como um todo e não apenas do processo em algumas unidades organizacionais.

Por fim, para a implementação de processos de alto desempenho é preciso *expertise*, ou seja, os executores precisam deter conhecimento específico para gestão de processos, com domínio de técnicas de mapeamento, desenho e modelagem de processos, seguir metodologias respaldadas, utilizar *softwares* de modelagem e outras ferramentas de especialistas neste tipo de gestão (HAMMER, 2013). A capacitação e treinamentos específicos em gestão de processos podem ser iniciativas efetivas na preparação de tal ambiente, pois a capacitação pode fundamentar e renovar a intenção dos líderes, que precisam ser persistentes no propósito de mudar a gestão. O treinamento é utilizado para sensibilização dos

colaboradores, sendo importante para mitigar resistências à mudança e direcionar a cultura organizacional. Treinar e capacitar é também ação concreta para desenvolver experts em processos dentro das organizações. Já as ações de governança dependem da iniciativa da alta gestão das organizações, o que pode ser concretizado sem maiores esforços desde que haja reconhecimento destes gestores da importância da gestão por processos.

Nesta seção foram apresentados os princípios, ambiente e comportamento necessários na organização para a implementação de gestão por processos. Esta apresentação preliminar é necessária, pois partir para a implementação seguindo o fluxo de gestão de processo na abordagem BPM que será apresentada a seguir sem garantir previamente a existência dos habilitadores e habilidades necessárias aumenta as chances de insucesso na busca de melhorias processuais, que ainda assim são possíveis, mas minimizadas geralmente a reduções de custos e melhorias pontuais de desempenho, resultado distante do potencial de uma iniciativa de BPM bem planejada.

### 3.3 – FLUXO DE GESTÃO DE PROCESSO – BPM

Após o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias à criação de um ambiente propício para a gestão de processos de negócio BPM como um todo é necessário que as iniciativas de BPM sejam individualizadas e colocadas em prática. Um dos erros comuns é partir diretamente para a implementação de melhorias a partir da análise de partes do processo que evidenciam falhas. Tal procedimento desordenado produz logicamente ganhos, mas muito inferiores do que os benefícios provindos de uma gestão do processo conduzida através de um fluxo indicado na literatura que foi observado e testado por diversos estudiosos de BPM. Além disso, processos aperfeiçoados de forma isolada prejudicam a integração com outras iniciativas de BPM no futuro, caso se utilizem metodologias diversas caso a caso.

É importante destacar que por buscar orientar um estudo de caso na realidade de uma organização pública brasileira, a principal referência para o fluxo apresentado é o Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011), elaborado por equipe multidisciplinar do Governo Federal do Brasil. Este guia

apresenta duas abordagens de fluxo de gestão de processos, uma baseada no Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio (CBOK), desenvolvido pela Associação de Profissionais de Gerenciamento de Processos (ABPMP) e outra abordagem baseada na Society for Design and Process Science (SDPS). Por critério de benefícios e semelhanças as duas abordagens serão utilizadas neste fluxo apresentado a seguir, com destaque para eventuais diferenças.

Dessa forma apresenta-se um fluxo orientador para gestão de processos, dividido nas seguintes fases: planejamento, sensibilização/capacitação de pessoal, mapeamento, modelagem na notação BPMN, teste/emulação, implantação do modelo, medição de desempenho, acompanhamento, refinamento.

### 3.3.1 Planejamento

Como mencionado, um dos erros primários na gestão de processos seria a precipitação de imediatamente partir para o mapeamento e modelagem de processos sem um prévio planejamento, conhecimento do ambiente, estabelecimento de prioridades e visualização dos recursos disponíveis para esta iniciativa. Em geral iniciativas de BPM são novidades em muitas organizações, e por indicarem a necessidade de mudanças, geram resistência. Promover iniciativas de BPM pouco planejadas ou sem planejamento pode gerar resultados irrisórios, e assim frustrar colaboradores que podem diminuir sua motivação em participar de próximos projetos de melhoria de processos por acreditar que os resultados não são tangíveis ou sequer serão implementados pela alta gestão.

Antes de tudo, a organização precisa se conhecer, a alta direção deve ter uma visão clara de seus objetivos estratégicos, compreender a concepção do que é processo para BPM (evitando confundir com rotinas e tarefas) e principalmente separar os processos centrais dos processos de apoio os correlacionando com os objetivos estratégicos. É a correlação dos processos centrais, essenciais ou operacionais (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011; GONÇALVES, 2000, 2000a), que geram valor para o usuário final que devem estar vinculados aos objetivos estratégicos onde toda organização deve operar como uma rede de processos interligados (LIMA, 2007). Independente das diversas nomenclaturas de classificações de processos já mencionadas, é fundamental que a organização segregue os

processos centrais, essenciais dos processos administrativos ou de suporte como um primeiro passo que auxilia no estabelecimento de prioridades de iniciativas de melhoria de processos via BPM.

O Guia de Processos de Governo inicia seu modelo de fluxo segundo o CBOK, sendo que não apresenta diretamente uma etapa de planejamento com base no modelo SDPS. Enfatiza a necessidade de elaborar um plano para gerenciamento contínuo de processos centrados no cliente, evitando assim as ações isoladas. Tal plano deve definir os responsáveis e as atribuições de pessoas e unidades organizacionais associadas ao gerenciamento de processos, tais como expectativas e metodologias a serem adotadas (BRASIL, 2011).

Como em toda ação administrativa a etapa de planejamento é fundamental, e pode resultar em economia futura de recursos e minimização de riscos. No caso do BPM em específico, definições sobre expectativas são muito úteis para a tomada de decisões das ações de capacitação/sensibilização de pessoal, impactando na cultura, bem como a definição previa de metodologia otimiza a padronização das iniciativas de BPM e estabelece um direcionamento teórico para aqueles membros da organização que se identifiquem como futuros executores da gestão por processos. A atribuição das unidades e pessoas responsáveis por gerir as iniciativas de BPM permite o alinhamento dos executores com a alta gestão e um acompanhamento constante do ciclo de vida do processo, para que se mantenha o foco na melhoria para o cliente mediante uma análise ponta a ponta.

É preciso destacar que apesar de fundamental o planejamento deve ser objetivo e não ser prolongado por longo período de tempo, para que a motivação de gestores que a primeira vista sempre se amplia ao conhecerem a metodologia BPM e seu potencial não diminua pela crença de que não passará de mais um plano excelente, mas que não será efetivamente implementado.

### 3.3.2 – Sensibilização e Capacitação de pessoal – Cultura organizacional

Um dos aspectos mais importantes para a implementação de projetos de gestão de processos na prática é a cultura organizacional. “A cultura refere-se a crenças e valores coletivos que moldam atitudes e comportamentos relacionados aos processos para melhorar o desempenho de negócios” (ROSEMANN e

BROCKE, 2013 p. 119). Os executores de processo são habilitadores essenciais para a implementação de processos de alto desempenho, sendo a cultura de processos uma habilidade que todos em uma organização gerida por processos devem possuir. De nada adiantaria a melhor ferramenta de TI, os melhores consultores externos ou mesmo a instituição de departamentos de processos formalmente designados, se os membros da organização resistirem ou simplesmente não participarem do ambiente de melhoria.

O Guia de Processos de Governo não enfatiza claramente essa fase, mas ela é muito necessária, uma vez que “não se faz qualidade por decreto, pois não é possível mudar atitudes, estabelecendo e substituindo normas e regulamentos” (LIMA, 2007, p. 78). Várias iniciativas em termos de qualidade e desburocratização não lograram êxito no Brasil por conta de se limitarem a criações de cargos, órgãos públicos e normas frias, abandonadas com o tempo ou sequer consideradas pelos membros das organizações.

A escola de relações humanas da Administração já enfatizou há bastante tempo o papel do sentimento de pertencimento dos membros da organização e seu impacto no desempenho no trabalho e alcance dos resultados institucionais. Neste aspecto Lima (2007 p. 82) indica que é importante “propiciar as condições necessárias para que essas pessoas entendam o que fazem, a importância de seu trabalho e se tornem motivadas para fazer melhor.”

O ambiente de iniciativas de BPM é um ambiente de busca de melhorias através de mudanças na forma de trabalhar, no fluxo de insumos, na comunicação, na informação e até mesmo na relação de poder entre unidades administrativas e processo. Por conta de tal necessidade de mudança, é natural a resistência por parte de membros da organização. Mudar é o caminho para melhorar, mas também pode ser visto como uma ameaça ao conforto de membros da organização acostumados a sua atividade especializada fechada em departamentos.

O tema, pessoas e cultura é tão importante que possui capítulo específico na obra “Manual de BPM: Gestão de Processos de negócio”. Onde Baumol (2013) apresenta alguns elementos que explicam a resistência à mudança, tais como as expectativas com o futuro, adequação de habilidades atuais aquelas necessárias à



mudança, possíveis alterações de equipe ou de ambiente de trabalho e a criação de novas regras que impactam no comportamento e emoções dos membros da organização. A resistência pode ser maior ou menor diante de fatores específicos de pessoal como formação técnica e funcional, a existência de experiências anteriores, mitos e a capacidade diferenciada de cada membro em se adaptar a mudança.

Há também uma resistência específica à gestão por processos, onde algumas pessoas podem reagir com reservas à visão de processos como aversão a uma suposta mecanização ou robotização da atividade humana em atividades sequenciais como uma rígida linha de produção, no entanto um processo pode estar disposto como um conjunto de etapas não necessariamente ordenadas em todos os níveis, permitindo flexibilidade. O desenho dos processos deve ser alinhado com a sua necessidade de melhoria, o objetivo do desenho é melhorar a dinâmica do processo e não impedi-la. Assim, “os passos de certos processos organizacionais não precisam ser cuidadosamente definidos nem consistentes ou realizados numa sequência particular” (MORRIS e BRANDON, apud GONÇALVES, 2000, p. 8).

Outra resistência a mudança envolve o apego a processos, atividades ou unidades administrativas inoperantes, que nada produzem de efetivo para a organização, simplesmente por existirem na estrutura formal (LIMA, 2007). É preciso coragem para eliminar estas falhas organizacionais que geram apenas desperdícios de recursos e tempo, afastando a organização dos resultados esperados. Muitas vezes esse apego se deve a uma concepção de manutenção do poder que advém da especialização funcional. Por se tratar de um conhecimento específico, colaborar, esclarecer e informar detalhadamente o andamento do processo em cada unidade pode inibir pessoas com uma cultura de manutenção de poder, avessos a compartilhar conhecimento e pouco dispostos a receber críticas e opiniões de outras partes interessadas que a priori não são especialistas naquela função administrativa. Segundo Burlton (2013, p. 207)

ainda vemos planos sendo desenvolvidos por gestores funcionais que frequentemente desconsideram as necessidades de seus pares e estão cegos para a proposição de valor máximo para seus clientes. As pressuposições feitas pelos gestores desse domínio são com frequência de interesse próprio [...] eles podem otimizar as partes e subotimizar o todo.

Tal concepção se opõem justamente a interesses da cultura de processos,

em que se busca conhecer o processo horizontalmente, ponta a ponta, com especial atenção à passagem de trabalho entre departamentos, momento de grande incidência de erros (GONÇALVES, 2000). Tal visualização só é possível com a colaboração de todos os membros da organização participantes do processo alvo da busca de melhorias. Deve haver na organização orientada por processos um comportamento de “pertencimento” ao aperfeiçoamento do trabalho, com valorização da atuação em equipe, sem perda da responsabilidade individual, sendo esta responsabilidade desenvolvida pelo entendimento claro da importância de cada ação para o desempenho global do processo, permitindo que se cumpra as tarefas, e que adicionalmente os membros da organização raciocinem sobre o andamento dos processos, se colocando como protagonistas da oportunidade de melhorá-los.

O ambiente cooperativo deve ser incentivado através da realização de reuniões onde se estimule a participação dos membros ativos dos processos, a fim de que apresentem suas ideias e principais dificuldades no trabalho (GONÇALVES, 2000a; RUMMLER e RAMIAS, 2013). Tal comportamento colaborativo pode e deve estar presente em todas as fases do fluxo de gestão de processos, do planejamento, principalmente na modelagem e desenho, até a sugestões de refinamento do processo melhorado após implantação. O uso de ferramentas de TI tem contribuído para ampliar as possibilidades colaborativas, através de aplicativos de comunicação, *softwares* de desenho compartilhado de processos, etc.

Outro obstáculo frequente à cultura de colaboração é a crença de que as ideias de quem executa os processos não serão ouvidas ou implementadas por aqueles que as formulam (LIMA, 2007). A cultura sectária não pode ser combatida apenas com discursos, mas com atitudes claras de aproveitamento de boas ideias, independente de que nível organizacional (operacional, tático ou estratégico) ela provenha, o que estimula a novas colaborações. Neste sentido Baumol (2013 p. 338) defende uma “gestão sincera de expectativas” como forma de combater a resistência a mudança, com comunicação clara e oportuna sobre a situação presente, o que se espera do futuro e o que a organização pretende fazer em termos de alterações na estrutura e processos. A transparência na comunicação dos objetivos e expectativas da organização tendem a alinhar as expectativas pessoais dos seus membros, minimizando frustrações e conseqüente desinteresse em novos projetos.

A capacitação geral e específica sobre gestão de processos também tem um peso fundamental sobre a cultura organizacional. Na capacitação geral buscar-se-ia a sensibilização e familiarização dos membros da organização com os conceitos centrais de BPM, os benefícios de uma abordagem de gestão por processos e como todos podem e devem colaborar com estas iniciativas. Já as capacitações específicas, técnicas, seriam destinadas àqueles membros da organização que já motivados a gerir por processos se interessam por utilizar ferramentas de desenho de processos, tais como *softwares* específicos de modelagem, apreender conhecimentos sobre indicadores de desempenho ou metodologias de gestão de processos. Tais membros seriam treinados como *experts* em gestão de processos, orientando a materialização de sugestões de melhorias indicadas pelos demais membros da organização diretamente envolvidos com a execução dos processos.

Os ganhos destas capacitações também são culturais, já que pessoas motivam pessoas. Para que ações de combate a resistência a mudança e estímulo a colaboração, realização de capacitações, entre outras iniciativas como estas sejam implementadas é fundamental que todos os membros da organização estejam comprometidos com tais valores, no entanto o comportamento de dois atores se destacam para a disseminação de tais atitudes como valores. São eles: o dono do processo e o alto executivo.

Mesmo em uma organização voltada por processos os departamentos coexistem como funções administrativas básicas da organização. Não é por desejar o melhor desempenho do processo ponta a ponta que deixam de existir funções tradicionais da gestão, tais como finanças, *marketing*, produção, recursos humanos, etc. Na gestão tradicional por funções, o processo é subdividido em diversas partes em função dos departamentos que atravessam, tendo como responsáveis cada gestor funcional enquanto o processo transita em sua unidade, não importando o desempenho na passagem de uma unidade a outra ou como o desempenho de um segmento afeta a próxima parte do processo. Dessa forma, é preciso que sejam definidos membros da gestão responsáveis pelo desempenho operacional de processos essenciais, acompanhamento de resultados e pela melhoria contínua dos processos, tais membros são chamados de “donos de processo”. As atribuições essenciais desses donos de processo são garantir a dinâmica esperada do processo, em ritmo adequado e eliminando obstáculos a seu trâmite, otimizar a

utilização dos recursos, sobretudo humanos, avaliar a organização sob perspectiva do processo através de indicadores de desempenho pautados na perspectiva dos clientes e otimizar como um todo o funcionamento do processo, de forma que a melhoria em uma parte do processo não possa impactar negativamente no seu andamento futuro. É importante adicionar a este perfil do dono de processo o conhecimento técnico sobre técnicas e ferramentas de BPM e a demanda por habilidade negocial, pois por não ocuparem a posição de chefes dos executores do processo que acompanham, devem negociar e influenciar tais pessoas em busca de colaboração (GONÇALVES, 2000A; SCHEER e BRABANDER, 2013).

Há um risco claro de que com o passar do tempo, e dependendo dos resultados alcançados pela gestão por processos, membros da organização atuem mais voltados a suas funções tradicionais, especializadas e percam o foco na visão sistêmica do processo. Os donos de processos são essenciais para a manutenção deste paradigma mas não os únicos, já que cabe à alta administração ou alto executivo um papel fundamental na difusão da cultura de processo.

O poder da liderança e influência da alta administração é indicado por vários autores como fator crítico de sucesso na melhoria e gestão de processos de negocio. Para Spanyi (2013 p.275) “a capacidade de influenciar seus pares é uma habilidade essencial para gestores de processo”, na mesma linha Scheer e Brabander (2013 p.299-300) defendem a necessidade de um “patrocinador de BPM” na direção que esteja “disposto a iniciar, financiar e incentivar esse tópico fundamental do ponto de vista da alta administração”. Sob este argumento, Lima (2007 p.13) aprofunda a responsabilidade da alta administração ao defender que uma transformação gerencial desta dimensão não acontece por viés normativo, “pois não se trata de determinar, mas de convencer. É mais uma questão de exercer influencia, procurando mover e inspirar as pessoas no intuito de obter delas o máximo de cooperação, fruto de sua própria motivação.” Neste aspecto o discurso reiterado sobre os benefícios da gestão por processos advindo de um alto gestor tem muito impacto sobre os liderados, ao que este autor chama de “exposição de motivos”, mas que deve transcender, “baseada no compromisso da palavra, respaldada no exemplo da prática”.

Ações deste tipo, provenientes da alta administração tendem a minar uma

das resistências culturais citadas, de que a ideia do executor não será considerada ou implementada pelo gestor. A palavra motivada do gestor e suas ações, combinadas com a atuação de donos de processo tende a retroalimentar o elemento motivacional que varia durante toda iniciativa de BPM em suas diversas fases. Da mesma forma, por mais capacitados e motivados que sejam os gestores intermediários ou mesmo os donos de processo se a alta administração da organização não demonstrar entusiasmo e apoio moral e material ao projeto, dificilmente se manterá a motivação dos executores de processo, pois estes não entenderiam como importante trabalhar por uma melhoria de processo que sequer é requisitada pela alta administração, e portanto não parece valorizada.

Durante os estudos de Biazzi (BIAZZI, MUSCATI e BIAZZI, 2010) em instituições públicas de ensino superior ficaram expostos os impactos da presença ou ausência do apoio da alta administração em projetos de aperfeiçoamento de processos, o que gerou estagnação ou mesmo abandono de projetos e se abordou outro risco da gestão de processos relacionada à alta gestão, o risco da alternância de gestores, também citada por Lima (2007). Em projetos relacionados ao Gespublica, Lima (2007 p.132) relata que

são incontáveis as experiências de organizações que iniciaram processos vigorosos de mudança, e, com a troca de liderança, perderam as acumulações já conseguidas, as práticas recém-implantadas não se transformaram em hábitos, mas em memórias que para as pessoas significaram fracasso e desmotivação, e para a organização desperdício e retrocesso.

Como medidas de enfrentamento deste problema e sedimentação do reconhecimento dos benefícios da gestão por processos é necessário publicar resultados de sucesso ainda que pontuais, mas que possam representar um fator crítico de sucesso para difundir valores de excelência, que devem estar sempre presentes nos discursos da alta gestão, e motivar novas iniciativas.

Em suma, a fase de sensibilização e capacitação envolve ações que busquem estabelecer o consenso de que gestão por processos significa criar um ambiente cultural e técnico voltado a uma discussão contínua e qualificada sobre como as coisas são feitas, tendo em vista a mudança constante e a melhoria do desempenho, de uma forma colaborativa e sustentável. Este compromisso deve ser assumido em todos os níveis da organização, desde o alto gestor que viabiliza,

defende e motiva as iniciativas de BPM, passando por donos de processo que gerenciam o desempenho global dos processos com base em indicadores voltados à satisfação do usuário final, sendo amparado por gestores de departamentos, por onde transitam processos sob a ação direta de executores, membros da organização que devem perceber que cada ação de seu trabalho tem um valor e um impacto no resultado do processo.

### 3.3.3 – Mapeamento de processos

Após a definição de um plano de BPM que priorize as iniciativas e da fase de sensibilização e capacitação geral da equipe se chega à fase de mapeamento dos processos. Nesta fase é importante conhecer o ambiente e contexto em que os processos podem ser mapeados, os recursos disponíveis e definir as estratégias e técnicas de mapeamento, o que permitirá chegar à conclusão de quais processos serão mapeados de fato e como isso será feito.

No Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011 p.10) a etapa de mapeamento aparece de duas formas distintas segundo a abordagem CBOK e SDPS. No CBOK, aparece sob a nomenclatura de “análise”, onde se busca compreender os processos da organização em sua situação presente diante das metas e objetivos desejados. “Durante essa etapa são vistos pontos como: objetivo da modelagem de negócio, ambiente de negócio que será modelado, principais *stakeholders* e escopo da modelagem.” Além do viés estratégico são levantadas todas as informações disponíveis sobre os processos, tais como documentos, planos, modelos de processo, medições e indicadores de desempenho existentes, influências externas ao processo, etc, de forma a compor o máximo de referencial sobre o contexto do processo como um todo (BURLTON, 2013). Segundo o Guia de gestão de processos de Governo (BRASIL, 2011), para este reconhecimento várias técnicas podem ser usadas para coleta de dados em campo tais como “*Brainstorming*, Grupo Focal, entrevista, cenários, *Survey*/Questionário e 5W1H”. Tais técnicas permitem entender e documentar um processo.

Na abordagem SDPS a etapa de mapeamento não é apresentada explicitamente, já que o fluxo de gestão de processos nesta metodologia já se inicia pela modelagem. No entanto, observando os primeiros passos da modelagem em

SDPS é possível identificar ações típicas de mapeamento, ao passo que são inicialmente identificados as motivações, a qualidade e os efeitos gerados pela utilização do processo, compondo a cadeia de valor deste. Após este procedimento, “verifica-se os valores adicionados (resultados do processo), insumos (que são transformados), referências (que orientam a transformação) ou infraestruturas (que são consumidos pelo processo).” (BRASIL, 2011 p.13).

Mesmo tarefas simples quando muito descritas podem gerar fluxos de grande volume, portanto é importante equilibrar a quantidade e qualidade das informações que devem compor os mapas de processo, descartando aquelas informações que não são fundamentais ao entendimento da situação atual do processo a ser melhorado. Gonçalves (2000a, p. 10) indica as dimensões essenciais do processo que devem ser identificadas:

fluxo (volume por unidade de tempo), sequência das atividades, esperas e duração do ciclo, dados e informações, pessoas envolvidas, relações e dependências entre as partes comprometidas no funcionamento do processo.

A diferença é que como a etapa de modelagem em SDPS envolve o mapeamento e o desenho, as duas fases aparecem de forma conjunta. No entanto por questão de método, é interessante separar o mapeamento da modelagem por se tratar de dois status diferentes de processo. O mapeamento pode conter um caráter mais superficial, por representar o processo “*as is*” (como é), que prepara o ambiente para o processo “*to be*” (como deve ser) após a modelagem.

Um aspecto fundamental desta etapa de mapeamento é a participação das pessoas que de fato executam os processos. Por mais que existam detalhados planos ou fluxos de processos atuais, é preciso observar a forma prática com que o trabalho é executado, pois pode haver desvios de planos, e o mapeamento deve representar fielmente como o trabalho é feito hoje, para que não se gaste recursos na análise de um processo fora da realidade.

Hammer (2013) indica algumas premissas fundamentais que facilitam o trabalho de mapeamento. É importante reconhecer que mesmo com falhas possíveis sempre há ou houve um bom motivo para o trabalho ser feito como é, isso valoriza os trabalhadores e os motivam a cooperar com a mudança. É preciso comunicar, questionar os executores acerca das mudanças que estes entendem como

necessárias, os envolvendo no processo. É preciso não só questionar como observar os executores enquanto trabalham, e para isso não é interessante ter pressa, até porque a presença de analistas pode influenciar a forma como o trabalho é feito, assim, algumas semanas de observação são suficientes e viáveis. Conte em sua equipe de mapeamento com a colaboração de analistas que já executaram este tipo de processo.

Por fim, mas não menos importante, Hammer (2013 p. 27) indica que se pratique o respeito, tratando os trabalhadores como especialistas, comunicando que o objetivo é tornar a vida deles melhor e sempre se perguntar “gostaria que meu trabalho fosse analisado e reestruturado da maneira como estou fazendo isso para os outros?”

No planejamento se fez uma escolha macro do que é prioritário na organização, contudo na evolução da gestão de processos, no momento de mapear se encontra uma multiplicidade de processos no ambiente com oportunidades de melhoria, sendo todos defendidos como importantes pelas unidades e pessoas que neles mais trabalham. Como definir o que mapear? Bandara, Guillemain e Coogans (2013 p.240) coletaram os entendimentos de diversos autores sobre este problema. Davenport afirma que “as organizações devem se concentrar nos processos mais importantes ou naqueles que mais conflitam com a visão da empresa e priorizá-los de acordo com urgência.” Nesta escolha do autor verifica-se uma lógica de amplitude do ganho, já que os processos mais distantes dos objetivos estratégicos logicamente devem possuir menos valor agregado desperdiçando mais tempo e recursos.

Hammer e Champy apresentam três parâmetros para a escolha, a “disfuncionalidade dos processos”, ou seja, os que estão com problemas mais evidentes, a “importância dos processos”, ou seja os que tem maior impacto sobre os clientes e a “viabilidade dos processos, que representam aqueles processos com maior chance de sucesso na implementação de melhorias.

Husley e Stewart avançam na dificuldade de escolher processos com critérios econômicos e uma visão sistêmica baseada no critérios de “dependência”, que avalia o impacto do insucesso de um processo para toda a organização,



“probabilidade de insucesso”, “impacto” do processo para o alcance de objetivos e metas institucionais, “custo/benefício” do projeto de melhoria e a “probabilidade de sucesso” do projeto de melhoria. (BANDARA, GUILLEMAIN e COOGANS, 2013)

Em resumo, a fase de mapeamento consiste na observação cuidadosa do ambiente, priorização de processos a serem melhorados e levantamento de todas as informações que ajudarão no desenho do processo na fase seguinte de modelagem.

#### 3.3.4 – Modelando processos na prática – a notação BPMN

Após a conclusão do mapeamento, a equipe de gestão de processos deve buscar a visualização do processo em seu estado atual, “as is”, chegando o momento de identificar as oportunidades de melhoria, realizar o desenho e buscar a correção de falhas. Muitas vezes essa fase se confunde com o próprio mapeamento, de tão contínuo que é o procedimento de desenhar e modelar após mapear.

Conforme o Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011 p.11) com base na abordagem CBOK

o desenho de processo consiste na criação de especificações para processos de negocio novos ou modificados dentro do contexto dos objetivos de negocio, objetivos de desempenho de processo, fluxo de trabalho, aplicações de negocio, plataformas tecnológicas, recursos de dados, controles financeiros e operacionais, e integração com outros processos internos e externos.

Modelar de fato envolve descrever e apresentar os processos através de gráficos, fluxogramas e diagramas (mapas) que permitam a visualização clara da sequência de trabalho, atividades e ações no decorrer do processo. Geralmente este desenho e as medidas de desempenho do processo presente apresentam redundâncias, trâmites desnecessários, excesso de documentação, gargalos e outras falhas do processo que se configuram como oportunidades de melhoria a ser implantadas e testadas na fase de implementação e emulação de um novo modelo.

Ainda segundo o Guia CBOK, a modelagem é definida como “um conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de um processo de negócio existente ou proposto” (BRASIL, 2011 p.11), sendo considerada ainda “fase onde ocorre a representação do processo presente exatamente como o mesmo se

apresenta na realidade, buscando-se ao máximo não recorrer a redução ou simplificação de qualquer tipo.” (BRASIL, 2011 p.11)

Como já citado, na metodologia SDPS a modelagem do processo envolve tanto atividades de conhecimento do ambiente, mapeamento e modelagem propriamente dita com desenho de fluxos.

Para Rosemann e Brocke (2013 p. 115) “o desenho e a modelagem de processo estão relacionados com os métodos utilizados para identificar e conceituar processos de negócios atuais (como são) e futuros (como deveriam ser).” Envolve técnicas de desenho, análise e modelagem de processo. “A fase de desenho responde as perguntas: ‘Quem faz o quê, em qual sequência, quais serviços ou produtos são produzidos e quais sistemas de *software* e dados são utilizados para apoiar o processo?’” (SCHEER e BRABANDER, 2013 p. 284). Assim o desenho aglutina todo o conhecimento sobre o processo. A análise envolve a identificação dos pontos fracos do processo, quer seja na organização, estrutura ou tecnologia, permitindo a implementação de melhorias de desempenho. Os resultados da análise conjuntamente com os objetivos estratégicos da organização (voltados a satisfação do usuário final) são utilizados para estabelecer modelos de processos futuros, ou seja, de como os processos deverão ser após otimização.

Tais representações não são apresentadas de qualquer forma no desenho dos processos, havendo um padrão de desenho para representação do trabalho nos diagramas e fluxogramas de processo. Este padrão é a notação *Business Process Modeling Notation* (BPMN), definida pela metodologia de modelagem de processos, que inclusive é o padrão definido pelo Governo Federal Brasileiro no Guia de Processos de Governo.

Em 2004, a notação BPMN foi apresentada como a notação padrão de modelagem de processos de negócio, e após diversas avaliações pela comunidade acadêmica passou a ser amplamente respaldada. Esta linguagem está em sua versão 2.0.1. O principal objetivo da notação de modelagem de processos é disponibilizar uma linguagem que pode ser compreendida de imediato por todos os usuários, desde analistas que criam esboços de processos, passando por analistas de TI que desenvolverão os sistemas de apoio a estes processos até os executivos

que procederão a gestão e monitoramento dos resultados. Assim o BPMN permite a ligação direta entre as linguagens de desenho e de execução, permitindo sua tradução em linguagens de programação para soluções de TI (AAGESEN e KROGSTIE , 2013).

A notação BPMN flui através de elementos gráficos que compõem os diagramas de processos de negócio. Todas os trânsitos, tarefas e atividades essenciais do processo ficam representadas neste diagrama, que tem quatro categorias básicas de elementos: objetos de fluxo, objetos de conexão, raias e artefatos.

Os objetos de fluxo contém eventos, atividades e *gateways* (Figura 3). Os eventos podem ser iniciais, intermediários ou finais. As atividades são divididas em processo, subprocesso e tarefas e representam o trabalho realizado na organização. Os *gateways* determinam ramificações, bifurcações ou junções de caminho dentro do processo.

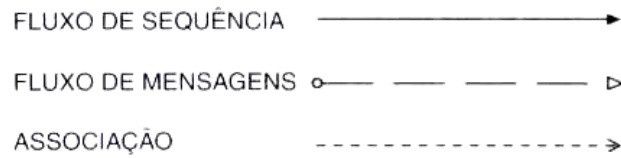
Figura 3 – Objetos de fluxo na notação BPMN



Fonte: Aagesen e Krogstie (2013, p.129)

Objetos de conexão são utilizados para conectar os objetos de fluxo, significando fluxos de sequência, fluxo de mensagens ou associação. Os fluxos de sequência definem a ordem de execução das atividades, o fluxo de mensagens indica a comunicação entre atores do processo e a associação permite a ligação entre objetos gráficos (atividades) e elementos de texto, que não representam objetos de fluxo mas colaboram com informações adicionais às tarefas.

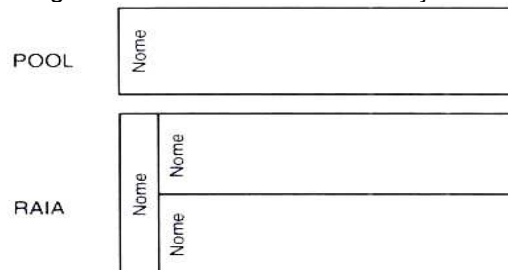
Figura 4 – Objetos de conexão na notação BPMN



Fonte: Aagesen e Krogstie, 2013, p.129.

As raias são fundamentais na representação gráfica do processo, pois representam um participante do processo, identificando atores, setores, departamentos ou até mesmo participantes externos à organização mas que guardam relação com o processo. As raias e *pools* concentram em seu espaço as atividades que são executadas por estes participantes e as segregam das atividades operadas por outros participantes, logo são fundamentais em processos interfuncionais, que transitam por diversos departamentos. Os *pools*, mais abrangentes tais como organizações, departamentos, etc, podem ser subdivididos em raias, que representem setores ou funções administrativas, tais como produção, transporte, expedição, financeiro, etc, permitindo a identificação clara de quem executa o quê no processo.

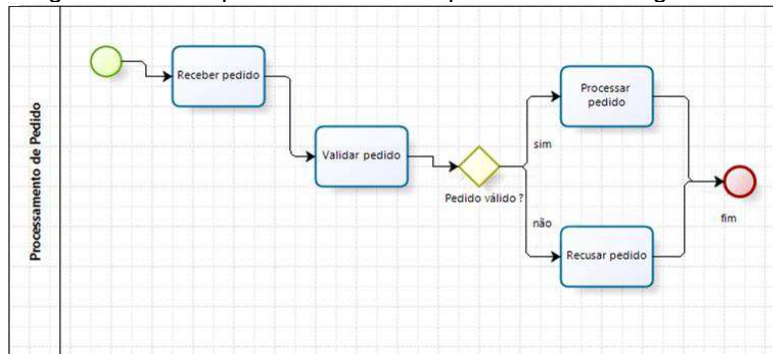
Figura 5 – Raias e Pools na notação BPMN



Fonte: Aagesen e Krogstie, 2013, p.129.

Os artefatos, que não são exibidos no diagrama são objetos de dados, anotações e comentários que apenas representam informações adicionais ao trabalho executado nas tarefas (objetos de fluxo).

Figura 6 – Exemplo de desenho de processo no Bizagi



Fonte: Santos (2012) (<https://marcogandra.wordpress.com/2012/05/19/>)

Através deste desenho do processo é possível visualizar rapidamente quem executa qual trabalho em cada fase do processo e com que entradas e saídas de insumos a cada fase. O fluxo pode conter ainda indicação do tempo em cada trabalho.

Geralmente processos não apresentam desempenho satisfatório por erros de desenho ou erros de execução. Deficiências generalizadas normalmente envolvem erros de desenho, deficiências ocasionais provêm de falhas na execução (HAMMER, 2013). A representação gráfica explicita erros de desenho, duplicidades, gargalos, retrocessos.

No entanto, mesmo no desenho do processo existente e na modelagem de projetos de melhoria, há boas práticas a serem seguidas e equívocos que devem ser evitados. Deve-se evitar repetição de elementos na representação por excessiva subdivisão de tarefas dentro de uma mesma atividade, e sobrecarregar *pools* e raias com muitas divisões nem sempre necessárias (AAGESEN e KROGSTIE, 2013). Seria o exemplo de uma representação gráfica de uma atividade “enviar comunicado” representada por dois objetos de fluxo “redigir comunicado” e “enviar comunicado”, sendo essa divisão desnecessária por ser obvio que para o envio do comunicado elaborado por uma mesma unidade o envio subentende sua elaboração. Da mesma forma carregar uma raia ou um *pool* por pessoas de um mesmo setor por desempenharem tarefas distintas em uma mesma atividade representa uma prática negativa, que prejudica o maior benefício ofertado pelo desenho de processo que é a visualização clara e objetiva do trabalho no seu andamento.

Burlton (2013) apresenta outras indicações úteis para notação em BPMN, no

que se refere à nomenclatura utilizada, sendo o nome do processo um indicativo claro e preciso do objetivo do processo, e não a representação de seu início ou alguma ação qualquer. Associar processos a departamentos, tais como “marketing”, “expedição”, ou a ações genéricas como “avaliação”, “aquisição” não é uma boa prática por transformar a representação em um sentido confuso, pouco delimitado e passível de interpretações. Assim acadêmicos indicam que se deve evitar os verbos vagos que denotam ações genéricas como “gerenciar”, “manusear”, “processar ou “fazer”. O ideal é apresentar na nomenclatura a proposição de valor daquela atividade, identificando o resultado do trabalho. Assim, ao invés de utilizar “manusear um pedido” se utilizaria “atender um pedido”, onde o pedido atendido representa um resultado concreto, delimitador do tempo, desempenho e qualidade da atividade.

Na mesma linha, Spanyi (2013 p. 271) sugere o uso de termos adequados para definir processos ponta a ponta, segregando as convenções para denominação de processo em “única palavra”, “frase” e “de-para”. O risco das convenções de única palavra e frase é, como Burlton (2013) já alertara, a possível confusão com departamentos, e a vantagem da convenção “de-para” é o foco nos limites do processo de negócio. Podem ser citados como exemplos de convenção “de – para” uma sequência de *marketing*, vendas e entrega, “da promoção ao pedido”, “do pedido à entrega”, etc, onde se nota limites claros e saídas concretas, tais como pedido e entrega da mercadoria.

Para materializar o desenho dos processos em diagramas com objetos de fluxo, objetos de conexão, pools, raias e artefatos foram desenvolvidos softwares que permitem o facilitam o desenho e modelagem. No mercado existem opções como Bizagi, Oryx, Tibco Business Studio, Aris Express, Process Maker, Open ModelSphere e Intalio, logo, há muitas opções de ferramentas gratuitas para a modelagem. Neste trabalho de pesquisa, no mapeamento de processos selecionados no estudo de caso será utilizado o sistema Bizagi<sup>8</sup>, por se tratar do software mais utilizado no mundo para modelagem na notação BPMN, possuindo interface intuitiva e um grande repositório de referenciais de desenho de processos, sendo uma aplicação respaldada por analistas de processo e desenvolvedores de

---

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.bizagi.com/>

TI.

Além disso o Bizagi permite modelagem compartilhada e colaborativa, o que segundo Kemsley (2013) agrega valor nessa fase da gestão de processos, por possibilitar que várias pessoas, de diversos departamentos e não apenas analistas de TI, participem da concepção, modelagem e desenho de processos de negócio. Os modelos ficam disponíveis a diversos colaboradores que podem alterar seu conteúdo que fica visível aos demais, essa dinâmica pode aumentar a produtividade, gerar ideias inovadoras e ainda minimizar conflitos por acelerar o processo de discussão das divergências entre participantes diversos.

Dessa forma, há uma divisão do trabalho e ganho de qualidade do modelo, minimizando frustrações possíveis caso um modelo seja desenhado sem a colaboração de especialistas no trabalho efetivo, que refutam o modelo com argumentos práticos que só eles conheciam. Reiterando o conselho de Hammer (2013) é preciso respeitar e valorizar o trabalho de quem executa efetivamente o processo, que é e deve ser tratado como especialista naquela atividade.

Como reflexão adicional sobre os desenhos de processos é interessante observar na representação qual o público alvo a que se destinará o diagrama ou fluxograma de processo. O mapeamento deve ser o melhor possível, mais rico de informações e detalhes do processo e seu contexto, no entanto a saída da modelagem deverá ser adequada a quem consumirá o modelo. Assim um diagrama para gestão interna seria diferente de um diagrama para informação ao consumidor final, por exemplo.

Dumas e Kohlborn (2013) classificam os modelos de processos em dois tipos utilizáveis: coreografia e orquestração. A orquestração se refere a um modelo mais completo de interações, e colabora com as análises de gestores, sendo interessante para alta administração, donos de processo e analistas de TI. A coreografia se limita a identificar ações internas com efeitos visíveis externamente a organização, oferecendo uma perspectiva global, do ponto de vista de um observador e não de participantes do processo, sendo interessantes como modelo apresentáveis a clientes ou usuários finais. Tal diferenciação pode ser útil para a emissão de “cartas de serviço ao cidadão”, produtos da gestão de processos em órgãos públicos do

governo federal brasileiro, voltadas à divulgação e transparência dos serviços públicos prestados ao cidadão brasileiro, conforme guia de elaboração que será apresentado em capítulo específico deste trabalho.

Apresentados os conceitos de desenho e modelagem de processos, o padrão BPMN de desenho, boas práticas de modelagem e *softwares* utilizados para materializar modelos de processos como são e como devem ser o fluxo de gestão de processos deve seguir para testes de implantação e emulação do modelo.

### 3.3.5 – Implementação e teste do modelo

Todo modelo, como o próprio nome diz, representa uma abstração, um projeto de realização concreta. Enquanto não executado um modelo não passa de uma expectativa, que pode ser confirmada ou dificultada quando testado na prática.

Métodos de divulgação e métodos de escalonamento colaboram para que modelos de processo sejam transformados em modelos executáveis (ROSEMAN e BROCKE, 2013). É importante observar que apesar da simplificação aparente que envolve testes de modelo, às vezes a otimização do processo requer mudanças mais profundas não só na forma de trabalhar, mas até mesmo na estrutura organizacional e sistemas de TI, portanto a implementação exige um esforço de mudança, com alterações de atribuições de membros da organização e, se necessário, utilização de novas ferramentas de TI, tais como sistemas ERP, arquitetura de processos ou mesmo desenvolver um *software* específico. Neste momento de alterações, além de analistas de TI para cuidar dos *softwares* e gestores de processos é interessante à organização possuir membros com bom conhecimento de comunicação e gestão da mudança, para que se possa lidar com resistências e comunicar bem as mudanças aos demais participantes. (SCHEER e BRABANDER, 2103) .

No Guia de Gestão de Processos de Governo (BRASIL, 2011), a fase de implementação é representada de duas formas distintas na metodologia do CBOK e do SDPS. Em aderência à metodologia CBOK (BRASIL, 2011 p.12) a implementação é “a fase que tem por objetivo realizar o desenho aprovado do processo de negócio na forma de procedimentos e fluxos de trabalho documentados, testados e operacionais”. Para esta metodologia esta fase também



envolve o ajuste de políticas e ambiente para implementação dos novos procedimentos.

Já na abordagem da metodologia SDPS (BRASIL, 2011 p.14) há uma divisão mais específica da implementação, em fases de simulação, emulação e encenação. “A simulação incorpora dados estatísticos aos modelos de processos desenhados na etapa anterior, visando a minimização dos riscos de efeitos indesejáveis quando de sua implantação.” Deve haver especial atenção a pré-requisitos de execução, tais como estoques, tempo de transformação entre estágios do processo, etc. Essas entradas devem ser manipuladas em estimativas, geralmente executadas utilizando ferramentas de TI, de forma a criar “cenários alternativos” e se necessário alterar detalhes do modelo para que a execução se aproxime ao máximo do resultado pretendido.

Depois da estimativa da simulação, vem a emulação onde “são incluídos dados da realidade junto aos dados estimados na simulação”, e uma amostra de pessoas preenche as informações em sistemas com novas telas de *software* preparadas para a nova execução. Em seguida, ocorre a encenação, sendo a única etapa que não pode faltar na implementação, momento em que os testes efetivamente ocorrem na dinâmica real, com o objetivo de reduzir ou eliminar riscos de algum efeito indesejado na execução do processo modelado.

A separação em fases mais detalhadas da metodologia SDPS didaticamente parece mais adequada para que analistas de processo, sobretudo menos experientes, guardem atenção aos detalhes de implementação de modelos.

Mais uma vez é preciso ficar atento ao fato de que a presença de avaliadores, analistas de processos no momento dos testes pode influenciar o desempenho de colaboradores. É essencial contar com a crítica do modelo por parte dos seus executores no futuro (RUMMLER e RAMIAS, 2013) e ter em vista que mesmo com a simulação e encenação, importantes para o ajuste da infraestrutura para utilização prática do modelo, é na dinâmica da vida real, sem a presença física do analista, que ocorrerá o desempenho real a ser medido, avaliado com alterações do modelo caso necessário, o que ocorrerá na próxima fase do ciclo de vida do processo, onde ocorre o refinamento.

### 3.3.6 – Acompanhamento, medição de desempenho, ajustes e refinamento

Nas fases anteriores do ciclo de vida do processo há trabalhos que podem ser realizados sem o apoio de ferramentas de TI, sendo possível, embora mais trabalhoso, reunir informações e documentos sobre o processo no mapeamento, desenhar fluxos na notação BPMN sem um software de modelagem (mais passível de erros já que muitos sistemas já criticam o desenho com ferramentas de validação), e alterar contextos organizacionais para implantação de modelos. No entanto, quando da implementação do modelo na prática, quando o processo como deveria ser se transforma no procedimento presente, é preciso fazer mais um esforço indispensável para o sucesso da iniciativa de BPM, mensurar os resultados de forma a compará-los com os objetivos previamente traçados. Este é o momento final porém mais importante, pois identifica se todo o esforço concentrado nas fases anteriores teve sucesso ou não, havendo necessidade de refinamento ou novos ajustes. Neste momento, como a presença dos analistas em todas as fases do processo além de economicamente inviável afetam o desempenho do trabalho, é fundamental a utilização de recursos de TI, que ofereçam dados de tempo, consumo de recursos, produtividade, etc, que correspondem à mensuração de desempenho do processo.

Scheer e Brabander (2013, p.288) chamam essa etapa de fase de controle de processos pois esta “possibilita que as medidas quantitativas e qualitativas sejam comparadas com as metas estabelecidas, revelando assim áreas com maior potencial para melhoria e maior produtividade.”

Neste momento mais uma barreira cultural se impõe, a resistência à medição de desempenho. Esta resistência se apresenta de forma maior ou menor de acordo com o tipo de organização, pois por exemplo na indústria esta é uma praxe desde a linha de produção de automóveis da Ford, aplicação dos estudos de tempos e movimentos de Taylor, sendo a monitoramento mais comum. Já em organizações públicas de serviço ao cidadão, a cultura de medição de desempenho é pouco utilizada e até mesmo inibida, ambiente onde o esforço de gestores de mudança deve ser mais concentrado, difundindo valores de excelência e reconhecimento da importância do trabalho de cada executor para o alcance do resultado desejado em um processo.

De fato, a resistência à cultura de avaliação de desempenho precisa ser vencida, pois de nada vale iniciativas de BPM que geraram possíveis melhorias de desempenho dos processos se o resultado destas melhorias não forem comprovados, o que só é possível com o monitoramento. “Uma arquitetura de processos que não tem nenhuma medida de desempenho retrata um quadro bonito, mas não oferece nenhum método para avaliar os resultados” (BURLTON, 2013 p.231).

É importante diferenciar as medidas de desempenho funcionais das medidas de desempenho de processos, que podem coexistir mas não devem se confundir. As metas de desempenho funcionais ou verticais, representam a medição do trabalho dos setores, departamentos ou unidades de trabalho da organização, geralmente devem se correlacionar com o papel destas unidades definido pela alta administração. Esta medição apesar de importante não deve ser confundida com a mensuração de desempenho do processo, que pela sua natureza normalmente interfuncional, não depende do desempenho de um ou outro departamento onde passe, e sim pelo desempenho e resultado global do processo, geralmente voltado à satisfação das expectativas do cliente (GONÇALVES, 2000a).

Cada organização é diferente, e mesmo em organizações com produtos ou serviços similares, o trabalho não é executado especificamente da mesma forma, sendo necessário um meio de avaliação de desempenho customizado a cada organização e processo, é necessário criar indicadores de desempenho. A forma tradicional de criação de indicadores de desempenho envolve a metodologia de *Balanced Scorecard* criada por Kaplan e Norton, com definição de indicadores de desempenho institucionais, em seguida departamentos ou funções criam seus indicadores que devem apoiar o alcance dos indicadores macro e assim as divisões nos departamentos também devem criar indicadores que colaborem para os indicadores do departamento. Na abordagem BPM o interessante é a criação de indicadores de desempenho de processos, e não de setores, dessa forma se inicia com a criação de um indicador institucional, depois se cria indicadores para cada cadeia de valor e em seguida para cada processo e subprocesso (HARMON, 2013).

O guia de elaboração de Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2008 p.31) conceitua os indicadores de desempenho como “representação objetiva de

características do processo que devem ser acompanhadas ao longo do tempo para avaliar e melhorar o seu desempenho”. Medem a eficiência e eficácia dos processos. Os indicadores de desempenho também são chamados na literatura “de indicadores-chave de desempenho *Key Performance Indicators* (KPIs), que são as metas mensuráveis que devem representar os objetivos estratégicos da organização e dos processos. Por isso um único KPI não é o ideal, sendo interessante a definição de KPIs de processo que se relacionem para o alcance dos KPIs do objetivo estratégico da organização. Os KPIs mostram que apenas os fluxogramas não são suficientes, permitindo o monitoramento da execução do processo tendo em vista o relacionamento com as partes interessadas (clientes) pela garantia da geração de valor para estes (BURLTON, 2013).

Para a definição de KPIs o primeiro passo é a observação da expectativa do cliente, partindo de suas demandas por valores como pontualidade, qualidade e preço, que devem ser traduzidos em uma cadeia de medidas que orientem a execução dos processos. Essa orientação deve se dar para início, durante e término do processo, permitindo a rastreabilidade do desempenho em momentos chave que possibilitem a identificação do impacto do desempenho de uma parte do processo nas partes subsequentes. (BURLTON, 2013; RUMMLER e RAMIAS, 2013) Deve ocorrer uma verdadeira interligação de KPIs, pois a criação de uma única medida pode tornar obscura a razão de uma mudança de produtividade, por não se identificar em que ponto do processo ocorreu a mudança.

Também já existe referência a boas praticas em KPIs, que indicam a interligação de KPIs e que estes representam um objetivo que tem um alvo e um tempo definido. Assim Burlton (2013 p.228) indica que um KPI bem configurado tem as seguintes características:

- Pertinência: ele contribui para a avaliação de um objetivo, visão ou meta
- Comparabilidade: ele tem uma unidade de medida
- Limitação de tempo: ele está associado com um período de tempo ou um dado momento
- Mensurabilidade: é possível obter dados confiáveis sem tendenciosidade ou em um espaço de tempo e por um custo não exagerados
- Confiabilidade: as pessoas se sentem seguras de que ele é preciso

Adicionalmente é importante definir quando monitorar e a forma de acompanhar o desempenho. Em relação a tempo recomenda-se na maior parte dos indicadores o monitoramento mensal com inclusão de medidas centradas no cliente. (SPANYI, 2013) E no que se refere a forma de monitorar, Rummler e Ramias (2013 p.96) indicam a utilidade de análises que envolvam as dimensões de “desempenho planejado, desempenho executado e desempenho gerenciado”. Dessa forma o desempenho planejado representa o plano, o direcionamento do processo, o desempenho executado representa o resultado real obtido e o desempenho gerenciado representa a ação necessária para preencher a lacuna entre planejado e executado.

É inegável que para realizar análises desta natureza a tecnologia da informação é fundamental, esta “se refere aos sistemas de software, *hardware* e de informação que habilitam e apoiam as atividades de processo” (ROSEMANN e BROCKE, 2013 p.118). Desde as iniciativas de controle da qualidade TQM as ferramentas de TI passaram a ser utilizadas para fornecer dados de tempo e performance de processos. Atualmente a maior parte dos sistemas integrados no mercado, no modelo ERP, possuem indicadores parciais, que podem ser customizados a cada tipo de processo produzindo KPIs que indiquem elementos como tempo, custo, qualidade, etc.

O controle da execução dos processos constitui condição essencial da governança de BPM, de forma a manter uma gestão contínua e sustentável dos resultados alcançados, em uma perspectiva de melhoria contínua. A partir dos resultados das medições via KPIs é possível proceder ao refinamento ou aprimoramento dos processos, através de aprimoramento das atividades, com revisão das sequências de trabalho; inovação de processo, com soluções criativas que mudam processos; utilização do processo com melhor utilização dos recursos existentes; e incorporação de boas práticas de modelos de referência. (ROSEMANN e BROCKE, 2013)

É indispensável concluir a apresentação do ciclo de vida do processo reiterando que este fluxo é contínuo e não se encerra após a implementação e a confirmação de que o modelo em execução garantiu o alcance dos resultados inicialmente desejados. Um processo que hoje funciona amanhã pode se tornar

obsoleto em virtude do surgimento de novas tecnologias, novas formas de trabalhar, pressões externas ou mesmo mudança de expectativas dos usuários finais.

#### **4. CAPÍTULO III. GESTÃO DE PROCESSOS NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

Como abordado nos dois capítulos anteriores, os estudos sobre a racionalização do trabalho e gestão da qualidade tiveram forte impacto sobre o modo de produção de países desenvolvidos, sobretudo Estados Unidos, Japão e Alemanha, sendo mais tardiamente influenciadores do modo de produção capitalista em todo o mundo. O objetivo deste capítulo é apresentar as iniciativas adotadas pelo setor público brasileiro que dialogam com a gestão de processos, a busca pela desburocratização e destacar os produtos oriundos de tais iniciativas. Dessa forma, se apresenta uma introdução com contextualização histórica das iniciativas de melhoria da gestão pública brasileira, ao que sucede a apresentação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespublica, que por sua vez produziu três importantes instrumentos de gestão amparados na gestão por processos: o Guia de Gestão de Processos de Governo, o Guia “d” de simplificação de processos e a Carta de Serviços ao Cidadão.

Antes de apresentar o estado atual da gestão pública brasileira é preciso buscar as características desta administração, impactada pelo tipo de sociedade a que atende, seus interesses e as relações de poder estabelecidas. Destarte, reflexões da natureza da Ciência Política, do ponto de vista da gestão, a história da administração pública brasileira é uma repetição da luta entre as forças de uma burocracia formalista (ritualista, centralizadora, ineficaz e adversa a tentativas de modernização da gestão) e as correntes modernizantes da burocracia (CASTOR e JOSÉ apud PIRES e MACEDO, 2006 p. 94). Tal conflito se deve também a um apego ao poder, concentrado na valorização excessiva de cargos e rotinas, sendo necessário desburocratizar a gestão não apenas no sentido de eficiência administrativa, mas também em termos de poder e busca de resultados (LIMA, 2007). Há a muito tempo um sentimento recorrente de é preciso transformar estruturas burocráticas (no sentido de disfunção burocrática), hierarquizadas e isoladas entre si, em organizações flexíveis e empreendedoras, com esforços voltados a resultados voltados ao atendimento dos anseios da coletividade.

As iniciativas apontadas a seguir, quer sejam as materializadas por decretos e criação de órgãos ou aquelas desenvolvidas sob a forma de programas e políticas

públicas, respondem a uma exaustão de um modelo burocrático com ineficiências agravadas por características da organização pública brasileira.

Os estudos de Carbone (2000) e Pires e Macêdo (2006) sobre a cultura organizacional nacional permitiram traçar um perfil da organização pública brasileira, que indica níveis hierárquicos múltiplos, forte departamentalização, autoritarismo e centralização, paternalismo na gestão de pessoas inibindo mobilidade, resistência a mudanças e implementação de novas tecnologias, com interferências políticas e administrativas externas em um modelo de governo exercido por poucas pessoas, em que se nota burocratismo e descontinuidade da gestão gerando projetos de curto prazo com mudanças drásticas motivadas por interesses políticos, sobreposição de iniciativas em períodos políticos distintos e pouca profissionalização da gestão.

Tais características organizacionais influenciam seus trabalhadores, que passam a possuir apego excessivo a regras e rotinas, onde regras específicas rapidamente são tomadas como rotinas gerais, com supervalorização da hierarquia de cargos, paternalismo nas relações e apego ao poder, comportamento fortalecido pela estabilidade empregatícia e remuneração baseada em tabela fixa de cargos e salários, independente de desempenho.

Junquillo citado por Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) reforça essa caracterização com foco específico em ocupantes de cargos de chefia onde se verifica confusão entre a pessoalidade e impessoalidade, com reforço de interferências pessoais carismáticas ou punitivas, comportamento centralizador, em que se evita “formalismos” e há aversão a controles informatizados e avaliações de desempenho.

Tais características da organização pública brasileira dialogam claramente com as disfunções da burocracia estudadas por Merton e que também são chamadas de “burocratização” na literatura brasileira. A burocratização é prejudicial tanto para o cidadão que não alcança os resultados pretendidos quando requer o serviço público quanto para os servidores públicos, que ao longo do tempo se mostram desmotivados, desvalorizados e pouco produtivos. Talvez por conta de tal prejuízo periodicamente surjam iniciativas de reformas e programas que buscam desburocratizar e otimizar a gestão pública brasileira.

Lima (2007, p.18) faz uma breve revisão do histórico brasileiro de tais iniciativas de desburocratização. A primeira reforma burocrática remete à



implantação da administração pública burocrática no Brasil em 1930, com ênfase na política de recursos humanos, que gerou reformas de “meio-termo”, com critérios profissionais para escolha de ocupantes de cargos de alto escalão e clientelismo na indicação de cargos de menor importância.

Em 1956, o Decreto nº 39.510/56, assinado por Juscelino Kubitschek representa o primeiro registro oficial de uma preocupação da administração pública com o excesso de burocracia, onde se cria a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), com o objetivo de promover a simplificação de normas e rotinas administrativas, estimular a delegação de competência e suprimir estruturas desnecessárias.

Em 1967, surge outro marco legal da desburocratização, o Decreto Lei nº 200/67, que representou a “Reforma Desenvolvimentista”, que buscou reformar as estruturas de Estado, estabelecendo a separação da administração em direta e indireta, criando a personalidade jurídica de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com forte incentivo a descentralização e delegação de competências. Além disso, em relação ao controle a reforma de 1967 reforçou a importância de controles legalistas, mas ainda muito voltados a conformidade legal do processo, realizados internamente pelo poder público e pouco voltado a resultados.

Como uma quarta iniciativa cita-se o Programa Nacional de Desburocratização de 1979, semente do atual Gespublica, em que seu principal formulador, Hélio Beltrão, defendia a reorientação da administração pública para uma gestão voltada para a relação entre o Estado e o cidadão, sendo dele a conhecida frase “serviço público significa servir ao público”.

Após esse período há uma lenta adesão brasileira ao discurso da tradição da qualidade, voltando-se o interesse não mais a iniciativas como as anteriores, apenas voltadas é edição de decretos que promoveram mudanças organizacionais e poucos resultados. Havia a necessidade de mudança de paradigmas, e assim, após longo hiato de iniciativas, em 1990, é criado o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), que apresentou poucos avanços por falta de apoio da alta administração, sendo reformado em 1995, sob a forma de Programa da Qualidade e

Participação da Administração Pública, influenciando a mudança de paradigma que fez com que, entre 1995 e 1998, mudasse sua forma de atuar, saindo da ênfase nas técnicas para trabalhar objetivamente na dimensão institucional, discutindo o modelo de organizações e o sistema de gestão, alterando o foco da gestão do procedimento para a gestão organizacional e a atenção do servidor para o cidadão-usuário.

No período de 1999 a 2004, ocorrem mudanças de posição do programa e divulgação dos novos paradigmas voltados ao cidadão, assim em 1999 com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o programa passa a integrar o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), avançando na adesão de órgãos públicos que buscam seguir padrões de qualidade.

Em 2000, o programa muda novamente de denominação, para contemplar o contexto de administração pública voltada para usuário externo passando a se chamar Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP). Também em 2000, é editado o decreto 3.507/2000, que estabeleceu padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e entidades da administração direta federal (BRASIL, 2008 p.9).

Como marco mais recente, em 2005 é criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespublica , através do Decreto 5378/05. O programa aparece como resposta metodológica à exaustão do modelo burocratizado, sendo revitalizado em 2014, com o desenvolvimento de uma de suas ferramentas, o “sistema eletrônico de autoavaliação da gestão”, segundo o sítio do programa a autoavaliação envolve “ [...] verificar o grau de aderência de seus processos gerenciais em relação ao Modelo de Excelência em Gestão Pública, referencial do Gespublica.”<sup>9</sup> O programa será melhor definido quanto a suas concepções e realizações na seção seguinte.

Logo, nota-se que assim como no mundo, no Brasil houveram esforços em estudos acadêmicos e iniciativas governamentais no sentido de buscar a desburocratização da gestão pública. Tais ações se dividiram nas primeiras reformas burocráticas que introduziram tais valores e em seguida combateram seus excessos por decretos e mudanças organizacionais, obtendo pouco sucesso e em um

---

<sup>9</sup> Mais informações sobre o Gespublica podem ser acessadas no sítio <http://www.gespublica.gov.br/>

segundo momento, com aderência ao movimento mundial da qualidade surgiram programas governamentais que culminaram no Programa Gespublica.

Ainda se tratando de modelos para gestão e avaliação da qualidade existentes no Brasil, podem ser citados o modelo de garantia da qualidade das normas NBR ISO 9001 e NBR ISO 15419 e os modelos de sistema de gestão do Prêmio Nacional da Qualidade e do Gespublica, prêmios setoriais e regionais de qualidade (FOWLER, MELO e NETO, 2011, p.838).

#### **4.1 – PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPUBLICA**

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização surgiu em 2005, e vem atravessando mudança de gestores e modelos de governo mantendo seus princípios de um genuíno programa de qualidade voltado para a gestão pública brasileira. No referencial teórico sobre gestão de processos não raro encontra-se estudos de casos de sucesso de iniciativas de BPM e gestão de processos em empresas, sobretudo indústrias e até mesmo em empresas prestadoras de serviços. No entanto, no mundo, e ainda mais no Brasil, há uma relativa escassez de trabalhos que relatem sucessos no aperfeiçoamento da gestão pública.

O Gespublica remete claramente com a tradição da qualidade, ao passo que valoriza não só o fazer, que já tem sido considerado uma virtude no serviço público brasileiro, tantas vezes um setor onde constam processos inoperantes e desnecessários, que representam fins em si mesmos, mas valoriza também o fazer bem feito, não apenas no que se refere a seus procedimentos internos e técnicos, mas sobretudo fazer bem feito em relação aos resultados para o cidadão.

Os elementos essenciais da gestão para o Gespublica são a eficiência e o efeito. Quanto a eficiência, esta reside no melhor aproveitamento possível dos recursos materiais e humanos disponíveis. O resultado é o que se espera produzir de bem ou serviço, mas este só é sentido na forma de “efeito”, ou seja, quando o resultado é sentido pelo usuário sob a forma de satisfação é que a missão institucional pode ser considerada cumprida. Há que se diferenciar resultado de efeito pois não raro ações governamentais obtém resultado financeiro, atingem metas físicas e financeiras mas não atingem o efeito esperado em avaliações junto

ao público que as demandam. (LIMA, 2007)

Dessa forma o Gespublica interage não só com o movimento da qualidade mas também se orienta pela cultura de gestão de processos ponto a ponto, com vistas à redução de custos, melhoria do desempenho e acima de tudo satisfação do cliente-usuário final do serviço público. Esse é um dos motivos pelos quais o mapeamento e modelagem de processos são considerados instrumentos de ação do citado programa.

“As ações do programa estão desdobradas em três processos: Avaliação da Gestão, Desburocratização e Gestão do Atendimento” (BRASIL, 2008, p.8). A avaliação da gestão, processo recentemente revitalizado em 2014, se refere a uma das principais contribuições do Gespublica, a comparação de cada organização pública com um modelo de referência, no caso o Modelo de Excelência em Gestão Pública. Em um setor tão heterogêneo e complexo como o setor público brasileiro, composto com organizações de tão diferenciadas missões, a existência de um modelo comum de excelência figura como um direcionador fundamental para identificação de boas práticas de gestão e oportunidades de melhoria baseadas em aperfeiçoamento da gestão. Conforme o sítio do programa,

cada organização conduz o seu processo de avaliação, utilizando o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública de 1000 Pontos, independente da experiência da organização em avaliação da gestão e do nível de gestão atingido em avaliações anteriores (BRASIL, 2014).

Para estimular a desburocratização, segundo pilar do programa, o Gespublica preconiza o uso de tecnologias de gestão capazes de estimular e promover a melhoria continuada de processos e resultados aos órgãos que a esta metodologia aderirem. Como exemplos de tais ferramentas se pode citar o Guia de Gestão de Processos, o Guia “d” simplificação e o Guia referencial para medição de desempenho.

O Guia de Gestão de Processos é uma peça técnica desenvolvida pela equipe do programa para orientar a modelagem e gestão de processos, e será devidamente apresentada na seção seguinte, cabendo ressaltar que este conteúdo

possui até mesmo vídeo aulas disponíveis no sítio do programa na internet.<sup>10</sup>

Quanto ao Guia “d” Simplificação de Processos<sup>11</sup> este

foi elaborado para auxiliar qualquer organização pública interessada em simplificar seus processos e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos que não agregam valor ao serviço prestado pela organização e, por consequência, pelo Estado. (BRASIL, 2006, p.7)

Também é uma ferramenta que direciona para a análise e melhoria de processos organizacionais, com metodologia prática dividida em 10 passos, subdivididas em 4 grandes etapas: planejamento da simplificação; mapeamento do processo; análise e melhoria dos processos; e implementação das melhorias.

Por sua vez, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e o manual para construção de indicadores<sup>12</sup> apresentam um referencial metodológico para definição e mensuração de desempenho de organizações públicas, a partir da construção de indicadores de desempenho baseado em experiências de medição de desempenho em organismos públicos e privados.

Há que se destacar que as três ferramentas se apresentam como guias ou manuais, de forma que a construção das avaliações, a melhoria dos processos e as medições de desempenho sejam realizadas pelos próprios membros das organizações interessadas, incentivando um processo de autoconhecimento institucional, primeiro passo para uma gestão de excelência, e a definição de metas possíveis de serem alcançadas ao longo do tempo, pautadas na participação dos membros das organizações.

Já no que tange à Gestão do Atendimento, o Gespublica elaborou o projeto “Carta de Serviços ao Cidadão”, materializado através do Guia para implantação da Carta de Serviços ao cidadão<sup>13</sup>. A carta de serviços tem como premissas principais o

---

<sup>10</sup> Vídeo aulas disponíveis em <http://www.Gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-04-26.0851676103>

<sup>11</sup> Guia “d” Simplificação disponível em <http://www.Gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-04-26.1767784009>

<sup>12</sup> Manuais disponíveis em <http://www.Gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210>

<sup>13</sup> Disponível em [http://www.Gespublica.gov.br/Tecnologias/anexos/carta\\_de\\_servicos\\_24\\_05\\_web.pdf](http://www.Gespublica.gov.br/Tecnologias/anexos/carta_de_servicos_24_05_web.pdf)

foco no cidadão e a indução do controle social através da divulgação dos serviços prestados pelos órgãos públicos, como acessá-los e quais os padrões de atendimento previstos. Em seção posterior a carta de serviços ao cidadão será abordada de forma mais específica com destaque para os procedimentos de sua implantação.

Ademais, o Gespublica desenvolveu o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS), em plataforma eletrônica, que segundo o sítio do programa

é um questionário de pesquisa de opinião padronizado que investiga o nível de satisfação dos usuários de um serviço público, e foi desenvolvido para se adequar a qualquer organização pública prestadora de serviço direto ao cidadão, e também, gerar informações consolidadas entre essas diferentes organizações. (BRASIL, 2014)

Dessa forma o Gespublica não só difunde o discurso da excelência voltada à satisfação do cidadão como disponibiliza metodologias de mensuração dessa satisfação e os meios para que se aperfeiçoe a gestão pública (simplificação e modelagem de processos, avaliação de desempenho por indicadores e outros) para que esta ofereça produtos e serviços cada vez mais próximos dos anseios da sociedade, divulgados sob a forma de carta de serviços ao cidadão que permitem o controle social e a valorização do serviço público.

Os produtos do Gespublica que guardam relação direta com o eixo temático deste trabalho, a gestão de processos, são: o Guia de Gestão de Processos, Guia “d” Simplificação e o Guia de Implantação da Carta de Serviços ao Cidadão.

#### 4.1.1 – Guia de gestão de processos de governo

Um dos principais indicadores de um grau avançado de maturidade na gestão de processos envolve a integração de diversas iniciativas de BPM, agregando resultados em uma cadeia de valor. Por constatar que dentro do Governo Federal tais iniciativas relacionadas à gestão de processos se encontravam isoladas foram empreendidos esforços na criação do Guia de Gestão de Processos de Governo, como uma forma de alinhar a gestão de processos do Governo Federal, ocorrida em uma multiplicidade de órgãos com diversificadas missões, sob um referencial teórico respaldado pela literatura de referência sobre a temática no mundo.

Assim, fora criado um grupo de trabalho com vários perfis, composto por pessoas de diferentes áreas do governo, tais como o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), para elaborar o guia de gestão de processos de governo (BRASIL, 2011). Há que se destacar o protagonismo da Secretaria de Gestão (SEGES), do MPOG, que abriga o Gespublica, sendo o guia considerado mais um produto do deste programa de qualidade voltado à melhoria da gestão brasileira com foco na gestão por processos voltados ao cidadão.

O guia de Gestão de Processos de Governo é estruturado em dois segmentos, sendo que a primeira parte trata da metodologia indicada pelo Governo para gerenciamento de processos de negócio, abordando conceitos de gestão de processos, que indicam o direcionamento técnico e cultural desta metodologia, que é apresentada em fases de procedimentos indicados para a construção e melhoria de modelos de processos governamentais. A segunda parte do guia apresenta boas práticas de contratação de serviços de modelagem de processos, o que pode ser uma alternativa para iniciar trabalhos de gestão de processos, materializadas sob a forma de um modelo de processo de contratação de atividades de gestão de processos.

Ainda que represente uma compilação de metodologias de gestão de processos o guia não pode ser considerado uma obra fechada acabada, pois o próprio guia indica (BRASIL, 2011, p.8) a existência de um fórum permanente na internet, criado no endereço <http://seges.planejamento.gov.br/processos> com o objetivo de criar um grupo para troca de experiências sobre gestão de processos e apoiar organizações interessadas em projetos desta natureza. Em acesso a tal endereço eletrônico nota-se que o acesso não é público, sendo necessário o uso de senha para acessar. Contata-se ainda a ausência de uma opção de cadastro não ficando claro como servidores de órgãos do governo federal interessados nesta troca de experiências podem acessar o fórum.

O conceito de processos do Guia de Processos de Governo dialoga com a corrente mais encontrada na literatura, focada na relação de entrada e saída de insumos voltados para o compromisso de criação de valor que satisfaça necessidades do cliente/cidadão, sendo interessante destacar o conceito mais

abrangente apresentado pela SEGES, citado no guia, onde processo representa :

um conjunto integrado de sincrônico de insumos, infraestruturas, regras e transformações, que adiciona valor às pessoas que fazem uso dos produtos e/ou serviços gerados (BRASIL, 2011 p.8).

Tecnicamente, se propõe procedimentos voltados a identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e aperfeiçoar processos de negócios. O guia indica que sua aplicabilidade é possível em processos automatizados ou não, mas que o suporte de sistemas de automatização da gestão de processos é fundamental, paradigma defendido por diversos autores de gestão de processos que colocam a tecnologia da informação como um recurso importante para efetivação de melhorias de desempenho de processos.

Uma crítica ao guia se refere ao incentivo à contratação de serviços de modelagem de processos. O guia de gestão de processos é composto por 92 páginas sendo 17 voltadas à apresentação dos conceitos e metodologia que se almeja na gestão de processos de governo e as restantes 75 são dedicadas à apresentação de boas práticas e modelos detalhados de contratação de serviços de modelagem de processos.

Por mais que se entenda tal incentivo como uma atitude proativa e preventiva que promova contratações de qualidade, e valorize profissionais *experts* em gestão de processos encontrados no mercado, um dos principais indicadores de alto nível de maturidade em gestão de processos seria a existência de uma unidade departamental na organização dedicada à gestão e governança de BPM, com um corpo de servidores efetivos que agreguem *expertise* em gestão de processos BPM e ferramentas de modelagem automatizadas a um conhecimento local e acumulado dos processos de trabalho na organização.

Logo, o apoio de *experts* contratados, externos à organização, pode ser um primeiro passo para criação de iniciativas de BPM em órgãos federais, mas a capacitação e especialização de servidores efetivos é a estratégia de longo prazo mais adequada para criar e manter uma governança de BPM que permita não só a criação de projetos de melhoria de processos isolados, mas que pelo conhecimento local da gestão permita sua integração entre si e com os objetivos estratégicos, missão e visão de cada instituição.



No entanto, apesar das críticas apontadas, o Guia de Processos de Governo representa um produto fundamental do Gespublica e demais órgãos participantes, por agregar conhecimentos de TI, gestão de processos e planejamento governamental, na criação de um padrão conceitual e prático de como operar melhorias em processos de governo no Brasil. Toda iniciativa de melhoria deve se pautar neste manual e no Guia “d” Simplificação de processos, apresentado a seguir.

#### 4.1.2 – Guia “d” simplificação de processos

O guia “d” simplificação de processos foi mais uma iniciativa instrumental promovida pelo GESPUBLICA voltada à desburocratização da gestão pública através da melhoria de processos e rotinas administrativas. Sendo criado em 2006, ou seja, antes mesmo do Guia de Gestão de Processos de Governo (criado em 2011), “foi elaborado para auxiliar qualquer organização pública interessadas em simplificar seus processos e normas, de forma a proporcionar a melhoria da qualidade de seus serviços.” (BRASIL, 2006, p. 7)

O guia contém uma metodologia predominantemente prática, se o guia de processos é mais genérico e dedica boa parte de seu conteúdo a apresentação de conceitos basilares da gestão de processos, o guia “d” simplificação possui o diferencial de ser bastante explicativo, prático e rico em modelos de formulários e matrizes de análises e conduções de grupo que permitem que se chegue ao objetivo de cada fase de simplificação dos processos.

Assim o referido guia de 240 páginas é estruturado em uma sequência de passos subdivididos em 4 grandes etapas:

I - Planejamento da Simplificação: trata do arranjo das condições para iniciar o trabalho de simplificação, como formação e capacitação da equipe e mobilização da organização, e ainda, da elaboração do Plano de trabalho que deverá desembocar no processo de trabalho priorizado a ser analisado.

II – Mapeamento do Processo: trata do início do trabalho de simplificação, em que serão levantadas as etapas e normas e desenhado o atual fluxo do processo.

III - Análise e Melhoria dos Processos: trata da análise do fluxo atual e de outras condições que o influenciam para identificar possíveis soluções. Ao mesmo tempo, será ainda trabalhada a formatação do novo fluxo e dos indicadores que servirão para

monitorar o desempenho do processo e o impacto da ação de simplificação ao longo do tempo.

IV - Implementação das Melhorias: trata da etapa final da simplificação, que consiste em dispor as condições necessárias para a efetiva implementação do novo processo. (BRASIL, 2006, p. 8)

Aparentemente, em uma primeira leitura, a abordagem metodológica do Guia “d” simplificação se parece bastante com a abordagem utilizada pelo guia de gestão de processos de governo de 2011, com base nas abordagens CBOK e SDPS, no entanto, com o aprofundar do conhecimento sobre o guia, observa-se seu grau de detalhamento e sua abordagem mais precisa, voltada a procedimentos operacionais de simplificação de processos de organizações que aderiram ou não ao programa GESPUBLICA.

A base conceitual do guia segue a linha de definição de processos como sendo fluxos de trabalho em que se dão entradas de insumos, transformasse e há a saída de produtos e serviços ao cidadão, sendo destacada a concepção de processos como fluxos de trabalho sequenciados e com etapas dependentes umas das outras, com determinado início e fim. Sua base conceitual também aborda a tipologia de processos, os definindo como processos finalísticos, voltados ao cumprimento da missão institucional, e processos de apoio, que dão suporte aos processos finalísticos dos quais participam também os processos de informação e decisão. Tal abordagem se mostra útil para a priorização de processos que ocorre na fase de planejamento da simplificação. (BRASIL, 2006)

Pelo seu caráter extensivo e detalhado o próprio Guia “d” simplificação apresenta a importante ressalva de que seu método não se configura como uma norma de cumprimento obrigatório em todos os 10 passos, sendo customizáveis à realidade da organização.

Em todos os 10 capítulos que representam os 10 passos há em seu início a apresentação de um diagrama (Figura 7), que oferece a visão sequencial dos passos sugeridos para simplificação de processos:

Figura 7 - Visão geral dos 10 passos do Guia “d” simplificação



Fonte: Guia “d” simplificação - Brasil, 2006 p.17

a) No primeiro passo, que corresponde aos pré-requisitos da simplificação administrativa deve haver a composição e capacitação da equipe “d”, e uma difusão de conhecimentos acerca de gestão de processos e desburocratização como forma de difundir tais valores como cultura organizacional . O diferencial desta etapa no Guia “d” simplificação é a apresentação de ações práticas que podem ser adotadas para sensibilizar e difundir a cultura de simplificação (BRASIL, 2006 p.23), em que se sugere:

- iniciar uma campanha de divulgação interna no órgão;
- realizar um seminário para compartilhamento das informações e motivação dos interessados;
- preparar cartazes, folders e/ou mensagens pela internet/intranet;
- formar grupos de discussão (virtuais ou não), etc.

b) Após essa fase o passo seguinte envolve a elaboração do plano de trabalho, em que se prioriza os processos mais críticos por necessidade/oportunidade de melhoria desejada pela alta administração.

c) A etapa seguinte, de levantamento das etapas e normas, “consiste na identificação das etapas que compõem o processo organizacional priorizado, bem como das normas utilizadas em seu desenvolvimento, culminando na identificação dos subprocessos que compõem o processo de trabalho em estudo” (BRASIL, 2006 p.34). Neste passo se nota a inclusão participativa dos executores de processos, como especialistas do trabalho a ser aperfeiçoado, onde estes junto com a equipe “d” devem promover, em reuniões, o levantamento de etapas que envolvam o processo, sem necessariamente uma preocupação com a sequência de etapas. A contribuição diferencial do guia nesta etapa envolve dicas de redação das etapas, com utilização de verbos no infinitivo adicionados de complemento em frases auto explicativas e também se apresenta a didática de perguntas que fomentem participação e exposição de ideias pelo grupo de trabalho. Neste passo também se faz o agrupamento das etapas levantadas, o que gera subprocessos, e se faz o levantamento das normas que envolvem o processo priorizado, o que deve ser feito com o apoio dos executores, assessores jurídicos, controladores internos e outros servidores que manuseias normas e legislação.

d) Após o levantamento das etapas e normas, deve haver a identificação dos elementos do processo, ou seja, dos “4 elementos essenciais dos processos de trabalho (fornecedor, entrada, saída e cliente/usuário) que são encadeados sequencialmente” (BRASIL, 2006 p. 48). A entrada envolve o insumo necessário para que se desenvolva o trabalho, o fornecedor é quem entrega o insumo, a saída é o resultado sob forma de produto ou serviço e o cliente/usuário é quem consome o produto do processo. O guia também se diferencia por diversos exemplos de perguntas que podem ser utilizadas na condução de reuniões com o objetivo de levantar os elementos junto aos executores dos processos, sempre enfatizando a construção conjunta.

e) No passo de desenho dos fluxogramas atuais, onde após a exposição de conceito de fluxograma como “desenho gráfico feito com símbolos padronizados, que mostra a sequência lógica de etapas de realização de um processo de trabalho”, se defende as vantagens do

desenho de processo, tais como visão integrada do trabalho, visualização de pontos fortes e fracos do processo, pontos de controle e oportunidades de melhoria. (BRASIL, 2006 p. 56). O guia não indica *software* específico para o desenho, mas recomenda o uso de alguma ferramenta de informática para tal fim. Também não faz referência explícita à notação BPMN, mas no seu exemplo de desenho se nota o uso da notação pelo uso de raias e objetos de fluxo, apesar da ausência de eventos.

f) Neste passo o Guia “d” simplificação envolve uma abordagem especial pois se trata da “árvore de soluções”, uma técnica de mapeamento que “consiste na identificação dos principais problemas que afetam um determinado processo de trabalho, com o encaminhamento para sua solução” (BRASIL, 2006 p.60). É um erro comum nesta fase de levantamento de problemas a busca por culpados ou a apresentação de justificativas de falhas, o que pode atrasar ou mesmo impedir o avanço das iniciativas de melhoria; com a árvore de soluções o guia apresenta uma forma de identificar problemas e separar causas de efeitos, através de perguntas aos grupo de trabalho, com foco em busca de soluções e não em discussão do problema pelo problema. O resultado de tal passo deve ser um cronograma de encaminhamento, onde se apresentam as soluções possíveis para os problemas, caracterizadas pela viabilidade e dependência de medidas adicionais para sua implementação. Esse levantamento guiará a modelagem de processo, passo seguinte.

g) Na modelagem de processo há o exame do processo de trabalho atual em diversas vertentes, de forma que se possibilite a implementação de melhorias. O ciclo de modelagem compreende a identificação das condições para realização dos subprocessos, análise e melhoria dos subprocessos e por fim desenho do novo processo. Na análise e melhoria dos subprocessos deve se observar dois elementos novos, a coesão e o acoplamento, de forma que por coesão as atividades de um subprocesso sejam cada vez mais dependentes entre si e ação em uma atividade tenha grande impacto na próxima, ao passo que por acoplamento, os subprocessos sejam cada vez mais independentes entre si, de forma que a alteração em um subprocesso afete o mínimo possível o próximo subprocesso, possibilitando seu

isolamento para implementação de melhorias. Como diferencial de abordagem nesta fase, há a sugestão de análise do processo via ciclo PDCA (Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Ação corretiva), que permite que na validação do novo desenho se avalie as sugestões quanto a implementação imediata ou que dependa de novos insumos ou mesmo de tecnologia da informação. O produto deste passo é o desenho do novo processo de trabalho.

h) A construção e avaliação de um sistema de medição de desempenho é o tema do capítulo 8 do guia (BRASIL, 2006 p.80), que consiste em “atividade sistemática e contínua de medir e avaliar a eficiência, a eficácia, e economicidade e a efetividade dos processos, por meio da aplicação de indicadores previamente formulados.” O diferencial desta abordagem no guia se deve aos formulários e exemplos práticos de indicadores com uso de linguagem matemática, correlacionados com o exemplo padrão do processo licitação, tais como quantidade de solicitações atendidas x quantidade de soluções perdidas, quantidade de recursos executados x recursos planejados, solicitações atendidas x solicitações efetuados em determinado período de tempo. Além disso sugere a definição de faixas de aceitação, ou seja, de números que permitam a crítica depois da medição, mantendo o acompanhamento contínuo do resultado dos processos. Adicionalmente neste capítulo se apresenta uma matriz de identificação e acompanhamento de desempenho e impacto, que possibilita “avaliar os principais impactos diretos e indiretos das ações, como também os resultados organizacionais, considerada a necessidade de uma avaliação integrada para a implementação plena do modelo proposto” (BRASIL, 2006 p. 88). Tal matriz se assemelha aos modelos de avaliação de maturidade de processo, que identificam em que estágio a gestão de processos se apresenta na organização como um todo. O guia explica como aplicar e avaliar o sistema de medição, por defender que a aplicação contínua de indicadores garante retroalimentação e refinamento dos processos aperfeiçoados.

i) Se apresenta a proposta de simplificação. Apesar de que durante o processo de simplificação, sobretudo no desenho e modelagem do processo

atual já se verifique oportunidades de melhoria por alterações imediatas do processo, há oportunidades de melhoria que dependem do apoio da alta direção na viabilização de novos insumos, transformações de competências ou mesmo soluções de TI. Para tanto, o guia mostra neste capítulo como pode ser estruturada uma proposta de simplificação para apreciação da autoridade competente, apresentando o novo desenho de processo, as justificativas de propor melhorias neste processo, quais são tais oportunidades, os benefícios almejados e as soluções quanto a curto, médio e longo prazo. Após a proposta de melhoria, diante de seu aceite total ou parcial, se passará à implementação do novo processo.

j) O passo 10 do citado guia apresenta a implementação do novo processo que “compreende as ações necessárias para que o novo funcionamento do processo de trabalho seja introduzido na rotina organizacional” (BRASIL, 2006 p.103). Como diferencial sugere a elaboração de um manual de procedimentos que formalize a nova disposição do processo e permita duas ações pouco sugeridas em outras metodologias, a capacitação específica dos executores no novo processo e a divulgação ampla do novo desenho. A capacitação pode minimizar resistências ao novo modelo, e a divulgação além de contribuir para a transparência pode suscitar o surgimento de novas ideias e reforçar a cultura de sucesso em projetos de aperfeiçoamento de rotinas administrativas.

Ademais, nos anexos do guia há importantes exemplos e modelos de diagramas, formulários, cronogramas e modelos de encaminhamentos para reuniões que subsidiam na práticas as iniciativas de simplificação de processos.

Muitos servidores que acreditam na simplificação de processos desejam tomar iniciativas de gestão de processos em seus órgãos, e apesar de seguros dos benefícios de tal gestão e seus argumentos possuem dúvidas sobre a forma de conduzir os trabalhos de forma a obter resultados concretos e persistir no esforço de desburocratização, o Guia “d” simplificação do Gespublica é uma importante ferramenta para conhecimento detalhado de “como fazer” devendo ser devidamente adaptado à cultura e momento

específico de cada organização.

#### 4.1.3 – Carta de serviços ao cidadão

Há diferentes conceitos do que seria prestar contas ao cidadão. Comumente o ato de prestar contas se refere ao ato de preencher os requisitos legais na composição de peças exigidas pelos órgãos de controle, sobretudo externos. Esta prestação de contas está ligada ao que Lima (2007 p.151) chama de “valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade e observância das regras”. Ser honesto não necessariamente indica ser eficiente, cumprir as regras estabelecidas, não exige cumprimentos de critérios de qualidade e eficiência financeira e não quer dizer satisfação do cidadão/usuário. É neste sentido que a Carta de serviços ao cidadão atua, na busca de empreender processos de alto desempenho associados a medição de execução que garantam ao cidadão a satisfação da sua demanda.

Essa satisfação do cidadão é cada vez menos perseguida por um senso comum que associa serviço público a ineficiência. Gaster (apud PIRES e MACEDO, 2006 p.96) destaca que

a baixa qualidade dos serviços públicos gera e perpetua uma baixa expectativa em relação ao que pode ser oferecido, tanto por usuários quanto por prestadores de serviços, contribuindo, assim para gerar um ciclo vicioso de insatisfação e frustração de gerentes e usuários.

Sob outro ponto de vista, o do servidor, Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) constata que o modelo de carreira pública, com estabilidade empregatícia e remuneração baseada em tabelas fixas de cargos e salários inibem a melhoria do desempenho e a busca de satisfazer o cidadão, ao passo que tal índice de satisfação se mostra irrelevante para proventos do servidor.

Tal ambiente gera apego excessivo as normas, em casos de que normas para casos especiais se tornam normas para casos gerais, apenas pelo fato de existirem enquanto normas. É o já citado ambiente de disfunção burocrática, em um aspecto que influencia diretamente a coletividade, por prejudicar a prestação de serviço aos cidadãos.

A ausência de instrumentos institucionais de controle direto dos cidadãos quanto aos serviços prestados pelos órgãos, a falta de informações adequadas que



indiquem as formas de acesso aos serviços públicos e o não reconhecimento na gestão pública de que o principal beneficiário das melhorias dos serviços é o cidadão, (BRASIL, 2014) redundaram em um ambiente propício a iniciativas que valorizassem o atendimento ao cidadão, tais como a edição do Guia de Elaboração de Cartas de Serviço ao Cidadão em 2008, reeditado mais recentemente em 2014.

Desde 2009, a carta de serviços foi tornada obrigatória para os órgãos do Poder Executivo Federal que prestam atendimento direto ao público, fazendo da carta de serviços ao cidadão um compromisso de qualidade por descrever os resultados que devem ser alcançados pelos processos (BRASIL, 2014). Lançava-se assim a obrigatoriedade pela gestão do atendimento, amparada pela oferta de um guia de elaboração de cartas de serviço ao cidadão, documento datado de 2008, elaborado pelo Gespublica.

Segundo Lima (2007) a divulgação das cartas de serviços ao cidadão e a avaliação periódica da satisfação dos usuários de serviços públicos representam ações efetivas para melhoria do atendimento e qualidade dos serviços públicos. O estabelecimento de padrões de atendimento ao cidadão e sua divulgação denotam claramente a construção de instrumentos voltados à gestão de excelência, onde além de fazer, é preciso satisfazer.

Por definição de seu próprio guia de elaboração,

a Carta de Serviços é um documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos de atendimento estabelecidos. (BRASIL, 2014 p. 10)

O guia de elaboração de cartas de serviço ao cidadão é um manual datado originalmente de 2008 e reeditado em 2014 que apresenta em sua estrutura a contextualização do ambiente em que fora criada tal iniciativa, ao que se segue os conceitos fundamentais da carta de serviços, seus princípios, premissas e finalidades. Há uma exposição clara dos benefícios da carta de serviços, como forma de difundir a cultura da excelência necessária a implantação e execução de compromissos de atendimento assumidos nas cartas de serviços. Em seguida, se apresenta o público alvo das cartas e quem deve implantar, ao que se segue o guia

para elaboração de cartas de serviços ao cidadão. O guia possui anexos com modelos de cartas de serviços e formulários utilizáveis em sua elaboração, bem como a sugestão de estrutura de curso de capacitação para prestadores de serviço público.

Segundo o Guia de Elaboração de Cartas de Serviço ao Cidadão (BRASIL, 2014) são princípios fundamentais das cartas de serviço a participação e o comprometimento de todas as pessoas que integram a organização, disponibilidade de informação e transparência acerca dos serviços públicos ofertados, internalização da cultura da aprendizagem pela organização, que deve buscar fazer sempre melhor seu serviço e a o estímulo à participação dos cidadãos através da criação de canais de comunicação que permitam ao cidadão se manifestar, reclamar e avaliar os serviços públicos do qual é “cliente”.

No que se refere a objetivos da carta de serviços, esta tem por finalidade melhorar o relacionamento entre a gestão pública e os cidadãos, divulgar os serviços prestados e os compromissos de atendimento para amplo conhecimento da sociedade, ampliar a credibilidade do Estado junto à sociedade quando esta observa uma melhoria contínua do serviço e garantir ao cidadão seu direito de receber o serviço adequado ao atendimento de suas necessidades. Assim como toda a gestão de processos, os processos de serviços públicos devem seguir a abordagem “de fora para dentro”, partindo da satisfação do cliente/usuário para a arquitetura do processo. Se os clientes em geral não estão preocupados com o que acontece internamente nas empresas, por melhores que sejam suas práticas, da mesma forma os cidadãos se importam apenas com os resultados frente às demandas que possui junto ao órgão público, o que deve ser considerado como fundamento. (LIMA, 2007; BURLTON, 2013)

A carta de serviços ao cidadão gera benefícios diversos, para o cidadão, a organização e a sociedade. Para o cidadão, com acesso a informação clara e precisa dos serviços, permite o ganho de tempo com eliminação de idas e vindas por desconhecimento de pré-requisitos necessários ao atendimento de seu pleito, além de permitir ao cidadão a oportunidade de sugerir melhorias na forma como o serviço é prestado. Para a organização há o aumento da credibilidade junto a sociedade, há a satisfação de realizar um trabalho com excelência e há um aumento da

transparência, demanda social conhecida.

Além disso, a organização pode ser alinhada em sua ação voltada a resultados efetivos (satisfação do cidadão), e não apenas se direcionar a missões e visões, expressas em planos estratégicos mas distantes da prática (RUMMLER e RAMIAS, 2013). Para a sociedade há o ganho geral na maior credibilidade conferida ao Estado e maior visibilidade dos serviços que demanda, sendo possível exercer na prática o controle social, ou seja, a sociedade pode diretamente observar e criticar o desempenho do órgão público exigindo sua melhoria, o comparando com o compromisso assumido na carta de serviços.

Para tanto as premissas para a carta de serviços ao cidadão são o foco no cidadão, a participação ativa dos servidores e a indução ao controle social. O foco no cidadão, o cliente do serviço público é uma premissa da própria gestão de processos ponta a ponta, que preconiza que todas as organizações existem para produzir resultados de valor através da oferta de bens e serviços desejados pelo cliente (RUMMLER e RAMIAS, 2013) sendo incorporada ao ambiente público sob a forma de prestação de serviço ao cidadão. A participação dos servidores é essencial, pois por melhor que seja a carta ela representa um protocolo de intenções, um estudo baseado nas técnicas de gestão de processos e medições de desempenho, mas que só se sustenta no tempo se os servidores assumirem um compromisso com a qualidade e manutenção do compromisso junto ao cidadão. Essa predisposição envolve a aceitação a críticas e cobranças típicas do controle social, já bastante diluídas pelo ciclo vicioso de insatisfação do cidadão, que tendem a retornar com maior intensidade ao passo que se estabelece canais de críticas e sugestões de melhorias ao processo.

Por controle social, no guia de elaboração de cartas de serviço ao cidadão, o GESPUBLICA entende que este corresponde ao “acompanhamento das atividades de uma organização, exercidos pelas partes interessadas, comunidade e pela sociedade como um todo” e por cidadão-usuário conceitua-se “pessoa física ou jurídica que demanda ou utiliza serviços ou produtos fornecidos por organizações públicas.” (BRASIL, 2014 p. 28).

O compromisso com este “cliente público”, o cidadão-usuário, é que permite a

excelência em gestão pública, que depende da capacidade de gestão de processos internos voltados ao público externo (LIMA, 2007), afastando a disfunção burocrática do processo que existe como um fim em si mesmo, pela estrita observância das normas exercidas da norma pela norma, como meio de garantir poder a servidores, o que redundava em pouco ou nenhum resultado ao maior interessado, o cidadão.

Um contraponto ao controle social fomentado pela carta de serviços é a participação incipiente da sociedade, acostumada ao ciclo vicioso de insatisfação e de oferta de serviços aquém da qualidade exigida por ela. No entanto, a divulgação de padrões de atendimento, a criação de grupos de usuários para participação direta na melhoria de processos e a avaliação periódica de satisfação de usuários (LIMA, 2007 p.136) são ações que fomentam a mudança desta prática de pouca participação, ao passo que ao hábito de obter serviços de qualidade junta-se a baixa tolerância a serviços mal prestados, fomentando o uso de canais de comunicação para críticas, reclamações e sugestões.

Diante da explanação do contexto que levou à criação de cartas de serviços ao cidadão, sua finalidade, benefícios e princípios cabe explicitar o processo de elaboração e implementação das cartas de serviços ao cidadão, medida obrigatória para todos os órgãos da administração direta federal desde 2009.

#### 4.1.3.1 Processo de elaboração e implementação da carta de serviços ao cidadão

O processo de elaboração e implementação da carta de serviços ao cidadão se assemelha aos projetos de melhoria de processos na abordagem BPM já apresentados. Envolve genericamente atividades de constituição de equipes de trabalho, planejamento, mapeamento, se destacando pelos procedimentos específicos de formatação, aprovação e divulgação da carta de serviços, bem como o mais importante, o monitoramento da efetividade dos compromissos firmados.

a) O processo se inicia com a constituição da equipe de trabalho, para a sua seleção, há que se observar um perfil de servidores com acesso à alta administração, com disponibilidade de tempo para participar das atividades, ter acesso aos fluxos de trabalho dos serviços prestados pelo órgão, atuar diretamente com os executores dos serviços, monitorar o cumprimento dos compromissos assumidos, mas acima de tudo deve atuar como motivador para todos os membros

da organização no sentido de cumprir o compromisso firmado na carta de serviços ao cidadão.

b) Na etapa seguinte, deve ocorrer a elaboração do plano de ação, que “consiste no planejamento das ações a serem desenvolvidas pela equipe de trabalho levando em consideração o tempo e os recursos necessários para a implementação da carta de serviços” (BRASIL, 2014 p.16). O plano de trabalho deve ser validado pelo dirigente da organização.

c) Em seguida há o detalhamento das ações, para tanto o Gespublica indica o uso de um formulário padrão, as ações envolvem várias etapas, em se que deve identificar os setores envolvidos no projeto, observando aqueles setores que prestam atendimento direto ao cidadão. Posteriormente, há que se relacionar os serviços oferecidos pela organização, onde conjuntamente com os coordenadores dos setores prestadores de serviços há o preenchimento de formulários que identifiquem as áreas prestadoras, serviços prestados e os compromissos de atendimento. Para tanto há que se definir os tempos e prazos atuais para prestação de serviços, junto aos executores dos serviços.

Outro elemento importante é o levantamento das informações de acesso aos serviços, item fundamental para elaboração da carta de serviços, sendo item imprescindível para sua utilidade para o cidadão na busca de acesso aos serviços públicos. Da mesma forma, para fomentar o controle social é preciso identificar os mecanismos de comunicação com os cidadãos, observando se são adequados e acessíveis. Por fim mas não menos importante é preciso estabelecer os compromissos de atendimento para os serviços identificados.

d) De posse de todas as informações acima, é o momento de formatar a carta de serviços, que deve obedecer a um modelo padrão elaborado pelo Gespublica. Esse é um diferencial da carta de serviços frente a outras iniciativas de gestão de processos no governo federal brasileiro, por se tratar de uma obrigatoriedade, a carta deve seguir um padrão definido na norma que a exige. Há um rol de sugestões de práticas que podem ser divulgadas na carta de serviços, assim, esta deve informar aos cidadãos:

- Competências institucionais da organização (atribuições e

atividades desenvolvidas).

- Serviços oferecidos (sistema 0800 – fax – internet, etc).
- Requisitos necessários para a obtenção dos serviços (documentos necessários).
- Horários de funcionamento dos setores da organização que prestam serviços de atendimento.
- Tempo de espera previsto para atendimento.
- Prazos para cumprimento dos serviços.
- Mecanismos de comunicação com os usuários.
- Procedimentos para atender a reclamações (sistema de ouvidoria – formulários – caixas de sugestões).
- Condições para o acesso e circulação de pessoas com dificuldade de locomoção (instalações adaptadas).
- Prioridades consideradas no atendimento – determinar que idosos, gestantes e portadores de deficiências sejam atendidos preferencialmente.
- Quando for o caso, identificar as normas que regulam os serviços prestados e respectivos órgãos reguladores.
- Identificação de servidores e unidade responsável pela divulgação da Carta de Serviços. (BRASIL, 2014 p. 17-18)

e) Em seguida à formatação com as informações indispensáveis ao cidadão que foram levantadas, é preciso aprovar a carta de serviços, e antes mesmo de submeter a carta de serviços à alta administração do órgão se deve encaminhar a primeira versão da carta à área de tecnologias da gestão (Gespublica/SEGES/Ministério do Planejamento-Brasília-DF) para apreciação validação e serviços.

f) O passo seguinte é divulgar a carta de serviços, para que todos (público interno e externo) tenham conhecimento dos compromissos assumidos pelo órgão através da edição da carta de serviços. Para o público interno sugere-se a realização de palestras de sensibilização e um curso para capacitação de profissionais que prestam serviços de atendimento ao público. Já para o público externo sugere-se envio de cópias para setores interessados, divulgação através de internet, cartazes e *folders*, etc.

g) A etapa final e talvez a mais importante, se refere ao monitoramento da efetividade dos compromissos firmados, pois de nada adianta uma carta de serviços completa, aprovada pelo Gespublica se na efetivação dos serviços não se atende aos compromissos de prazos, qualidade, firmados. A exemplo das outras abordagens de gestão de processos, para este monitoramento há que se definir

indicadores de desempenho, bem como realizar avaliações periódicas de satisfação de usuários, medir o atendimento às reclamações e medir o cumprimento de metas. Essa avaliação deve ser contínua, assim como o investimento em motivação dos membros da organização, para que se crie e se mantenha a cultura da excelência, e o projeto surta efeitos ao longo do tempo e não apenas em um início entusiasmado.

Não foram encontrados na plataforma de periódicos da Capes nem na base de artigos Scielo estudos acadêmicos que mapeiem a quantidade de órgãos que já dispõem de cartas de serviços ou comprovem o impacto destas na visão da sociedade sobre os órgãos ou ainda atestem a melhoria de serviços decorrentes de sua utilização, no entanto para além da obrigatoriedade legal, a carta de serviços representa uma iniciativa proativa que a médio prazo pode mudar a relação existente entre Estado e sociedade, fomentando o exercício social concreto, muito além da realização de audiências públicas com pouco número de participantes e ainda menores intervenções, em situações cotidianas onde o cidadão, ciente de seus direitos e da forma de obtê-los, tem meios conhecidos e viáveis de reclamar, avaliar, elogiar e sugerir melhorias nos processos que lhe interessa. É possível que o exercício do controle social em pequenos serviços fomente a cultura de controle social para outras ações mais amplas e desejadas, como participação no orçamento, fiscalização do gasto público, etc.

O fato é que desde 2009, há a obrigatoriedade e nem todos os órgãos estão se preocupando com essa necessidade, muito menos vislumbrando na carta de serviços os tantos benefícios ora elencados, sendo o meio acadêmico um veículo importante para a difusão de tal conhecimento.

## 5. CAPITULO IV - METODOLOGIA E MODELOS DE ANÁLISE

Serão apresentados o objeto de pesquisa, seu lócus e os modelos de análise empregados para alcance dos objetivos do trabalho. O objeto deste trabalho de pesquisa se concentra na gestão de processos nos centros de ensino da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, e do ponto de vista de produtos, frutos desse estudo de caso, se divide em duas naturezas, uma de diagnóstico de experiências passadas da UFRB quanto à gestão de processos, e outra de entrega dos processos mapeados e modelados através do uso do *software Bizagi*, que os valida. O estudo de caso foi escolhido por se tratar de uma oportunidade de observar o fenômeno de aperfeiçoamento dos processos em seu ambiente real, sendo o próprio processo de construção dos produtos um resultado diagnóstico de sua viabilidade na UFRB.

### 5.1 - Objeto e lócus de pesquisa

A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) é uma Autarquia, criada pela Lei 11.151 de 29 de julho de 2005, por desmembramento do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal da Bahia, com sede e foro na cidade de Cruz das Almas e unidades instaladas nos municípios de Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus. Possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-pedagógica.

A UFRB se organiza em um modelo multicampi que tem como objetivo principal segundo seu sítio na internet<sup>14</sup>, “explorar o potencial socioambiental de cada espaço do Recôncavo, bem como servir de pólo integrador”. Para tanto destaca como suporte os seguintes princípios:

- Cooperação com o desenvolvimento socioeconômico, científico, tecnológico, cultural e artístico do Estado e do País e compromisso com o desenvolvimento regional;

---

<sup>14</sup> PORTAL UFRB - [www.ufrb.edu.br](http://www.ufrb.edu.br)



- Criação de marcos de reconhecimento social, oriundos dos serviços especiais prestados no atendimento da população;
- Gestão participativa;
- Uso de novas tecnologias de comunicação e de informação;
- Equidade nas relações entre os campi;
- Desenvolvimento de um ambiente capaz de viabilizar a educação a distância;
- Processo de avaliação institucional permanente;
- Adoção de políticas afirmativas de inclusão social.

Desta caracterização depreendem-se aspectos que justificam a temática de gestão de processos na UFRB. Esta organização já surgiu sob o modelo multicampi, contando atualmente com 7 Centros de Ensino distribuídos em 6 municípios, com 2 centros em Cruz das Almas, o Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas – Ccaab e o Centro o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas – Cetec, Cruz das Almas também sedia a Administração Central; em Cachoeira localiza-se o Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL; Em Santo Antônio de Jesus se situa o Centro de Ciências da Saúde – CCS, sendo localizado em Amargosa o Centro de Formação de Professores – CFP. Estas unidades representam os centros de ensino originais quando da criação da UFRB, sendo mais recentemente criados o Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade – Cetens em Feira de Santana e o Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas – CECULT em Santo Amaro.

Neste modelo multicampi cada centro de ensino possui relativa autonomia acadêmica, equipe de recursos humanos e gestão própria de seus processos internos, mas não possui autonomia financeira e patrimonial, dependendo do suporte da administração central quanto a suprimentos e descentralização de recursos materiais e financeiros. Como pode ser observado pela denominação dos centros de ensino, seus integrantes possuem diferentes formações específicas, voltadas à saúde, educação, engenharias, artes, etc. A essa diversidade soma-se as peculiaridades de cada município-sede, quanto à oferta de serviços de suporte, tecnologia e mesmo diversidade cultural local. Tais diferenças são reforçadas pela distância geográfica de alguns Centros com a Administração Central onde, por exemplo, o Centro de Formação de Professores situa-se em Amargosa, a 95 km da Administração Central, situada em Cruz das Almas.

As diferenças entre os Centros são reconhecidas desde a criação da UFRB, ao passo que em seus princípios norteadores destaca “a equidade nas relações

entre os campi”. O cenário acima associado a outros fatores tais como a alta rotatividade de servidores técnicos e docentes (observada empiricamente), falta de comunicação clara, ausência de sistemas de informação integrados tem favorecido a um ambiente de anomia e despadronização de procedimentos administrativos comuns aos Centros de Ensino. Sob o válido argumento de que cada Centro possui suas particularidades, o que deve ser respeitado sobretudo quanto à autonomia do conhecimento, gestão acadêmica e pedagógica, têm-se revelado procedimentos diversos para processos administrativos comuns a todos os Centros, que em tese funcionariam de forma mais fluida e linear caso padronizados em sua essência, permitindo pequenos ajustes à realidade de cada centro, porém seguindo um fluxo básico comum, perceptível pela Administração Central, provedora de recursos, bem como pelos executores dos processos e a comunidade universitária que os consome.

Como forma de observar as consequências deste contexto quanto aos procedimentos administrativos fez-se uma coleta de dados sob a forma de questionário. Dada a característica complexa da multicampia da UFRB, onde podem ser encontrados 7 Centros de Ensino, cada um com suas especificidades, sendo dois recém criados (Cecult e Cetens), poderia haver prejuízo caso o critério de coleta respondesse apenas pelas demandas e criticidade de processos apenas de um dos centros, ainda que esse fosse o direcionamento do estudo. Portanto, optou-se pela realização de uma coleta nos 5 centros de ensino mais antigos da UFRB, situados nos respectivos municípios: CAHL, Ccaab, CCS, Cetec e CFP. A opção pela coleta em diversos Centros se justifica no interesse de obter maior alcance da percepção de quais são os processos críticos nas diversas unidades da UFRB.

Tendo em vista a experiência com a gestão administrativa e a familiaridade com os processos administrativos e acadêmicos, escolheu-se como universo da coleta os servidores técnico administrativos ocupantes das principais chefias técnico-administrativas dos Centros de Ensino. Desse universo nos 5 centros de ensino citados obteve-se um número de 22 respondentes, haja visto que nem todos os centros possuem bibliotecas setoriais. Fora aplicado um questionário composto de 6 questões abertas e fechadas, ao que se obteve resposta de 16 servidores resultando em uma taxa de resposta de 72%.

Da análise destas informações foi possível confirmar a escolha do Ccaab,

situado em Cruz das Almas, como lócus do estudo, que foi escolhido por diversos fatores tais como:

- O Ccaab pode ser considerado em termos de experiência o mais antigo centro da UFRB, por agregar os cursos da antiga Escola de Agronomia da UFBA, que fora desmembrada para a criação da UFRB;
- Possui número considerável de cursos de graduação e programas de pós graduação, bem como projetos de extensão, atendendo ao critério de lócus dotado de processos finalísticos de porte;
- Dada tal experiência possui cursos com rotinas acadêmicas e administrativas sedimentadas, o que interessa ao ambiente de aperfeiçoamento de processos por conter maiores oportunidades de melhoria por conta do tempo;
- Localiza-se no mesmo município da sede da Administração Central, o que aumentou a celeridade na busca de informações de processos que transitaram pela unidades da Administração Central;
- Há interesse verbalizado da gestão do Centro quanto à aplicação de técnicas que possam aperfeiçoar o trabalho desempenhado;
- O conhecimento histórico do orientador deste trabalho de pesquisa, ex-diretor do Ccaab.

O Ccaab possui hoje 9 cursos de graduação e 8 programas de pós graduação, sendo 1 programa *latu sensu* e 10 programas *strictu sensu*, com 8 programas de mestrado e 2 programas de doutorado. As atividades de gestão de ensino, de pesquisa e de extensão são coordenadas por docentes em cargos de gestão nas referidas áreas e a estrutura de gestão se configura como o modelo de gestão administrativa vigente nos centros de ensino da UFRB, com uma gerência técnica administrativa e núcleo de gestão, que respondem pelo suprimento, logística e apoio administrativo, técnico e acadêmico às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão.

Desta forma, a coleta de dados através de questionário junto a servidores técnicos de 5 centros de ensino logrou êxito por permitir a criação de um panorama geral da percepção destes atores no que se refere à manualização de procedimentos operacionais que orientem seu trabalho, no entanto, a expectativa de selecionar processos orientados à prestação de serviços a serem mapeados e modelados na próxima etapa do trabalho demandou refinamento, dada a limitação das indicações de processos, que contrariam a premissa defendida por Davenport e outros teóricos (Gonçalves, 2000 e 2000a), de que para criar valor efetivo se deve mapear processos voltados à satisfação do usuário, e não processos em si mesmos, como os indicados pelos consultados.

Foram indicados inicialmente como serviços prestados ao discente informações divergentes tais como unidades administrativas (Propaae, Equipe Técnica, Logística), Macroprocessos de Gestão que não são de responsabilidade do Centro de Ensino (Compras, Patrimônio) e até mesmo demandas estratégicas a serem definidas pela Alta Administração da Universidade (Expansão dos Centros).

Verificou-se nesse momento a ressalva metodológica ao uso de questionário ressaltada por Fowler, Melo e Neto (2011, p.838), de que o questionário utilizado para coleta de dados inclui uma deficiência relacionada às diferenças entre os respondentes na interpretação e entendimento das questões, podendo as respostas serem influenciadas por outras variáveis não consideradas no estudo. Foi justamente essa limitação que fora observada na análise das respostas dos técnicos, que aparente não conseguiram segregar em todas as indicações os conceitos de processo ou serviço nem identificar os limites da atuação do Centro enquanto provedor de serviços públicos ao discente.

Neste percurso metodológico, analisou-se os serviços indicados e se chegou à conclusão de que os dois serviços mais indicados seriam os de compras e de transporte, mas que no entanto, tais processos não são viáveis a este trabalho de pesquisa, primeiro por se tratar de um macroprocesso de suporte (compras) que se afasta da literatura que indica o mapeamento e modelagem de processos finalísticos, que produzam impacto direto na satisfação e geração de valor para o usuário, o que não é o caso. Já o serviço de transporte não justifica o mapeamento e modelagem neste trabalho por se tratar de um serviço já mapeado e modelado na UFRB sob forma de projeto piloto do GT Gespublica, que como será apresentado no

próximo capítulo, fora mapeado, modelado, aperfeiçoado mas não implantado pela gestão. Logo, justifica-se o descarte destes dois serviços indicados.

Da continuidade da análise dos demais serviços indicados, considerando a frequência de indicação se chegou à seleção dos seguintes processos: *Ajuste de Matrícula Discente na Graduação, Emissão de Histórico de Graduação, Emissão de Diploma de Graduação, Empréstimo de Equipamento a estudante e Seleção de Professor Substituto*. Como pode ser observado, tais processos atendem ao referencial teórico ao passo que representam processos vetores de serviços que impactam diretamente no discente e podem ser mapeados ponta a ponta com vistas a seu aperfeiçoamento.

Foram mapeados e modelados processos apenas do Ccaab, que podem servir como indicativos (passíveis de customização) para implantação dos processos melhorados em outros centros de ensino, respeitando particularidades relevantes ao processo a ser implantado. Tal customização, que segundo Lima (2007 p.115), requer preparação dos setores e processos, não poderia ser aplicada em todos os Centros de uma única vez, por limitações de tempo e recursos desta pesquisa, devendo ser empreendidas em projetos de melhoria continuada de processos, como defendido neste trabalho.

## 5.2 – MÉTODOS DE COLETA E MODELOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Retomando os objetivos da pesquisa na perspectiva de produtos, verifica-se que a UFRB já possuiu experiências a priori mal sucedidas com gestão por processos, materializadas em uma tentativa de implantação do programa Gespublica e depois no primeiro ciclo de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG), onde se buscou implantar os sistemas integrados com base em uma visão por processos. Ainda que tais experiências tenham sido aplicadas no âmbito da Administração Central da UFRB entende-se que para mapear e modelar processos nos Centros de Ensino, o relato de tais experiências e o diagnóstico dos fatores de sucesso e insucesso pode constituir em importante referencial prático para a gestão de processos em Centros de Ensino e na UFRB como um todo, em experiências futuras. Há que se destacar que, como visto no referencial teórico, o estudo da viabilidade de adesão ao programa de qualidade Gespublica indica por

consequência a viabilidade ou não da gestão de processos na UFRB, por este grupo representar a principal referência metodológica para gestão de processos em organizações públicas brasileiras.

Logo, apresentar-se-á os modelos de análise dos dados quanto ao diagnóstico de experiências passadas e os procedimentos de mapeamento e modelagem de processos no Ccaab. Os modelos de análise privilegiam a identificação das seguintes dimensões: Fatores motivadores a adesão a programas de qualidade na UFRB, Fatores inibidores a adesão a programas de qualidade na UFRB, Avaliação da metodologia de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão(SIG) e Mapeamento e modelagem de processos no Ccaab.

#### 5.2.1 – Dos fatores motivadores e inibidores à adesão a programas de qualidade na UFRB

Entre os anos de 2010 e 2011, houve uma tentativa de implantação do Programa Gespublica na UFRB que foi abandonada em seu decorrer. Para a avaliação desta se utilizará como modelo de análise a obra de Fowler, Melo e Neto apresentada em um artigo intitulado “*Análise exploratória da utilização do programa de qualidade Gespublica nas instituições federais de ensino superior*” (2011).

Após fundamentação teórica e sua vinculação com o ambiente das universidades federais, mesmo objeto do presente trabalho de pesquisa, os autores definiram um método de pesquisa que envolveu o levantamento dos fatores motivadores e inibidores para a implantação de programas de qualidade como o Gespublica a partir da perspectiva de diversos autores como Milakovich, Farazmand, Pires e Macedo, Conor, Radin e Coffe<sup>15</sup>.

Após um teste piloto os autores constataram uma população de 53 instituições federais de ensino superior no Brasil, optando-se pelo envio dos questionários a todas as instituições, ao que se obteve um retorno de 58,5% das entidades pesquisadas. Adicionalmente houve entrevistas com integrantes do Gespublica, através de um roteiro para entrevista semiestruturada constante nos anexos do referido artigo. Do trabalho resultou a identificação dos motivos que

---

<sup>15</sup> Ver quadro sumário dos fatores inibidores por autor em Fowler, Mello e Neto (2011 p. 841)

levariam as IFES a aderirem a programas de qualidade e os motivos que levam as IFES a não aderirem a programas de qualidade.

Diante de tal referência buscou-se a construção de um questionário com a mesma estrutura do trabalho referência, a ser aplicado aos integrantes do grupo Gespublica na UFRB que revele a presença ou ausência de tais fatores motivadores e inibidores na experiência local, bem como permitam a identificação dos respondentes de quais motivos levaram ao insucesso e abandono desta iniciativa pelo grupo.

Os fatores motivadores e inibidores levantados, bem como a metodologia de disponibilizar graus de influência dos fatores (entre “Muito forte”, “forte”, “fraco” e “muito fraco”) dispostos em escala *Likert*, foram replicados no instrumento de coleta utilizado neste trabalho de pesquisa, de forma que os resultados obtidos na UFRB pudessem ser comparados com o estudo de Fowler, Mello e Neto (2011) que ora se configura como modelo de análise dos resultados. Ademais, como forma de contemplar as especificidades locais e agregar valor a esta discussão, foram incluídas questões abertas para que os respondentes apontassem fatores motivadores e inibidores não citados pela literatura e aglutinados pelo estudo dos autores.

Em levantamento junto às listas de presença das reuniões chegou-se a um número total de 30 servidores, entre os 17 originalmente designados e mais 13 adicionados ao GT no decorrer do projeto. A partir deste momento considerou-se 30 servidores membros do GT como sendo o universo de pesquisa.

Considerando ainda a saída de servidores da UFRB por redistribuição e seção ou mesmo a não colaboração efetiva de membros designados oficialmente, definiu-se como amostra o número de 21 servidores efetivamente atuantes no GT, pois para a natureza diagnóstica do instrumento de coleta, se faz necessário o concurso de pessoas que efetivamente atuaram na iniciativa.

Estes 21 servidores foram submetidos à aplicação de um questionário elaborado na plataforma *on-line* “Google Drive”<sup>16</sup>, onde recebendo um *link* por e-mail, puderam responder ao questionário on-line composto de 10 questões, sendo 7

---

<sup>16</sup> Também conhecido como “Google Docs” disponível em <https://drive.google.com>

de natureza objetiva e 3 questões abertas. Há que se destacar que 2 dessas questões exigiram a atribuição de opiniões sob a forma da escala *Likert*.

O instrumento de coleta, sob a forma de questionário<sup>17</sup>, utilizado para avaliação da experiência de tentativa de implantação do Gespublica na UFRB possui em sua estrutura quatro blocos principais: um primeiro bloco das questões 1 a 4, onde se busca conhecer o perfil do respondente, membro efetivo do GT Gespublica e identificar como este conheceu o programa. Das questões 5 a 8 busca-se a avaliação dos respondentes quanto ao impacto dos fatores motivadores e inibidores indicados pela literatura, com oportunidade de acrescentar novos fatores. Na questão 9, se busca avaliar a tentativa de aderir ao Gespublica na UFRB de forma global, com percepção quanto às fases oficialmente definidas pela metodologia do programa. Por fim, na questão 10, busca-se averiguar qual a percepção destes servidores quanto ao sucesso de uma nova iniciativa de adesão ao programa de qualidade Gespublica, como um direcionador de ações necessárias a essa nova tentativa.

Dos 21 servidores que receberam o instrumento de coleta, houve resposta de 17 servidores, o que denota uma taxa de resposta de 85% em relação à amostra, e um índice de cerca de 57% em relação ao universo de servidores designados para o GT, ainda que não participantes.

Após coleta e análise dos resultados na UFRB, houve cruzamento dos mesmos com os resultados da pesquisa exploratória de Fowler, Melo e Neto (2011), que se apresentam como modelo de análise.

### 5.2.2 – Da avaliação da metodologia aplicada no 1º ciclo de implantação dos SIG-UFRB

No ano de 2012, houve o primeiro ciclo de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG) na UFRB. O SIG representa a implantação de um sistema com módulos integrados em diversas áreas (administrativa, RH, gestão

---

<sup>17</sup> Disponível no apêndice B deste trabalho

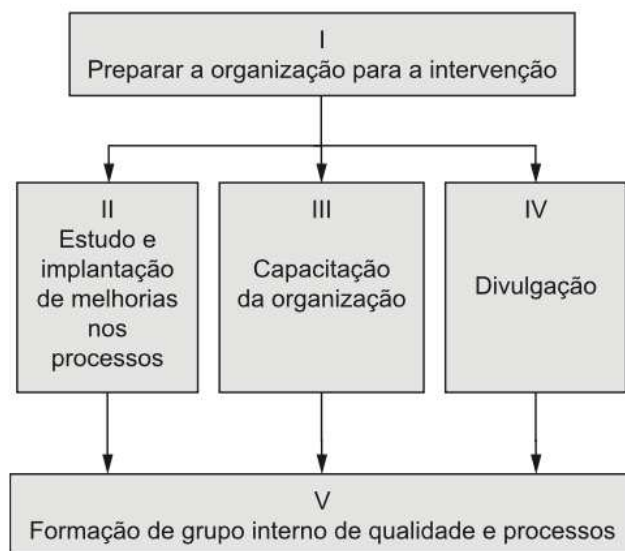


acadêmica, etc) sob o conceito de *Enterprise Resource Planning* (ERP), com vistas à produção de informações, relatórios e automatização de demandas da UFRB.

No primeiro ciclo de implantação, utilizou-se de conceitos de gestão de processos a seleção de serviços a serem implantados, com definição de prioridades e apresentação de fluxogramas como forma de mapear processos. Esta abordagem apresentou resultados parciais positivos e muitos conflitos, tendo sua estratégia atualmente mudada para contratação de equipe terceirizada e consultoria técnica.

Como modelo de análise desta iniciativa utilizou-se o “Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições de ensino superior” (Figura 26), da obra homônima de Biazzì, Muscat e Biazzì (2011). Nesta obra, após uma revisão bibliográfica que perpassa o ambiente das instituições públicas de ensino superior brasileiras e os conceitos de processo, elaborou-se um estudo de caso, com a seleção de cinco casos de projetos de aperfeiçoamento de processos administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileiras, situadas no interior do estado de São Paulo, sendo utilizados como instrumentos de pesquisa observação e entrevistas semiestruturadas com funcionários envolvidos nos projetos.

Figura 8 - Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior



Fonte: Biazzì, Muscat e Biazzì (2011 p. 878)

Tal obra representa uma grande colaboração em uma temática pouco explorada no âmbito público brasileiro, e carente tanto de exemplos como de modelos de implantação adaptados à realidade das organizações públicas de educação brasileiras. Logo, dada a similaridade entre as instituições estudadas

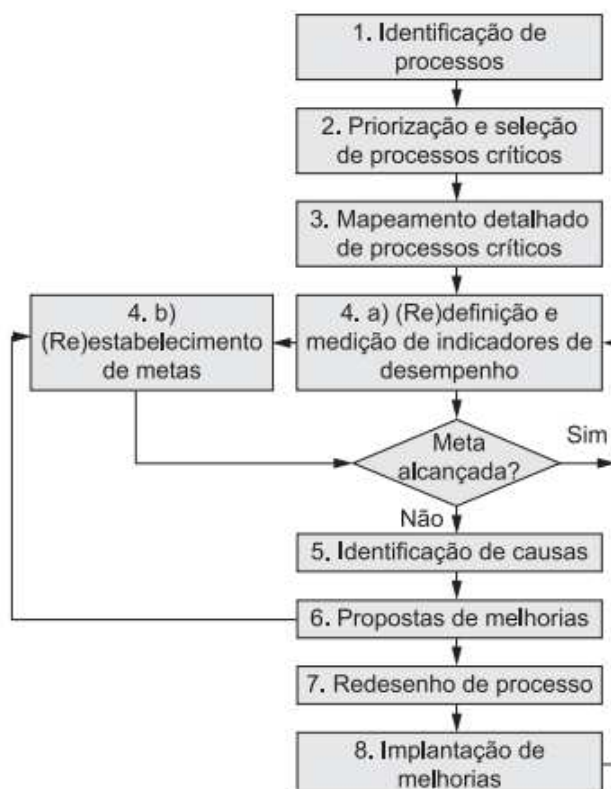
pelos citados autores e a UFRB, este estudo se converteu em modelo de análise para o projeto de implantação dos sistemas integrados de gestão da UFRB por permitir correlações.

Tal modelo, dividido em duas grandes fases com 8 passos específicos serve como modelo de análise do que foi realizado na UFRB, como forma de identificar sucessos e equívocos na metodologia adotada.

Como forma de realizar tal comparativo optou-se pelo uso de entrevista estruturada com o analista de TI Coordenador do projeto de implantação e líder do grupo de gestão responsável pela execução de fato do projeto. De forma diversa à metodologia adotada para avaliação da experiência com o Gespublica não foram aplicados questionários aos membros deste grupo de trabalho composto por mais de 50 servidores, pois ainda que estes tenham sido participantes, não foram os definidores da metodologia adotada neste projeto, que fora definida pelo coordenador, e é o objeto principal desta avaliação. Além disso, houve grande índice de evasão dos membros durante o projeto, fato que pôde ser observado pelo autor, também membro do grupo de trabalho, o que faz da observação também ferramenta metodológica utilizada para tal avaliação.

A entrevista semi-estruturada contou com 12 questões abertas, sendo realizados questionamentos intermediários para elucidar pontos da análise. O objetivo principal desta entrevista foi levantar dados sobre a metodologia adotada, qual seu fundamento teórico, o procedimento adotado para concepção do projeto e o relato dos acontecimentos ao longo do tempo de execução desta primeira fase de implantação, ao passo que a mesma ainda está em curso atualmente. Desta narrativa buscou-se ainda levantar os fatores que facilitaram ou dificultaram a primeira fase de implantação dos sistemas integrados na UFRB.

Figura 9 – Detalhamento do modelo de implantação de melhorias nos processos



Fonte: Biazzi, Muscat e Biazzi (2011 p. 878)

No decorrer da entrevista, mais especificamente na questão 9, fora apresentada a figura 27, se solicitando do entrevistado o comentário sobre a realização ou não de cada fase com detalhamento da experiência na UFRB.

Há que se destacar que no decorrer da entrevista foi observado que este não foi o modelo adotado pelo coordenador do projeto, sendo utilizado pelo pesquisador como modelo de comparação, crítica e análise do projeto efetivamente aplicado na UFRB.

Desta narrativa buscou-se ainda levantar os fatores que facilitaram ou dificultaram a primeira fase de implantação dos sistemas integrados na UFRB, tendo

como referência adicional os fatores de sucesso e insucesso em projetos de mudança elencados por Baumol (2013), conforme Quadro 7:

Quadro 1 - Fatores de insucesso e sucesso dos projetos de mudança

FATORES DE INSUCESSO E SUCESSO DOS PROJETOS DE MUDANÇA	
Fatores de insucesso	Fatores de sucesso
Comprometimento insuficiente da alta administração (61%)	Apoio da alta administração (83%)
Metas e visões não transparentes com relação ao processo de mudança (56%)	Comunicação honesta e atualizada (73%)
Falta de experiência em liderança de administração com respeito à insegurança e ao medo da mudança (56%)	Envolvimento de funcionários (69%)
Conflitos na alta administração (56%)	Cultura corporativa motivada e favorável à mudança (53%)
Falta de apoio da alta administração (52%)	Existência de precursores de mudança (39%)
Informações insuficientes – por exemplo, muito atrasadas ou incompletas (50%)	Estrutura organizacional eficiente (26%)
Falta de espaço para lidar com medos e resistências (46%)	Apoio ao processo de mudança por meio do alinhamento da cultura corporativa (21%)
Desatenção quanto a fatores psicológicos no planejamento do projeto (43%)	Programas de treinamento eficientes para novos processos e/ou novas soluções de TI (19%)
Insuficiência de recursos humanos para o projeto (37%)	Remuneração e incentivos (16%)
Falta de confiança no processo de comunicação entre a alta administração e os funcionários. (36%)	Apoio às novas estruturas por meio de uma mensuração de desempenho adequada (12%)

Fonte: Adaptado de BAUMOL (2013 p. 337)

Dessa forma, apresenta-se os dois modelos de análises que referenciam a avaliação das experiências passadas da UFRB com gestão de processos, restando apresentar o modelo de análise dos processos do Ccaab quando do mapeamento e modelagem dos mesmos em campo.

### 5.2.3 – Do mapeamento e modelagem de processos no Ccaab

A identificação dos 5 processos a serem mapeados justifica-se nos fundamentos teóricos de que os processos devem conter oportunidades de melhoria, gerar valor para o usuário final (Gonçalves, 2000 e 2000a), serem passíveis de elaboração de cartas de serviço ao cidadão, e , como alertam Bandara, Guillemain e Coogans (2013), também devem permitir uma escolha razoável, evitando que o tempo e recurso despendido para a escolha seja superior ao de execução da melhoria do processo.

Como modelo de análise dos processos quando de seu mapeamento deverão ser utilizados os passos dispostos no capítulo anterior deste trabalho que se referem ao Guia de Gestão de Processos do Governo Federal (BRASIL, 2011) que foi escolhido como modelo de análise por representar a metodologia oficialmente indicada para gestão de processos do Governo Federal, esfera onde se situa a UFRB, sendo inclusive um produto nacional do Programa de Desburocratização e Gestão Pública - Gespublica. Assim se cumpriu a primeira fase de planejamento para mapeamento e modelagem no Ccaab.

A segunda tarefa ressaltada no Guia de Gestão de Processos do Governo Federal e na própria literatura é a preparação do ambiente para mapeamento e modelagem, a partir da disseminação de uma cultura de gestão de processos incentivada através de sensibilização e capacitação.

Por se tratar de uma experiência isolada de mapeamento e modelagem,

inserida em um trabalho de pesquisa acadêmico não havia recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis para a realização de uma capacitação oficial com aqueles servidores, técnicos e docentes, que viriam a colaborar com as informações necessárias ao mapeamento e identificação de oportunidade de melhorias. No entanto, a sensibilização fora possível, com a apresentação da proposta do trabalho a cada colaborador, e uma breve exposição dos conceitos de gestão por processos ponta a ponta, mapeamento de rotinas, publicação de fluxos de processos e medição de desempenho.

Acredita-se que esta iniciativa tenha sido responsável pela qualidade e volume de colaboração de servidores que dedicaram horas para em diálogo com o pesquisador indicar passo a passo o andamento dos processos e oferecer percepções do que poderia ser aperfeiçoado em cada passo.

Durante essa sensibilização inicial restou clara também a necessidade da UFRB em divulgar de forma mais ampla as iniciativas de melhoria da gestão acadêmica e administrativa ocorridas na universidade, ao passo que servidores do Ccaab confessaram desconhecer os trabalhos realizados na UFRB com o Gespublica ou mesmo os resultados da implantação dos Sistemas Integrados de Gestão. Em uma universidade multicampi, com seis campis geograficamente dispersos, a comunicação deve ser vista como prioridade.

Após a fase de planejamento o Guia de Gestão de Processos indica a fase de mapeamento. Onde se deve buscar o detalhamento do processo “as is” (como é) para depois, na fase de modelagem, se indicar o processo “to be” como deve ser.

Nesta fase, buscou-se identificar primeiramente as pessoas responsáveis pelo andamento dos processos. Ainda que se tenha buscado resgatar fluxos existentes em manuais ou normas publicadas, seguindo o entendimento de Hammer (2013) buscou-se valorizar o executor de cada processo como um especialista do mesmo, como de fato é, dialogando para que a pessoa que trabalha diariamente no processo apresente-o na forma como realmente ocorre, com indicação das oportunidades de melhoria em cada passo, que conhece pela experiência prática.

Dessa forma foram ouvidos servidores técnicos ocupantes de chefias de núcleo em centros e pró-reitorias, executores diretos em superintendências (Surrac) e pró-

reitorias (Progep, Prograd), bem como docentes ocupantes de cargos de Gestão de Ensino, Coordenação de Cursos e diretoria, de forma a colher o máximo de informações durante o mapeamento dos processos.

Diagnóstico importante ocorreu na tentativa de alguns colaboradores de indicar os processos ideais, e não os reais, o que poderia prejudicar o mapeamento. Por motivos não estudados, verificou-se que durante o mapeamento, talvez por não querer transparecer falhas do próprio trabalho ou de sua unidade, alguns colaboradores indicaram como passos de um processo ações que efetivamente ainda não ocorrem mas que seriam desejáveis.

Tal constatação foi possível graças ao exercício prático de um conselho indicado por Hammer (2013) de que o mapeamento não deve ser feito com pressa e nem com única pessoa. Dessa forma, ao dialogar com outras pessoas atuantes no processo, em mapeamento itinerante, transitando fisicamente por várias unidades onde o processo era executado, foi possível identificar que a informação originalmente oferecida não correspondia à realidade, permitindo correções do mapeamento do processo. Este tipo de ocorrência oferece riscos claros à gestão por processos, pois se poderia incorrer no erro de mapear e modelar um processo fora da realidade, impossibilitando ganhos reais de aperfeiçoamento do processo.

Para nortear a coleta de informações o pesquisador organizou um formulário para mapeamento de processos no Centro de Ensino, pois como o mapeamento decorre de um diálogo com o executor do processo há sempre o risco de desvio de foco e perda de algum detalhe essencial do processo.

Tal formulário foi elaborado tendo como base o Guia de Elaboração de Cartas de Serviço ao Cidadão (2014) buscando coletar as informações necessárias à caracterização geral do processo (Quadro 8) , e ao mapeamento passo a passo (contínuo) do processo (Quadro 9), com identificação dos elementos que permitissem, em suma, indicar o trabalho executado, o produto deste trabalho e a pessoa responsável pelo mesmo, que viria a ser a pessoa a ser ouvida em seguida durante o mapeamento.

Quadro 2 – Caracterização do processo – Formulário para mapeamento de Processos nos Centros de Ensino.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROCESSO

PROCESSO:  
IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE:  
LOCAL ONDE O SERVICO/BEM PODE SER SOLICITADO:  
HORARIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL:  
MEIO DE SOLICITACAO:  
DISPONIVEL EM:  
DOCUMENTACAO NECESSARIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITACAO):  
IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICACAO COM O CIDADAO (SE HOVER):

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

A caracterização geral do processo concorre para o levantamento de informações de acesso ao serviço pelo cidadão-usuário, tais como meio de solicitação, procedimentos iniciais necessários quanto à documentação e onde requerer, horários de atendimento, meio de comunicação para informação ou reclamação, etc. Levantar tais dados é essencial para a elaboração de cartas de serviço ao cidadão, que dependem ainda do compromisso institucional com o desempenho do processo, que foi medido em tempo no passo a passo coletado conforme demonstra o Quadro 9:

Quadro 3 – Passo a passo - Formulário para mapeamento de processos passo a passo nos Centros de Ensino.

MAPEAMENTO DO PASSO A PASSO DO PROCESSO  
PASSO:  
UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO:  
SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO:  
TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO:  
HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?  
É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO PASSO:

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Desta forma foi possível obter a descrição do trabalho desenvolvido em cada passo dos processos, a unidade onde este trabalho ocorre, a geração de documentos, o tempo estimado para execução do passo (permite o cálculo do tempo geral do processo) e a continuidade clara do processo com a indicação do próximo passo a ser mapeado. O detalhamento é essencial para a identificação de gargalos nos processos, representados pelo excesso de documentação, repetição de trabalho já efetuado, indefinição de prioridades e desconhecimento do todo do processo, que já podem ser vistos no mapeamento e são fundamentais ao desenho na fase seguinte de modelagem.

É importante salientar que o formulário já prepara o ambiente para modelagem ao passo que se pergunta passo a passo se há oportunidade de melhoria. Acredita-



se que tal formulário possa ser utilizado em futuras iniciativas de mapeamento de processos na UFRB, constituindo assim mais um produto desse trabalho de pesquisa.

Quanto à colaboração, no geral, observou-se interesse dos executores de processo, expectativa de resultados em ações de mapeamento, modelagem e manualização de procedimentos, com recorrente exemplificação das disfunções de processos nos centros de ensino e algumas manifestações de frustração com falta de comunicação e suporte de sistemas de informação (TI).

Da fase de mapeamento resultaram os mapas de cada processo como estão sendo executados hoje, que serão apresentados na seção seguinte e também se constituem como produtos desse trabalho de pesquisa.

Na fase seguinte, de modelagem, foram utilizados os mapas dos 5 processos, com atenção especial para as oportunidades de melhoria indicadas pelos executores, já que nesta fase, como produto devem ser desenhados os fluxos dos processos já com melhorias possíveis, pois como indicam Rosemann e Brocke (2013 p. 115) “o desenho e a modelagem de processo estão relacionados com os métodos utilizados para identificar e conceituar processos de negócios atuais (como são) e futuros (como deveriam ser).” Esta fase envolve técnicas de desenho, análise e modelagem de processo. Para desenho dos processos foi utilizado o *software Bizagi*, que como apresentado no referencial teórico é o líder de mercado em desenho de processos utilizando a notação BPMN.

O desenho no *Bizagi* obteve êxito, com a colaboração do sistema que em muitos momentos é autoexplicativo no uso de raias, objetos de fluxo, conexão e artefatos que são representações visuais do processo típicas da notação BPMN. A própria empresa desenvolvedora do *software* disponibiliza na internet vídeos tutoriais que facilitam o aprendizado sobre o uso da ferramenta. Há que se destacar que os desenhos obtidos na modelagem dos 5 processos do Ccaab foram validados pelo sistema, ou seja, seu desenho está de acordo com as regras e o padrão internacional da notação BPMN, permitindo sua compreensão por analistas de TI, gestores de processo ou mesmo executores de processos similares em outras universidades. Os fluxos desenhados são passíveis de edição e melhoria

constituindo produto deste trabalho de pesquisa.

Após Planejamento, sensibilização/capacitação de pessoal, mapeamento e modelagem na notação BPMN, as fases seguintes de uma iniciativa de aperfeiçoamento de processos envolvem: teste/emulação, implantação do modelo, medição de desempenho e acompanhamento/refinamento. Tais fases não foram executadas neste trabalho de pesquisa, posto que não foi este o objetivo da pesquisa e há limitação de autonomia, tempo e recursos para tanto. Para testar e implantar o modelo, promovendo medição de desempenho e refinamento seria necessária a anuência da gestão e mais tempo e recursos, de pessoal e TI, de forma a continuar o projeto de melhoria. Acredita-se que esta é uma linha importante a ser seguida em estudos futuros e os produtos deste trabalho de pesquisa serão entregues à gestão do centro de ensino.

No momento do mapeamento se privilegiou a rotina relativa à discentes de graduação por representar um maior impacto do processo, que atinge um numero maior de pessoas bem como maior volume de trabalho.

Com essa análise se cumpriu a tarefa de seleção dos processos, indicada na fase de planejamento segundo o Guia de Gestão de Processos de Governo, com definição dos processos de *Ajuste de Matrícula Discente na Graduação, Emissão de Histórico de Graduação, Emissão de Diploma de Graduação , Empréstimo de Equipamento a estudante e Seleção de Professor Substituto* a serem mapeados e modelados no Ccaab

Dessa forma foi possível mapear e modelar os 5 processos selecionados, emitir relato desta experiência atual e apresentar como produtos os mapeamentos passo a passo dos processos e os desenhos de seus modelos onde se incorporou as oportunidades de melhoria apontadas no mapeamento.

Destas três abordagens direcionadas obteve-se o alcance dos objetivos propostos, de forma que produtos gerados representem conhecimento documentado voltado para a evolução contínua da organização, sem que as experiências anteriores sejam perdidas e sim possam direcionar novas iniciativas de gestão por processos voltadas a seu aprimoramento na realidade da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

## 6. CAPITULO V - ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados do estudo de caso sobre mapeamento e modelagem de processos no Ccaab. Este se estrutura em três seções, onde nas duas primeiras se apresentam as experiências e os resultados sobre a avaliação das iniciativas de aperfeiçoamento de processos com o Gespublica na UFRB, e a primeira fase do projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG), figurando esses dois diagnósticos como sendo os primeiros produtos deste trabalho de pesquisa. Na última seção, é apresentado o relato sobre o mapeamento e modelagem de processos no Ccaab, com a avaliação de tal processo conforme o guia de gestão de processos do Governo Federal, onde ao final desta seção, além desta avaliação são apresentados os processos mapeados, modelados sob a forma de fluxos desenhados no *software Bizagi*.

Segundo Lewis e Smith (1994, apud Fowler, Mello e Neto 2011 p. 838), “os princípios e conceitos da qualidade são compatíveis com as práticas da educação superior”; em contraponto, na mesma obra, Milakovich (1998 apud FOWLER, MELLO e NETO, 2011) e Biazzini, Muscat, Biazzini (2011 p.871) relacionam uma série de características das instituições públicas e ensino superior brasileiras que prejudicam a busca pela qualidade. Em termos mais amplos, Pires e Macedo (apud FOWLER, MELLO e NETO, 2011 p. 839) são mais extensivos sobre fatores que dificultam a busca pela qualidade no setor público brasileiro:

tais fatores são o burocratismo, a interferência política externa à organização, o autoritarismo centralizado, o paternalismo, o apego às regras e rotinas, a supervalorização da hierarquia, a aversão ao empreendedorismo e a descontinuidade da gestão.

Desta enumeração, e de outras apresentadas por demais autores sobre o tema, Fowler, Mello e Neto (2011) estratificam os fatores motivadores e inibidores da utilização do programa de qualidade Gespublica em Instituições Federais de Ensino Superior, o que orienta o primeiro diagnóstico empreendido na UFRB.

É imperioso salientar que a qualidade em gestão de processos muitas vezes está vinculada oficialmente aos processos finalísticos, que agregam valor ao cliente, que no lócus desta pesquisa, estão vinculados à missão e projeto pedagógico das universidades, definidos em leis que as instituem e regulamentam. No entanto, é importante para este tipo de organização observar o ganho com a melhoria da qualidade de seus processos meio, de gestão ou suporte, em atenção a um modelo

de excelência (FOWLER, MELLO e NETO, 2011) que permita a melhoria da infraestrutura necessária ao alcance das políticas finalísticas.

## 6.1 A EXPERIÊNCIA DO GESPUBLICA NA UFRB

Da observação e análise dos documentos oficiais e diálogos com membros do grupo de trabalho à época, chegou-se à conclusão de que a tentativa de adesão ao programa Gespublica na UFRB ocorreu no período entre Janeiro do ano 2011, quando se iniciaram as medidas de busca de servidores para formação do grupo de trabalho, até o final de julho do mesmo ano de 2011, em que se apresentou o projeto Piloto de melhoria do processo de transporte, envolvendo as seguintes peças: plano de trabalho, fluxograma à época, procedimento operacional, fluxograma proposto, minuta de resolução de transportes e cronograma de ação. Após a não implantação do projeto piloto houve esvaziamento da iniciativa com finalização das atividades do grupo ora constituído oficialmente pela Portaria do Reitor nº 088/2011, de 23/02/2011, que nomeou inicialmente 17 servidores como integrantes do grupo de trabalho (GT), sendo neste íterim realizadas cerca de 15 reuniões e uma capacitação mediante oficinas.

Dos motivos que levariam IFES a aderirem a programas de qualidade Fowler, Mello e Neto (2011 p. 845) elencam como principais os fatores demonstrados no Quadro 1, com destaque para os autores que respaldam esse entendimento:

Quadro 4 – Fatores motivadores à adesão a programas de qualidade por IFES segundo levantamento junto a autores

FATORES MOTIVADORES	AUTORES				
	Radin e Cofee (1993)	Conor (1997)	Milakovich (1998)	Farazmand (2005)	Pires e Macedo (2006)
Redução da burocracia			X		X
Conquista da confiança da sociedade nas organizações governamentais e no seu desempenho de qualidade				X	
Redução de custos, melhor competitividade	X		X		
Orientação para o cidadão, melhoria no atendimento			X		
Incentivos aos servidores, reconhecimento das contribuições individuais e em grupo dos servidores com o programa		X	X		
Gerenciamento eficaz da informação			X		

<b>Modernização dos equipamentos de trabalho</b>			X		
<b>Comunicação clara a todos os da organização</b>		X			
<b>Sistema aberto de comunicação com a gerência</b>		X			
<b>Avaliações e melhoria contínua</b>		X			

Fonte: Fowler, Mello e Neto (2011 p. 845)

Da mesma forma, os autores Fowler, Mello e Neto (2011 p. 848) indicaram, como pode ser visto no Quadro 2, os principais fatores inibidores da adesão ao programa de qualidade Gespublica por IFES, com respaldo dos autores:

Quadro 5 – Fatores inibidores à adesão a programas de qualidade por IFES segundo levantamento junto a autores

FATORES	AUTORES				
	Radin e Cofee (1993)	Conor (1997)	Milakovich (1998)	Farazmand (2005)	Pires e Macedo (2006)
Excesso de burocracia			X		X
Capacitação dos servidores	X	X	X	X	
Falta de capacidade de reduzir custos			X		
Falta de motivação dos servidores			X		
Inexperiência da instituição, servidores			X		
Número de servidores	X				
Sucesso que a abordagem obteve na iniciativa privada	X				
Alguns casos de sucesso em instituições públicas	X				
Pressão das partes interessadas	X				

Fonte: Fowler, Mello e Neto (2011 p. 848)

Tal enumeração permite a exposição de um painel de fatores, motivadores e inibidores, respaldado por autores que estudaram a implantação de programas de qualidade em diversas instituições, representando “o estado da arte” desta temática.

### 6.1.1 Perfil dos integrantes do GT Gespublica UFRB

Tendo em vista que as pessoas são elementos chave para o sucesso de projetos de aperfeiçoamento de processos, se faz necessário levantar o perfil do membro do grupo de trabalho-GT responsável pela iniciativa de adesão ao Gespublica na UFRB em 2011. Das 4 questões que abordaram este eixo temático

se obteve os seguintes resultados.

a) Perfil dos integrantes do GT: No que se refere a cargos, os resultados são conclusivos ao passo que 47% dos respondentes informaram vinculação ao cargo de Administrador, o que mostra, ao menos em tese, um preparo prévio para a discussão de elementos de qualidade na gestão, ambiente onde se insere o Gespublica.

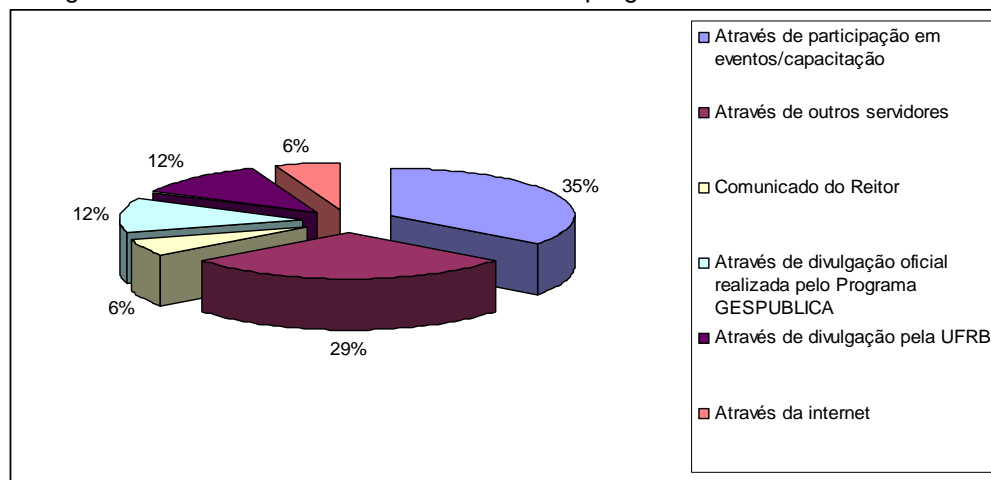
b) Ocupação à época de cargo de direção ou função gratificada: Os resultados apontaram que somados os números das duas condições se chega a 88% dos integrantes ocupando cargos de gestão. Este dado incorpora duas possíveis análises, uma de que isso poderia facilitar a aplicação da cultura de processos em unidades sob a chefia de integrantes do GT, outra que poderia haver prejuízo ao exercício das atividades do GT, por falta de tempo.

Sendo a UFRB uma organização criada em 2005, e estando em pleno processo de implantação em 2011, era comum o exercício de atividades de execução por ocupantes de cargos de gestão, logo, este dado pode ter impacto se cruzado com o fator inibidor falta de tempo, como veremos no decorrer da discussão de resultados.

c) Experiência na organização: 71% dos servidores possuíam mais de 3 anos na organização, e 24% entre dois e três anos, o que dialoga com o perfil dos respondentes da pesquisa referência de Fowler, Mello e Neto (2011). O critério experiência com certeza impacta na visão sobre os processos a serem melhorados bem como no processo de mapeamento, modelagem e mesmo apresentação de resultados.

d) Forma como cada membro do GT teve conhecimento do programa Gespublica: verifica-se que a maior parte dos servidores integrantes do GT (cerca de 65%) tomou conhecimento do programa em função de eventos, capacitação ou outros servidores, sendo a menor parte informada por comunicação oficial da UFRB ou do próprio programa, como pode ser observado na Figura 8.

Figura 10 - Gráfico Meio de conhecimento do programa GESPUBLICA



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

De tal situação pode-se inferir que há oportunidades de melhoria quanto à comunicação dos benefícios e possibilidades da adesão ao programa, o que teria impacto sobre a sensibilização de possíveis novos participantes. A partir dos dados apresentados e da literatura percebe-se que esta responsabilidade é de cada órgão e servidor interessado na adesão ao programa, mas que conforme resultados da pesquisa exploratória desenvolvida por Fowler, Mello e Neto (2011 p. 844) quase metade das instituições pesquisadas não conhece o programa, o que demonstra a necessidade de mais publicidade oficial do programa por parte do Governo Federal.

Da análise destes resultados quanto ao perfil do membro integrante do GT pode-se concluir que os mesmos possuíam conhecimentos técnicos básicos prévios sobre a temática, dada a formação em administração, possuíam destaque na gestão com exercícios de cargos de gestão em sua maioria e possuíam tempo mínimo de experiência na organização, tornando esse perfil adequado para uma iniciativa de melhoria de processos na UFRB.

#### 6.1.2 Fatores motivadores à adesão ao GESPUBLICA na UFRB

Como apresentado, os estudos de Fowler, Mello e Neto (2011), buscaram contribuições de autores como Radin e Cofee (1993), Conor (1997), Milakovich (1998), Farazmand (2005) e Pires e Macedo (2006), para montar um rol de fatores motivadores que levariam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a

aderirem a programas de qualidade como o Gespublica. Desta enumeração resultaram os 32 fatores motivadores abaixo elencados, todos passíveis de reconhecimento pelos respondentes no questionário:

Quadro 6 - Motivos que levariam as IFES a aderirem a Programas de Qualidade.

<b>FATORES MOTIVADORES PARA A ADESÃO A PROGRAMAS DE QUALIDADE ENCONTRADOS NA LITERATURA PASSÍVEIS DE RECONHECIMENTO PELOS PESQUISADOS EM IFES</b>	
Melhoria no atendimento ao público (cidadão)	Aquisição de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação institucional
Programa reconhecido e com apoio governamental	Obtenção de maior colaboração por parte dos servidores com os cidadãos, colegas e instituição
Melhoria do aprendizado organizacional	Mais subsídios para conquista de inovações
Melhoria contínua na gestão dos processos institucionais	Redução da cultura burocrática
Atualização quanto às práticas da qualidade no setor público	Exemplos de sucesso de outras Instituições de Ensino que já implantaram o Programa
Facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição	Melhoria no gerenciamento das Relações Humanas
Gerenciamento eficaz da informação (internamente e externamente)	Consolidação da consciência dos valores éticos por parte de todos os servidores
Gestão baseada em processos e informações (fatos)	Maior valorização, capacitação, reconhecimento, e satisfação dos servidores
Maior agilidade quanto à tomada de decisão	Obtenção de um modelo para avaliação e benchmarking da gestão
Maior foco/controle dos resultados institucionais (desempenho global)	Obtenção de feedback externo, realizado por especialistas, quanto à gestão institucional
Obtenção de instrumentos que facilitam a Identificação de oportunidades de melhoria	Aquisição de instrumentos para avaliar o nível de satisfação dos servidores
Divulgação e publicidade da instituição com melhoria da imagem institucional	Modernização dos equipamentos de trabalho
Fortalecimento da comunicação e alinhamento dos vários departamentos à estratégia institucional	Continuidade aos programas de qualidade já implantados (caso já tenha implantado algum)
Alocação mais eficiente dos recursos e redução de custos	Aumento de poder de decisão dos servidores
Reconhecimento, por parte da sociedade, do esforço institucional pela busca da qualidade	Melhoria da estrutura hierárquica da instituição
Conquista da confiança do cidadão e da sociedade	Melhor competitividade da instituição no que tange à captação de recursos externos

Fonte: Adaptado de Fowler Mello e Neto (2011)



Tais fatores foram apresentados aos respondentes na pesquisa de Fowler, Mello e Neto (2011) com a opção de reconhecer o grau de influência de cada fator motivador entre as categorias: “Muito forte”, “Forte”, “Fraco” e “Muito fraco”. Da mesma forma se solicitou dos respondentes desta pesquisa que, sem a obrigação de avaliar todos os fatores, reconhecessem os 32 fatores indicados pela literatura na mesma escala de valores.

Na pesquisa de Fowler, Mello e Neto (2011) o tratamento das respostas se deu por meio do estabelecimento de pesos a cada fator, estabelecendo uma margem de equivalência. Como o artigo não apresentou o número total exato de respondentes não foi possível replicar a sistemática de atribuição de pesos, sendo adotada a seguinte estratégia de análise: para a identificação dos fatores motivadores de maior impacto entre os 32 apresentados somaram-se os percentuais de respostas que consideraram tais fatores como “Muito forte” e “Forte”, por entender que tais classificações atribuem valor significativo ao fator enquanto impacto para iniciativas do Gespublica na UFRB.

De tal procedimento, à semelhança do estudo referência selecionou-se os 6 fatores motivadores de maior impacto para a adesão a programas de qualidade como se demonstra na tabela 1:

Tabela 1 – Fatores motivadores de maior impacto para a adesão ao GESPUBLICA na UFRB

<b>FATOR MOTIVADOR DE MAIOR IMPACTO</b>	<b>MUITO FORTE</b>	<b>FORTE</b>	<b>FRACO</b>	<b>MUITO FRACO</b>	<b>NÃO OPINOU</b>	<b>IMPACTO (SOMA % FATORES FORTES)</b>
<b>Melhoria no atendimento ao público (cidadão)</b>	47	53	-	-	-	100
<b>Programa reconhecido e com apoio governamental</b>	29	47	6	-	18	76
<b>Melhoria do aprendizado organizacional</b>	18	53	6	-	24	71
<b>Melhoria contínua na gestão dos processos institucionais</b>	29	41	12	-	18	70
<b>Atualização quanto às práticas da qualidade no setor público</b>	24	41	24	-	12	65
<b>Facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição</b>	6	59	12	-	24	65

Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

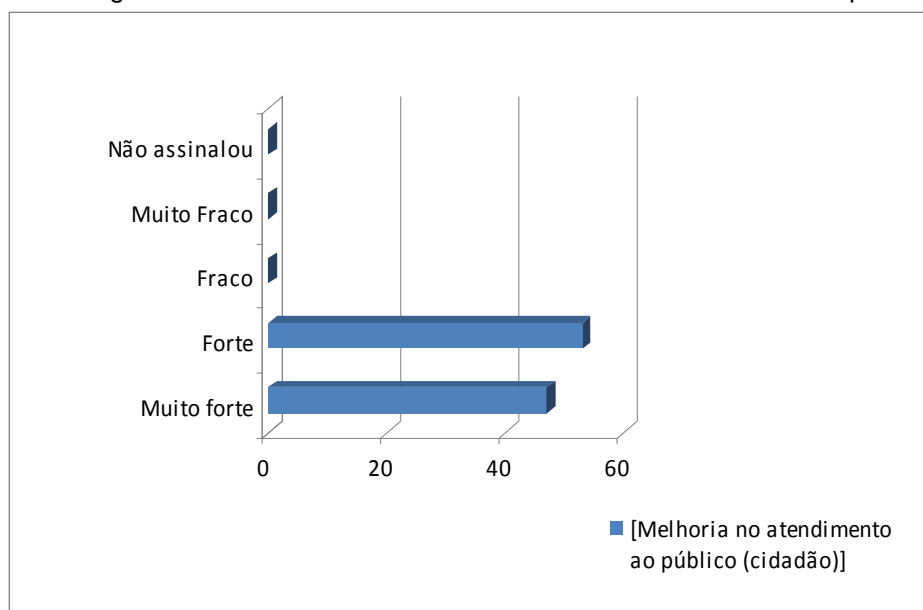
O fator considerado de maior impacto foi a melhoria no atendimento ao público

(cidadão), sendo que todas as opiniões manifestadas consideraram tal fator como muito forte ou forte.

Esta preocupação com o atendimento ao público dialoga claramente com uma das principais vantagens da gestão por processos, a gestão “ponta a ponta” orientada para a geração de valor ao cliente, que neste caso se configura como o usuário cidadão. Tal preocupação dos membros do grupo de trabalho enseja um foco nos resultados da adesão ao Programa Gespublica, onde ainda que se considere os ganhos para gestão interna da instituição, com melhoria de processos, otimização de procedimentos administrativos ou poder de decisão, se enfatiza os resultados da gestão pública da qualidade para além da instituição, para o usuário do serviço, em que se estabelece uma correlação com o resultado concreto pretendido pelo Gespublica que é dar suporte à emissão de cartas de serviço ao cidadão.

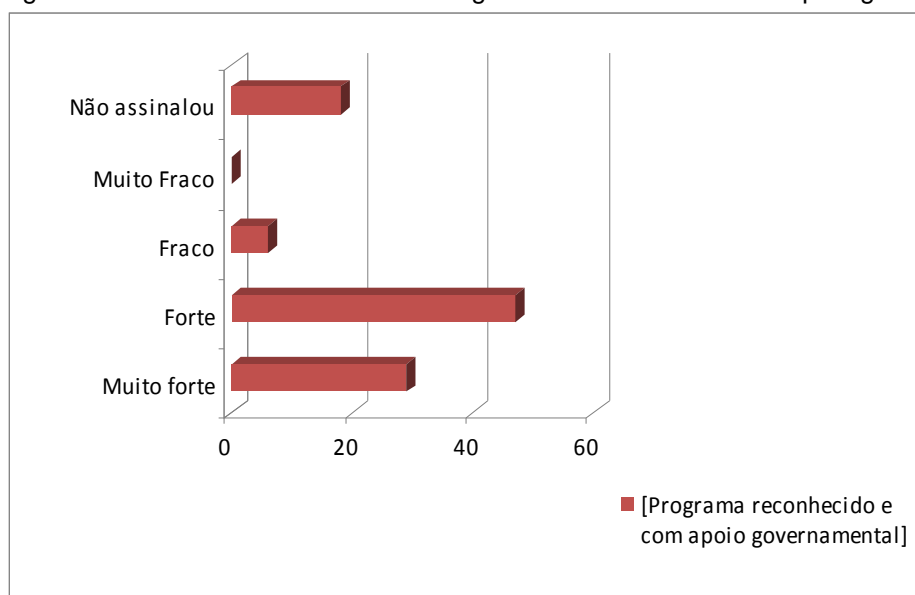
Como segundo fator motivador com maior impacto encontra-se o fato do programa Gespublica ser reconhecido e gozar de apoio governamental. O programa está diretamente vinculado ao Ministério do Planejamento através da Secretaria de Gestão Pública – SEGEP, sendo oficialmente apoiado como política de Estado, possuindo em seu instrumental manuais e guias (para a gestão de processos e elaboração de cartas de serviço ao cidadão), sítio oficial e cadastro de capacitadores multiplicadores dos conceitos do programa. Como indicado no início deste capítulo, poucas são as referências de sucesso em gestão de processos em instituições públicas, talvez por isso o apoio governamental seja tão valorizado na UFRB, por incentivar em parte o alinhamento da gestão local e sistematizar o conhecimento das experiências.

Figura 11 - Gráfico Fator motivador melhoria no atendimento ao público



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

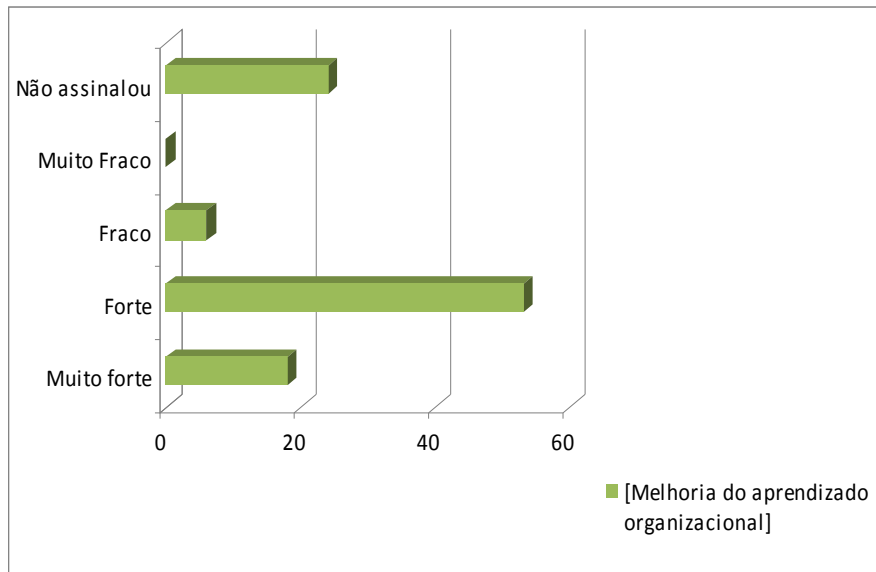
Figura 12 – Gráfico Fator motivador Programa reconhecido e com apoio governamental



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

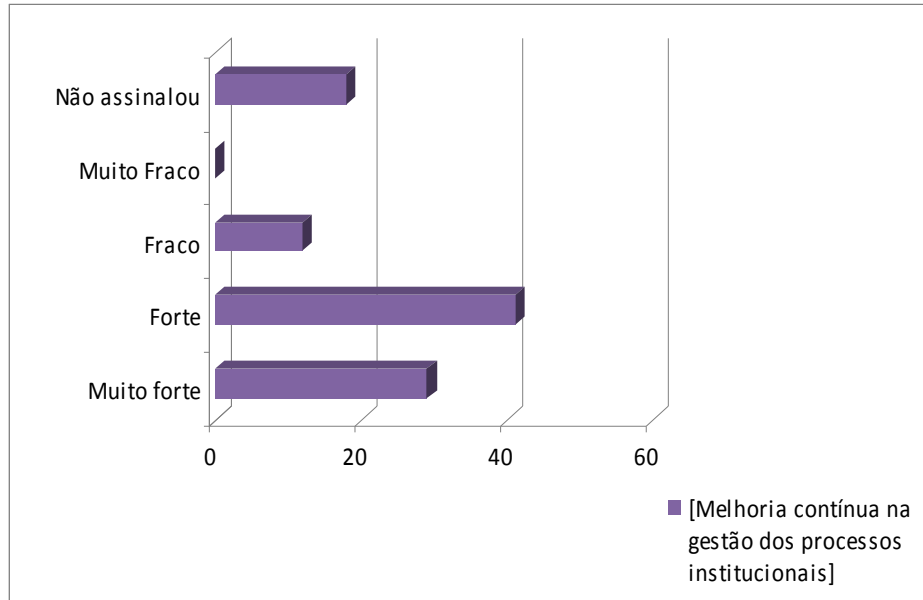
Dialogando entre si, os fatores seguintes de maior impacto são a melhoria do aprendizado organizacional e a melhoria contínua na gestão de processos organizacionais.

Figura 13 - Gráfico Fator motivador melhoria do aprendizado organizacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Figura 14 - Gráfico Fator motivador melhoria contínua na gestão dos processos institucionais



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

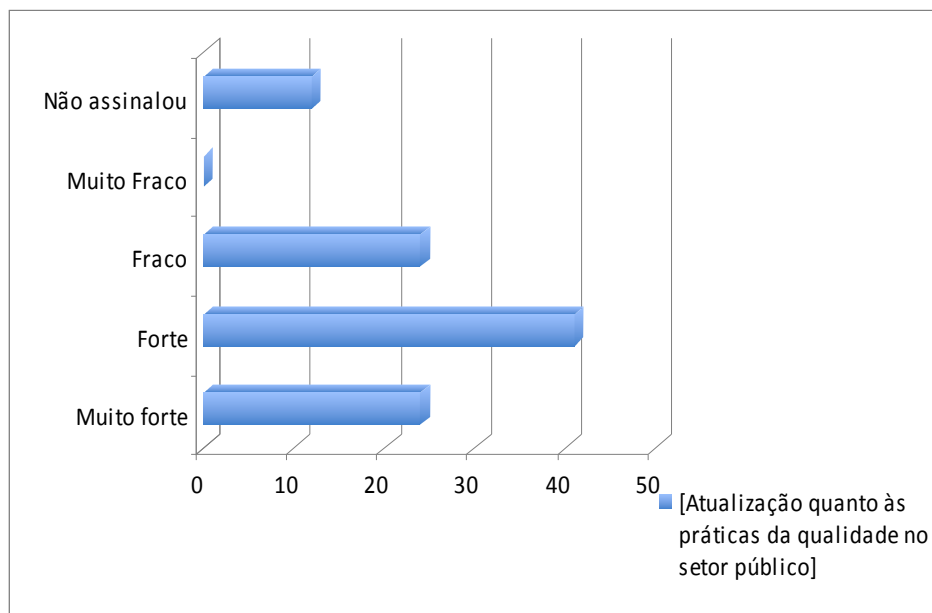
Mais de 70% das opiniões emitidas consideram estes fatores como fortes ou muito fortes para adesão ao programa. Tal opinião pode ser claramente compreendida ao passo que a organização objeto deste trabalho de pesquisa se mostra como uma instituição criada há menos de 10 anos (em 2005), não tendo consolidado ainda uma memória e experiência extensa quanto aos seus próprios

processos institucionais. Aprender a executar executando, por método de tentativa e erro é normalmente uma prática de gestão do serviço público brasileiro, premissa contra a qual se dedica o Gespublica, ao colocar o planejamento e a revisão de práticas como elementos chave e primários de sua metodologia.

Dessa forma a busca de melhoria contínua dos processos institucionais aparece também como resposta a outro indício ainda não comprovado na UFRB, a possível existência de *turn over* ou perda de talentos por rotatividade de servidores. A alta rotatividade de servidores verificada empiricamente por observação tende a prejudicar a manutenção da memória institucional quanto aos procedimentos adotados, ao passo que, com a saída de servidores, é possível que se perca a memória dos modelos de decisão, caso não haja escrita dos critérios adotados ou passo a passo dos processos. O Gespublica pretende combater essa limitação, ao passo que em ações de mapeamento e modelagem são criados documentos institucionais que, se atualizados periodicamente, concorrem para a preservação das melhorias alcançadas.

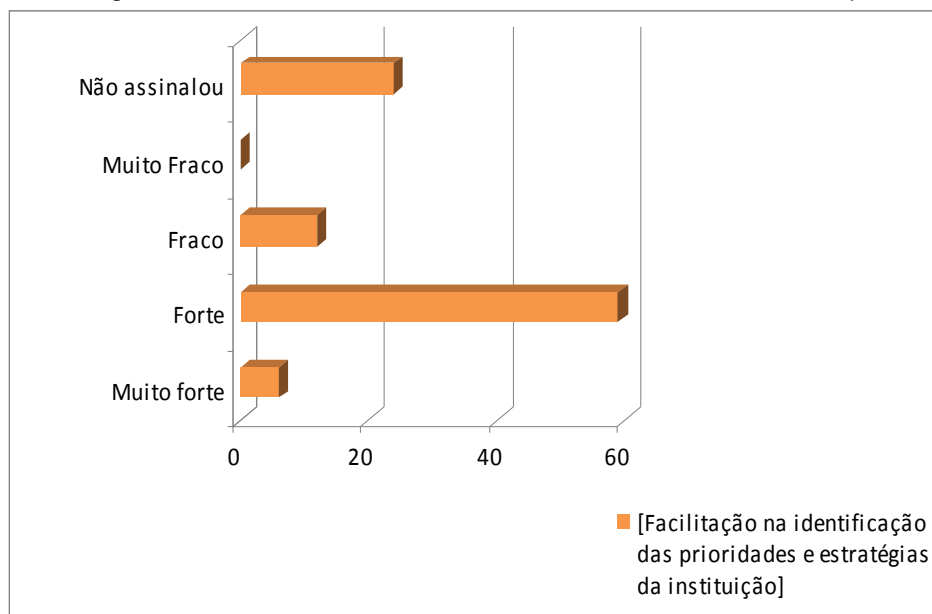
Em seguida os respondentes identificaram como forte fator motivador (cerca de 65%) a *atualização de práticas da qualidade no setor público*. Tal entendimento se deve ao fato de que o Gespublica não se resume a uma metodologia de gestão isolada, aplicável a cada instituição, sendo uma política desenvolvida sob a forma de rede, onde o programa acompanha as organizações públicas que aderiram ao programa, oferecendo apoio técnico, material, capacitação e possibilidade de interação entre organizações participantes. Inclusive no sítio do programa há a indicação de redes estaduais do programa, de forma a aproximar e integrar por região seus participantes.

Figura 15 - Gráfico Fator motivador atualização quanto às práticas de qualidade no setor público



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Figura 16 - Gráfico Fator motivador melhoria no atendimento ao público



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Por fim, como sexto fator de maior impacto, totalizando quase 60% de opiniões que o consideram um fator de forte motivação, encontra-se a *facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição*.

Como já citado, ainda que em uma organização recente, a multiplicidade de

atividades é muito grande, gerando uma complexidade organizacional considerável. Em uma Universidade no modelo multicampi (organizada em diversos municípios diferentes do Recôncavo da Bahia) com múltiplos níveis de decisão, gestão administrativa, acadêmica, alta gestão (conselhos superiores), diretorias e conselhos de centros de ensino com poder deliberativo, há uma necessidade crescente de alinhamento estratégico.

Tal dispersão e multiplicidade de atividades tende a omitir qual a contribuição de cada processo à finalidade precípua da instituição, que se materializa no Ensino, Pesquisa e Extensão universitárias, prejudicando assim a visualização das prioridades quanto aos objetivos estratégicos.

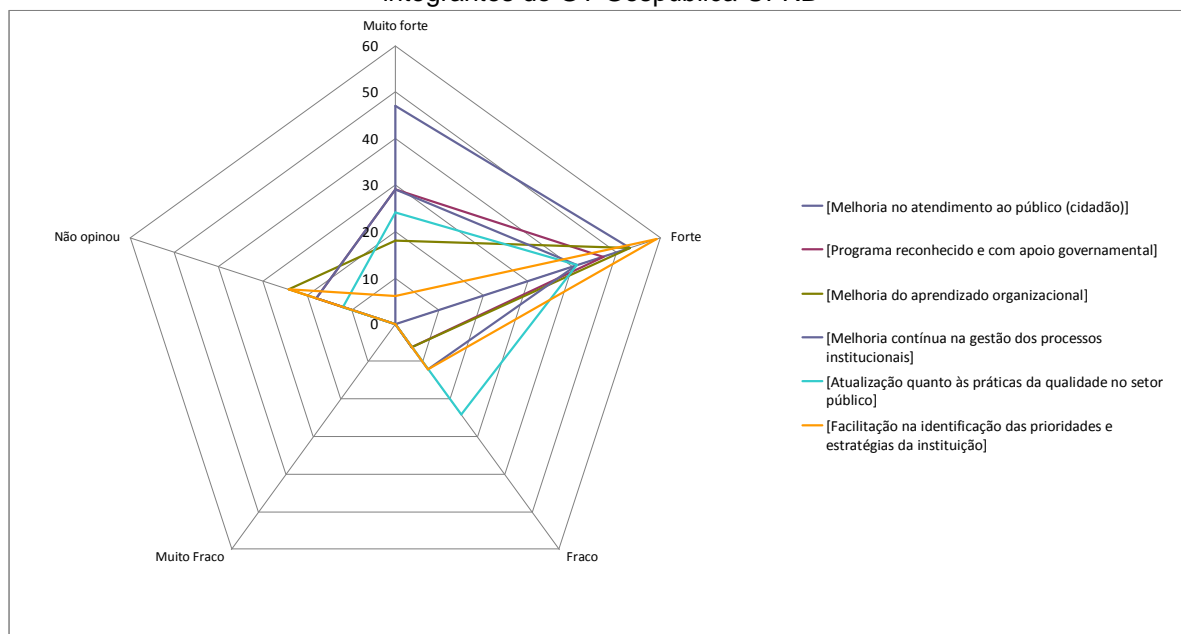
Sem a utilização de indicadores é dificultado o alinhamento dos resultados dos processos aos instrumentos de planejamento estratégico tais como o plano de desenvolvimento institucional (PDI). A gestão por processos permite inicialmente separar o que é processo meio, de suporte, do que é processo finalístico ligado à missão da Universidade; este benefício já se mostra muito importante, por combater uma comum disfunção burocrática, da valorização de processos que são fins em si mesmos, quando na verdade apenas representam meios para o cumprimento da missão.

Assim, um processo de compra de um equipamento a ser usado no laboratório de pesquisa da Universidade possui um impacto diferenciado da compra de material de consumo comum, sendo o processo meio valorizado em função de seu impacto na atividade finalística, com definição de prioridades e estratégias aderentes ao planejado.

Em seguida verifica-se os *fatores gerenciamento eficaz da informação (internamente e externamente) e gestão baseada em processos e informações (fatos)*. Estes fatores dialogam claramente com o fator anterior de base de informação para a tomada de decisão e definição de prioridades bem como dialogam com a necessidade de aprimoramento dos processos institucionais, segundo fator considerado mais forte. A falta de visualização sistêmica dos processo prejudica a oferta de informação, que por sua vez afeta a comunicação, impactando na tomada de decisão.

Como uma forma de ilustrar a distribuição das opiniões quanto aos 6 fatores considerados mais fortes demonstra-se no gráfico radar (Figura 15) que apresenta a distribuição das opiniões nos critérios definidos na escala de força dos fatores, reconhecidos pelos respondentes:

Figura 17 - Gráfico Distribuição dos fatores motivadores por escala de força na percepção dos integrantes do GT Gespublica-UFRB



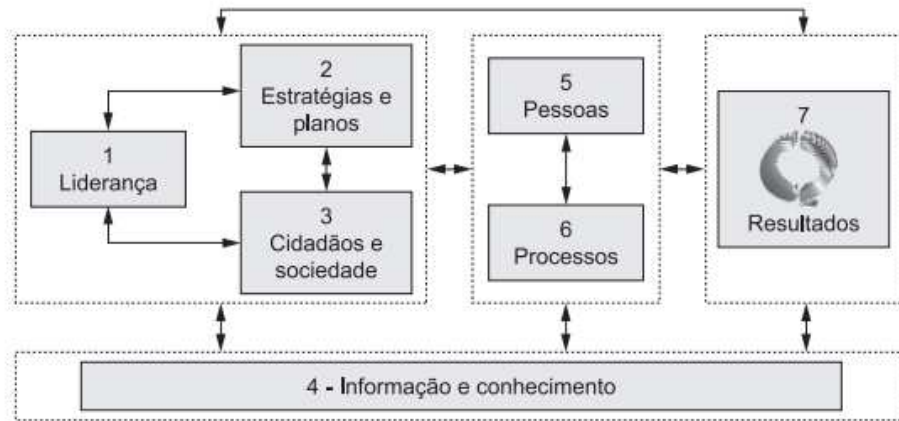
Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Cabe agora uma comparação dos fatores motivadores considerados de maior impacto na UFRB e os resultados da mesma natureza no estudo de Fowler, Mello e Neto (2011) em outras 31 IFES.

Para análise destes resultados os autores recorrem ao Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, que representa o sistema gerencial defendido pelo Gespublica com as sete dimensões que devem ser obrigadas para a busca da excelência em gestão pública neste modelo representado na figura 16:



Figura 18: Modelo de Excelência em Gestão Pública.



Fonte: Guia “d” simplificação de processos (Brasil, 2006)

Neste modelo respaldado em Lima (2007 p. 92) e revisto por Biazzini, Muscat e Biazzini (2011), há o primeiro bloco de planejamento, em que se encontram as dimensões da liderança, estratégias e planos e cidadãos e sociedade. O segundo bloco se refere à execução e envolve as pessoas e os processos, o terceiro bloco corresponde a dimensão de controle com verificação de resultados quanto à satisfação de usuários, desempenho dos processos, custos, etc e por fim o quarto bloco se refere à inteligência da organização, em que com gestão de informação busca ações corretivas para fechar e reiniciar o ciclo de melhoria da gestão. (FOWLER MELLO e NETO, 2011)

Assim como no estudo de Fowler Mello e Neto (2011) destacam-se os 11 fatores considerados mais fortes na UFRB, para fins de comparação com os resultados da coleta dos autores. Para apresentar a comparação dos fatores motivadores mais fortes segundo a opinião da coleta na UFRB e os resultados encontrados pelos autores conforme o quadro 4, destaca-se com um asterisco (\*) as coincidências entre os resultados:

Quadro 7 - Comparação dos resultados obtidos na UFRB para fatores motivadores reconhecidos na UFRB com resultados da pesquisa referência

<b>Fatores motivadores de maior impacto reconhecidos na UFRB</b>	<b>Fatores motivadores de impacto coletados pelos autores da pesquisa referência</b>
Melhoria no atendimento ao público (cidadão)*	Melhoria no Atendimento ao público *
Programa reconhecido e com apoio governamental	Conquista da confiança do público *
Melhoria do aprendizado organizacional	Facilidade na identificação de prioridades e estratégias *
Melhoria contínua na gestão dos processos institucionais*	Melhoria contínua na gestão dos processos *
Atualização quanto às práticas da qualidade no setor público	Redução da cultura burocrática
Facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição *	Alocação mais eficiente dos recursos e redução de custos
Gerenciamento eficaz da informação (internamente e externamente) *	Gestão baseada em fatos *
Gestão baseada em processos e informações (fatos) *	Maior valorização, capacitação, reconhecimento e satisfação dos servidores
Maior agilidade quanto à tomada de decisão *	Gerenciamento eficaz da informação e comunicação aberta com a gerência *
Maior foco/controle dos resultados institucionais (desempenho global)	Fortalecimento da comunicação
Obtenção de instrumentos que facilitam a Identificação de oportunidades de melhoria	Agilidade quanto à tomada de decisão *

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Da comparação acima se observa uma coincidência de pouco mais de 50% entre os fatores obtidos na coleta da UFRB e na pesquisa de referência de Fowler, Mello e Neto (2011), com coincidências quanto aos blocos de *planejamento*, *execução e inteligência da organização*, e divergências quanto ao critério *pessoas*.

Em Fowler, Mello e Neto (2011 p. 844) apresentam-se os fatores considerados mais relevantes com grau forte ou muito forte, com análise referenciada no MEGP. Quanto ao bloco *planejamento*, no critério cidadão e sociedade há coincidência das pesquisas quanto aos fatores atendimento ao público e conquista da confiança desse público. Isso denota mais uma vez que a condução dos programas de qualidade em IFES tendem a colaborar com resultados para a satisfação dos usuários, haja visto que esse é o foco mais reconhecido enquanto benefício provável com a adesão ao Gespublica.

Em seguida há clara coincidência quanto ao critério processos, do bloco

execução, através dos fatores *melhoria contínua dos processos* e *gestão baseada em fatos*. Tal resultado indica grande preocupação com a melhoria dos procedimentos práticos de gestão como meios para o alcance de resultados mais satisfatórios, aproximando o discurso da qualidade com os resultados concretos que se espera da adesão ao programa.

Quanto à gestão da informação há coincidência de três fatores: *Facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição* (do critério estratégias e planos, no planejamento), *Gerenciamento eficaz da informação* e *maior agilidade para a tomada de decisão* (ambos fatores do bloco inteligência da organização, no critério informação e conhecimento).

Como já discutido, há uma demanda geral por priorização das ações em IFES, já que nem sempre o procedimento administrativo e burocrático direciona a execução de acordo com os objetivos finalísticos, em sua maioria materializados sob metas acadêmicas. Dessa forma a tomada de decisão deve estar alinhada com o objetivo de ensino, pesquisa e extensão, mas condicionada pela gestão dos recursos e informações, o que a gestão por processos tende a colaborar através da qualidade preconizada pelo Gespublica, que pode ser observada em ações como mapeamento de processos, identificação de melhorias bem como definição e coleta de indicadores que direcionem a tomada de decisão.

De forma geral nota-se que a coincidência dos fatores encontrados indica que mesmo sendo uma Universidade jovem (com quase 10 anos de existência), a UFRB possui parte das mesmas preocupações das demais 31 IFES pesquisadas, com maior foco na satisfação do cidadão, melhoria dos processos e demanda de informação para a tomada de decisão.

Da divergência destaca-se que a UFRB não atribuiu força ao Gespublica como valorizador do servidor, no critério pessoas, nem considerou relevante a redução da burocracia e dos custos, denotando que a preocupação maior estava ligada aos resultados externos e ao exercício da gestão do que com fatores objetivos de recursos e pessoas. Provavelmente, seja interessante que em uma nova oportunidade de adesão ao Gespublica a sensibilização e capacitação destaque tais benefícios do programa que até o momento foram pouco valorizados.

Como forma de valorizar a especificidade da organização, com características de multicampia situada no Recôncavo da Bahia, esta pesquisa ainda permitiu em questão aberta a indicação de outros fatores motivadores que não abordados no rol citado, ao que se chegou aos seguintes resultados:

- Obrigatoriedade legal para existência de carta de serviços
- Entusiasmo inicial da alta gestão com Interesse do gestor (Reitor) em implantar o GESPUBLICA na UFRB.
- Comprometimento de um pequeno grupo de servidores, entusiasmados e encantados com o programa
- Instrutores altamente qualificados e dedicados
- O curto tempo de vida da instituição aliado a herança de procedimentos e processos administrativos burocráticos da instituição de origem/UFBA, requerem a necessidade de melhor planejamento, registro e implementação de novos procedimentos e processos administrativos na UFRB.

Dessa forma, a pesquisa revela elementos motivadores novos, com destaque para a elaboração da carta de serviços ao cidadão, o que pode explicar o forte valor atribuído à satisfação do cidadão na coleta anterior, em que se destaca também o comprometimento dos membros do grupo de trabalho, a qualidade da capacitação oferecida por instrutores do programa Gespublica e a necessidade de organização do trabalho administrativo. Tais elementos serão cruzados com os fatores inibidores na análise global.

### 6.1.3- Fatores inibidores à adesão ao Gespublica na UFRB

De forma análoga à apresentação dos fatores motivadores, segue demonstração através do Quadro 5 do rol de fatores inibidores levantados por Fowler, Mello e Neto (2011) junto à literatura sobre o tema:

Quadro 8 - Motivos que inibiriam as IFES a aderirem a Programas de Qualidade.

<b>FATORES INIBIDORES PARA A ADESÃO A PROGRAMAS DE QUALIDADE ENCONTRADOS NA LITERATURA PASSÍVEIS DE RECONHECIMENTO PELOS PESQUISADOS EM IFES</b>	
Pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade no momento	Estrutura/recursos insuficientes para implantação do programa
Estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores	Baixo índice de divulgação por parte dos programas de qualidade
Inexperiência institucional com programas de qualidade	Incerteza se o programa contribuirá, de fato, para a melhoria do desempenho institucional
Baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos	Baixa capacitação dos servidores
Exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)	Escassez de exemplos consolidados da implementação do programa nas Instituições de Ensino

Escassez de tempo para apoiar o projeto	Dificuldade de interpretação do vocabulário e da abrangência dos programas de qualidade
Excesso de burocracia	Custos envolvidos no programa
Receio de não continuidade ao programa pela próxima gestão	O SINAES é um modelo abrangente, o que dispensa a utilização de Programas de Qualidade
Baixo índice de dados históricos na instituição	A instituição já possui um sistema de gestão adequado à sua necessidade.
Quadro reduzido de servidores ou idade média avançada dos servidores	Estrutura/recursos insuficientes para implantação do programa

Fonte: Adaptado de Fowler Mello e Neto (2011)

Apresenta-se na tabela 2 os 6 fatores inibidores de maior impacto conforme a coleta de dados junto aos membros do Grupo de Trabalho (GT) da UFRB. Cabe lembrar que o fator de impacto representa a soma dos percentuais de opiniões que consideram os fatores “muito forte” e “forte”:

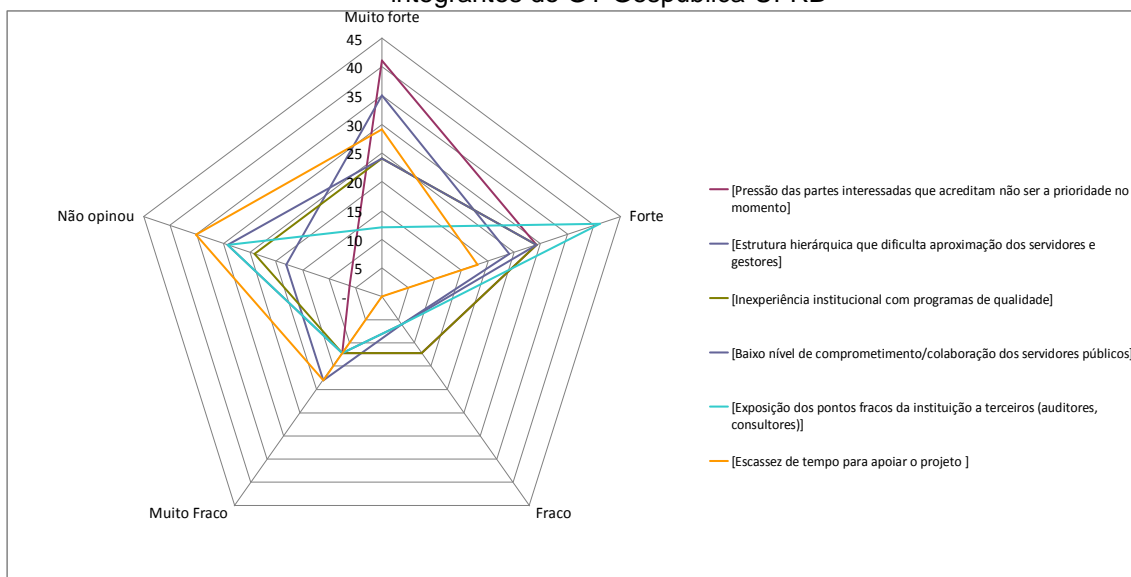
Tabela 2: Fatores inibidores de maior impacto para a adesão ao GESPUBLICA na UFRB

<b>Fator inibidor de maior impacto</b>	<b>Muito forte</b>	<b>Forte</b>	<b>Fraco</b>	<b>Muito fraco</b>	<b>Não opinou</b>	<b>Impacto (Soma % fatores fortes)</b>
<b>Pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade no momento</b>	41	29	12	12	6	70
<b>Estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores</b>	35	24	6	18	18	59
<b>Inexperiência institucional com programas de qualidade</b>	24	29	12	12	24	53
<b>Baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos</b>	24	29	6	12	29	53
<b>Exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)</b>	12	41	6	12	29	53
<b>Escassez de tempo para apoiar o projeto</b>	29	18	-	18	35	47

Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

Utilizando o gráfico radar (Figura 17) é possível observar a distribuição destes 6 fatores inibidores observando os graus de relevância “muito forte”, “forte”, “fraco” e “muito fraco”:

Figura 19 - Gráfico Distribuição dos fatores inibidores por escala de força na percepção dos integrantes do GT Gespublica-UFRB



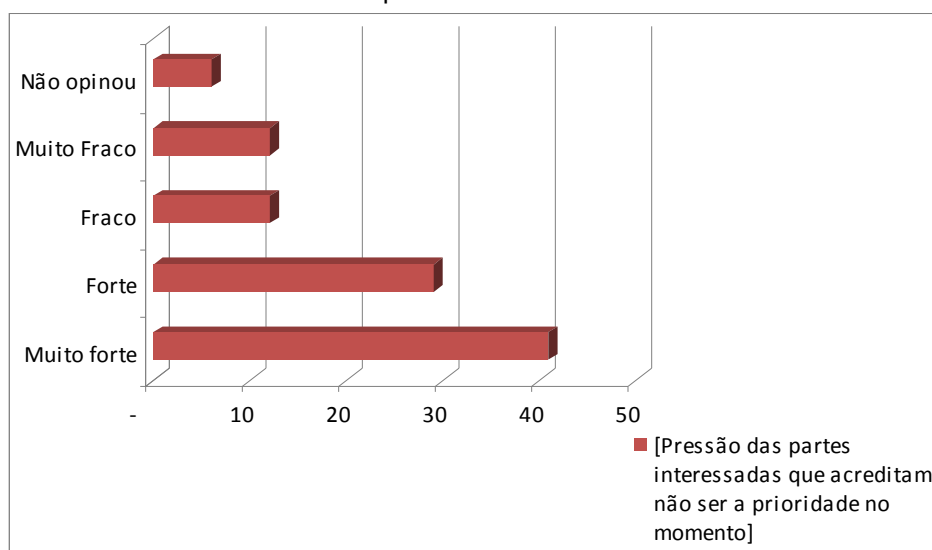
Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Tais resultados coincidem com problemas relacionados à burocracia citados por Milakovich (apud Fowler Mello e Neto 2011) que dialogam com as disfunções burocráticas de Merton, o que demonstra que estes fatores se referem não exclusivamente à UFRB, mas também a outras IFES e organizações da administração pública brasileira, cabendo enfrentamento que envolve a implantação não só da gestão de processos mas outras ações de gestão de pessoas e planejamento estratégico.

Da análise isolada dos resultados observa-se que o maior fator inibidor encontrasse na *pressão das partes interessadas que não acreditam ser a prioridade do momento*. Ainda que, como visto no levantamento do perfil do GT, se encontrem em sua maioria gestores de área e ocupantes de cargos de chefia, estes se encontram subordinados a outros níveis hierárquicos, sobretudo à alta gestão. Das respostas à questão aberta sobre outros fatores inibidores apresentados na UFRB, denota-se que a pressão das partes interessadas se refere a uma diminuição do

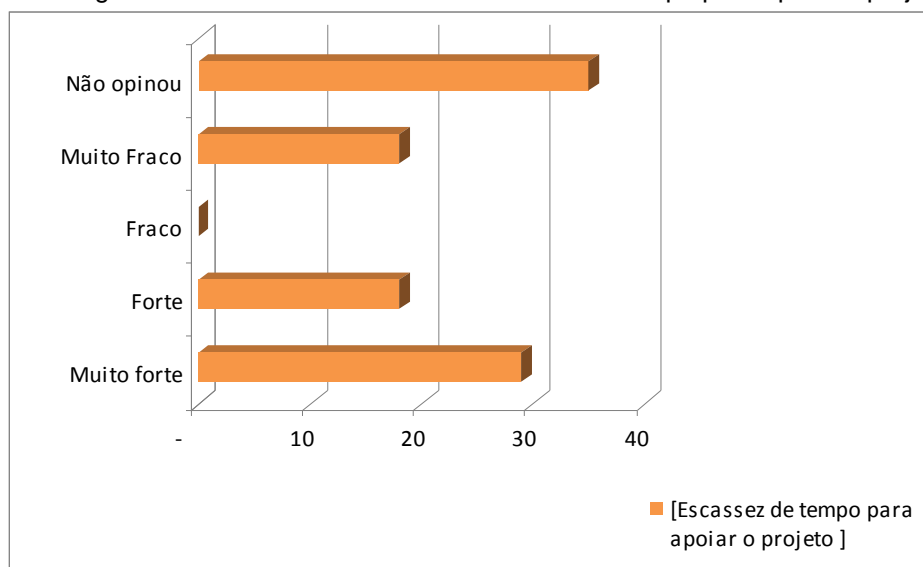
interesse da alta gestão no projeto enquanto prioridade, o que foi acompanhado por descrença e não colaboração do gestor específico da área objeto do projeto piloto (setor de transportes) e pela falta de motivação de servidores que pararam de acreditar nos resultados advindos do projeto, colocando outras atividades como mais prioritárias. Como visto nos capítulos anteriores, na literatura (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011; LIMA, 2007) há destaque explícito do papel da alta administração para o alcance de sucesso em projetos de aperfeiçoamento de processos, sendo a alta administração um vetor de sensibilização e importante consolidação da gestão da qualidade enquanto repetição do discurso da qualidade necessária e da importância/benefícios advindos deste modelo de gestão. Spanyi (2013 p.264) chega a relatar que em empresas privadas que evoluíram nesta temática havia uma cultura receptiva anterior à implantação de projetos de melhoria, e que a alta gestão é responsável por isso, pois “...em todas elas. O diretor executivo era um grande defensor.” Nesta linha, como enuncia Lima (2007 p. 13) “uma transformação gerencial dessa dimensão não acontece por decreto, pois não se trata de determinar, mas de convencer”.

Figura 20 - Gráfico Fator inibidor pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade do momento



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Figura 21 - Gráfico Fator inibidor escassez de tempo para apoiar o projeto



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

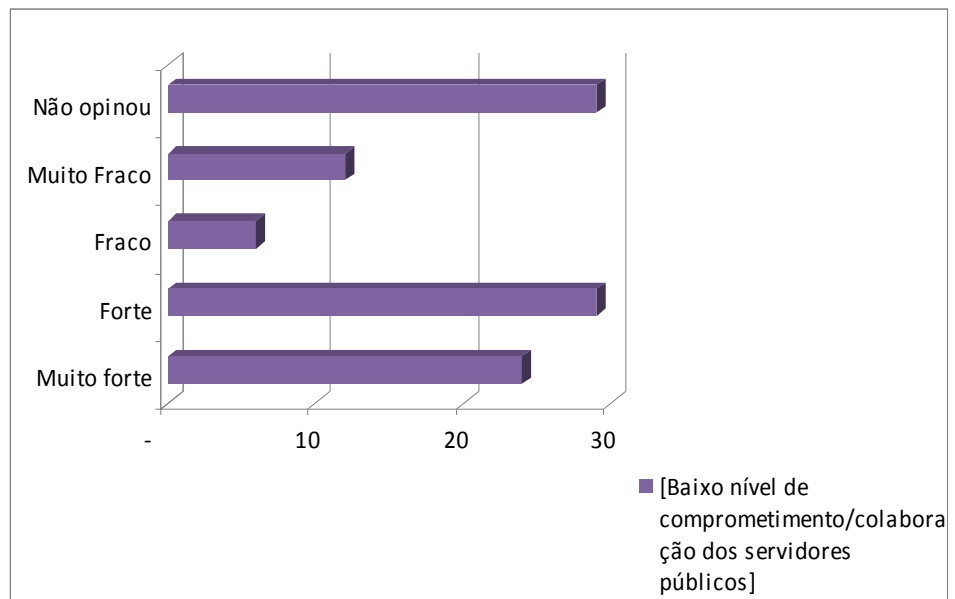
O resultado da priorização da alta gestão dialoga claramente com outro fator inibidor reconhecido como forte, que é o fator *escassez de tempo para apoiar o projeto*. Biazzi, Muscat e Biazzi (2011 p. 877) trata o tema ao enfatizar que “a participação ativa em um projeto de melhoria traz, sem dúvida, maior dedicação de tempo e trabalho, além da rotina diária”. Da observação do trabalho do GT, percebe-se que as reuniões eram executadas durante a jornada de trabalho regular dos servidores e até mesmo após essa jornada, mas em sua maioria concorria com os trabalhos típicos de cada membro, gerando conflito quanto a prioridades a serem escolhidas. Há que se lembrar os primeiros resultados deste diagnóstico que evidenciaram que 88% dos membros do GT ocupavam cargos de gestão, o que impacta diretamente na multiplicidade de atribuições e falta de tempo.

Ainda assim, dado os benefícios prováveis advindos da implantação do Gespublica na UFRB, resta claro que a não priorização do programa pela gestão nos níveis estratégico e tático prejudicou esta experiência e foi a principal responsável pelo seu insucesso. Uma participação qualificada da gestão tende a



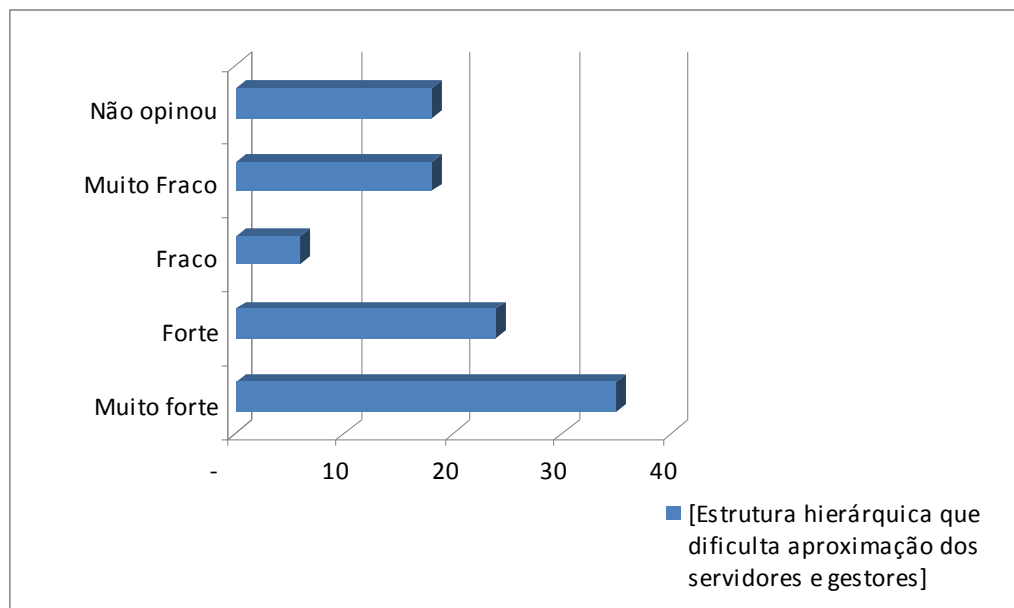
catalisar os resultados.

Figura 22 - Gráfico Fator inibidor baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Figura 23 - Gráfico Fator inibidor estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Ao observar que o segundo fator inibidor de maior impacto se relaciona às

*dificuldades de aproximação dos servidores e gestores*, e que em seguida se evidencia *falta de comprometimento e colaboração de servidores* é possível depreender que a falta de apoio institucional da iniciativa de adesão ao Gespublica se configurou na UFRB, ao passo que mais de 50% dos respondentes indicaram estes mesmos fatores inibidores de natureza interna.

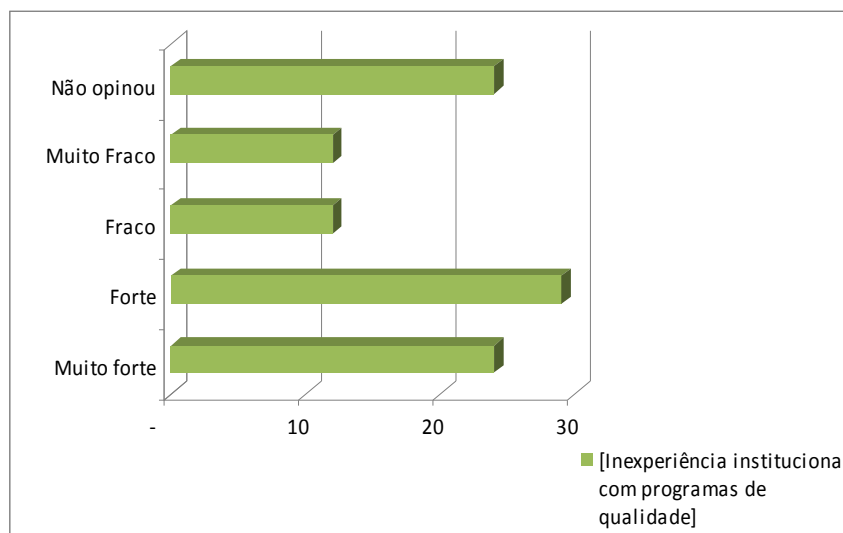
O fator comunicação entre níveis hierárquicos distintos é apontado pela literatura como fator de sucesso ou insucesso dos projetos de mudança, a depender de sua qualidade, e quando “há falta de confiança no processo de comunicação entre a alta administração e os funcionários” Baumol (2013 p.337) identifica um impacto de 36% deste elemento enquanto fator de insucesso.

Já no que se refere a inibidores com alinhamento externo à organização, nota-se a *inexperiência institucional com programas de qualidade* e a *preocupação com a exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)*.

Quanto à *inexperiência com programas de qualidade* esta é uma tendência nacional em IFES, ao passo que o Gespublica vem sendo implantado em diversos tipos de organizações, sem o mesmo avanço em IFES por diversos motivos, tais como a preocupação docente de que o monitoramento de atividades possa influenciar a autonomia universitária, influenciando as áreas finalísticas da instituição (Fowler Mello e Neto 2011 p.849).

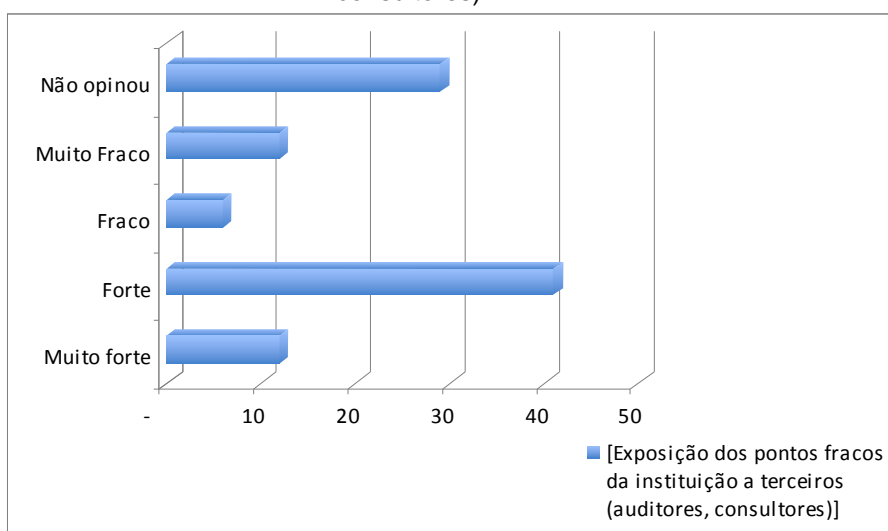
Tal *inexperiência* vem sendo reforçada pela ausência de uma defesa clara do Ministério da Educação - MEC quanto ao Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) como modelo a ser seguido por IFES, ou seja, há respaldo institucional geral do programa Gespublica no Governo Federal, mas essa iniciativa não é defendida explicitamente pelo MEC, que coordena as políticas aderentes às IFES.

Figura 24 - Gráfico Fator inibidor *inexperiência institucional com programas de qualidade*



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Figura 25 - Gráfico Fator inibidor exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Seguindo o método de análise escolhido, observa-se no quadro 6 a comparação dos resultados encontrados na UFRB quanto aos fatores inibidores em comparação aos fatores inibidores verificados na coleta empreendida por Fowler Mello e Neto (2011) em 31 outras IFES. Os fatores coincidentes estão marcados com um asterisco (\*):

Quadro 9 – Comparação dos resultados obtidos para fatores inibidores reconhecidos na UFRB com resultados da pesquisa referência

Fatores inibidores de maior impacto reconhecidos na UFRB	Fatores inibidores de impacto coletados pelos autores da pesquisa referência
Pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade no momento *	Escassez de tempo para apoiar o projeto *

Estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores	Estrutura/recursos insuficientes para implantação do programa
Inexperiência institucional com programas de qualidade *	Inexperiência institucional com programas de qualidade *
Baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos *	Baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos *
Exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)	Quadro reduzido de servidores ou idade média avançada dos servidores *
Escassez de tempo para apoiar o projeto *	Baixa capacitação dos servidores
Excesso de burocracia *	Pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade do momento *
Receio de não continuidade ao programa pela próxima gestão	Custos envolvidos no programa
Baixo índice de dados históricos na instituição	Excesso de burocracia *
Quadro reduzido de servidores ou idade média avançada dos servidores *	Escassez de exemplos consolidados da implementação do programa nas instituições de ensino

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Na coincidência de resultados encontrados nas duas pesquisas se mantém uma taxa de concordância de cerca de 50%, com destaques para a coincidência de fatores inibidores de *partes interessadas que não colaboram para o estabelecimento do programa como uma prioridade, baixo comprometimento de servidores, escassez de tempo para o projeto, inexperiência institucional com programas de qualidade, excesso de burocracia e quadro reduzido de servidores.*

Além dos itens anteriores já discutidos, quanto ao quadro reduzido de servidores, Fowler Mello e Neto (2011) defendem que esta é uma tendência nas organizações públicas e também privadas, não podendo se constituir essa resposta como justificativa ao desempenho sem qualidade, sendo necessário a utilização de ferramentas de planejamento e tecnologia da informação para dinamizar e controlar processos quanto ao seu desempenho mais satisfatório.

Há que se destacar fatores inibidores encontrados na UFRB, sem rebatimento na pesquisa referência, tais como *a dificuldade de aproximação entre gestores e servidores, o receio de não continuidade do projeto na próxima gestão e o baixo índice de dados históricos sobre a instituição.*

O baixo índice de dados refere-se à criação recente da UFRB em 2005, até o momento não amparada por um sistema de informação ou sistema integrado de gestão-SIG. Como será apresentado no próximo produto desta pesquisa, a

implantação do SIG é uma demanda institucional que busca responder a essa insegurança pela falta de dados para a tomada de decisão.

Quanto à dificuldade de comunicação entre gestores e servidores, bem como a insegurança quanto à continuidade, estas estão relacionadas diretamente ao sentimento de afastamento da alta gestão no decorrer do projeto. Em relatos, verifica-se a atuação firme da alta gestão na apresentação da proposta e designação dos membros do GT Gespublica, no entanto, o retorno da participação da alta gestão no projeto só se dá mais de 6 meses depois, quando assiste à apresentação do projeto piloto de melhoria do processo de transportes, não atuando continuamente na sensibilização, apoio ao projeto ou ratificação de sua implantação como prioridade de gestão. Nos estudos de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) há relatos de projetos de aperfeiçoamento de processos que tiveram insucesso pela diminuição do apoio explícito da alta direção ao longo do tempo de projeto.

Tais fatores possuem correlação com os dados seguintes, obtidos nas respostas dos membros do GT à questão aberta sobre outros fatores inibidores não indicados na pesquisa referência:

- Falta de interesse da comunidade acadêmica em implantar o Programa.
  - Poucos servidores envolvidos
  - A indisponibilidade de tempo de alguns membros da comissão dificultava a participação em todas as reuniões reduzindo o quórum para discussão e tomada de definições.
  - Clima organizacional “turbulento”, devido às incertezas da gestão
- Imaturidade organizacional
- Desconhecimento do fluxo de processos.
  - A alta administração não colocou como prioridade.
  - Falta de interesse por parte do gerente do processo que foi trabalhado em participar das discussões e construções do grupo
  - Falta de motivação dos servidores por não acreditar que o processo seria seguido e colocado pra frente.
  - Descontinuidade na implantação do projeto piloto do mapeamento de processos do serviço de transporte realizado pela equipe interna do GESPÚBLICA;

Da análise das informações disponibilizadas acima se observa a repetição de fatores inibidores já abordados como falta de tempo, quadro reduzido de servidores envolvidos, falta de interesse da comunidade e o não estabelecimento da prioridade pela alta gestão. Essa repetição demonstra a força de tais inibidores que devem ser retrabalhados em uma nova oportunidade.

Ainda que seja contraproducente um grupo de trabalho muito grande, a

comunicação dos trabalhos pode atrair novos servidores interessados e voluntários para a adesão a programas de qualidade, e ainda pode atrair o apoio da comunidade universitária, quando o GT for atuar nas unidades executoras, onde é imprescindível o apoio de quem realiza efetivamente o trabalho.

Fowler, Mello e Neto (2011) indicam que há um receio natural dos docentes quanto à possibilidade de ingerências negativas dos projetos de qualidade nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, quando na realidade estes projetos colaboram para o alcance dos resultados esperados, assim “no momento em que essa característica é entendida pelos docentes a resistência diminui, pelo menos ao ponto de não impedir o engajamento dos principais dirigentes das universidades” (FOWLER, MELLO e NETO, 2011, p. 849).

Entre novos fatores inibidores apresentados destacam-se o *clima organizacional turbulento, o desconhecimento do fluxo de processos, a falta de colaboração do gestor da área objeto do trabalho e a descontinuidade na implantação do projeto piloto do mapeamento de processos do serviço de transporte realizado pela equipe interna do Gespublica.*

O clima turbulento citado pode ser apenas a percepção isolada de um servidor, ao passo que o GT possuía membros de diversas unidades gestoras. O desconhecimento do fluxo de processos é um fato que se mostra mais como motivador do que inibidor, ao passo de que o conhecimento dos processos passo a passo e a necessidade de monitoramento são duas demandas urgentes da UFRB, não sendo possível medir o que não se conhece.

Um grande impacto verificado nas indicações abertas foi a *falta de colaboração do gestor responsável pela execução do processo melhorado pelo projeto piloto* desenvolvido durante meses em diversas reuniões do GT, onde se acreditava que a experiência de sucesso em um projeto piloto poderia fomentar novas iniciativas e maior apoio institucional.

A minimização da colaboração do gestor de área, ocupante de posição tática, tende a enfraquecer as chances de sucesso da iniciativa, por ser ele um executor do processo. Quanto a este aspecto, Lima (2007 p. 60) indica que “os níveis intermediários de liderança podem, consciente ou inconscientemente, boicotar ou

pelos menos retardar consideravelmente o alcance de metas e objetivos.” Na mesma concepção, segundo Biazzi, Muscat e Biazzi (2011 p. 877)

uma atuação favorável da média gerência é decisiva para o sucesso da intervenção. Assim nota-se que o apoio da alta direção é condição necessária, mas não suficiente. É preciso que a média gerência esteja comprometida e seja favorável à mudança

Tal fato, não se materializou nesta experiência da UFRB, com a mínima participação do gestor de área nas discussões e refinamentos do modelo de processo melhorado. É compreensível que em uma Universidade considerada nova (com cerca de 5 anos de existência à época) a execução ocupasse maior espaço que o planejamento, onde “as urgências, em geral, têm prioridade absoluta sobre as importâncias” (LIMA, 2007, p. 202). Ciente disso o GT buscou integrar ao grupo executores da rotina de transportes nos centros de ensino, sobretudo chefes de núcleos administrativos, e ainda realizou oficina específica para sensibilizar estes novos membros e direcionar o mapeamento e modelagem do processo que resultou em uma proposta de implantação de projeto melhorado. Ou seja, a falta de apoio no nível tático, foi suplantada pelos esforços do GT e colaboração de outros executores do processo.

No entanto, ato contínuo, aponta-se como outro fator inibidor a *descontinuidade na implantação do projeto piloto do mapeamento de processos do serviço de transporte* realizado pela equipe interna do Gespublica. O processo foi mapeado, melhorado, mas sua proposta de implantação, apresentada à alta gestão, não foi implementada, quebrando o ciclo de melhoria contínua, que envolveria ainda a medição do processo melhorado na prática e seu refinamento.

Lima (2007), em obra que trata especificamente de projetos de adesão ao Gespublica, ressalta o risco de descontinuidade de projetos por outro fator que é a troca de liderança, onde práticas recém adotadas se converteram de boas práticas perenes para memórias de insucessos, provocando desânimo nos servidores. No caso estudado a descontinuidade ocorreu dentro de uma mesma gestão, sem mudança de líderes. Essa falta de continuidade foi apontada como um dos fatores que mais desmotivaram os servidores envolvidos no GT, por entender que todo o trabalho empreendido em mais de 15 reuniões e desenvolvido por meses não teria resultados efetivos.

Quando não se preveem resultados concretos acaba o investimento energético das pessoas. O resultado de projetos de melhoria só pode ser efetivo se sentido pelo cliente externo ao processo, no caso o cidadão, o que não foi possível pela não implantação do modelo (Gonçalves, 2000 e 2000a). Diante de tais fatos precipitou-se o encerramento do projeto de adesão ao Gespublica na UFRB, o que não retomado até o momento nem por iniciativa de servidores nem por indicação da alta gestão.

#### 6.1.4 Avaliação geral da iniciativa de adesão ao Gespublica na UFRB e expectativa quanto a nova tentativa

Da análise cruzada entre os fatores motivadores e inibidores na UFRB chega-se à conclusão de que embora tenha havido interrupção da iniciativa de adesão da UFRB ao programa Gespublica de qualidade na gestão, há mais fatores motivadores que inibidores a uma nova tentativa de implantação, pois a média de força atribuída aos fatores motivadores é da ordem de cerca de 75%, ao passo que a média de força dos fatores inibidores é da ordem de 56%, logo há mais impacto dos fatores positivos que dos negativos.

Outro exemplo dessa análise é quanto ao receio de exposição dos pontos fracos a auditores e consultores. Tal consideração é preocupante, pois denota que em primeira análise a preocupação em omitir tais falhas seja maior que a preocupação em melhorar a gestão. No entanto, em análise cruzada dos resultados quanto a motivadores e inibidores nota-se que a *preocupação com exposição*, da ordem de 53%, é inferior ao impacto do fator *melhoria de processos*, reconhecido por 70% dos respondentes.

Há que se destacar que, como defende Lima (2007), a primeira ação prática de adesão ao Gespublica deve ser a avaliação institucional da gestão, o que o GT não executou, por se tratar de um momento político de transição no órgão com realização de eleições para o reitorado, o que levou o GT à opção de tratar o projeto de melhoria com foco em um projeto piloto centrado em uma única unidade administrativa, a Coordenação de Logística, a título de projeto piloto. Quanto a isso Lima (2007, p.103) alerta que

é importante reafirmar o equívoco de submeter unidades de órgãos e



entidades à avaliação preconizada pelo GESPUBLICA; a estas não cabe a formulação estratégica, no máximo estão envolvidas com a tática de vencer uma batalha, às vezes, nem isso.

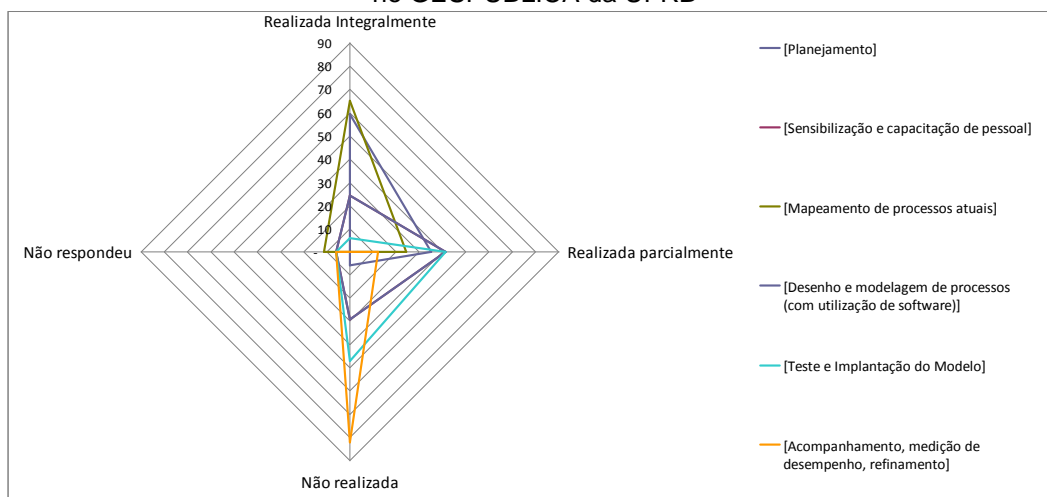
Tendo em vista este viés, para avaliar a iniciativa de implantação do Gespublica ocorrida na UFRB em 2011, foi elaborada uma questão de avaliação das fases de implantação do projeto piloto cujos resultados em percentuais se encontram na Tabela 3 e representados no gráfico radar (figura 24):

Tabela 3 – Percepção sobre o nível de realização das fases do MPEG no GESPUBLICA-UFRB

Fase	Realizada Integralmente	Realizada parcialmente	Não realizada	Não respondeu
Planejamento	59	35	6	-
Sensibilização e capacitação de pessoal	24	41	29	6
Mapeamento de processos atuais	65	24	-	11
Desenho e modelagem de processos (com utilização de software)	24	41	29	6
Teste e Implantação do Modelo	6	41	47	6
Acompanhamento, medição de desempenho, refinamento	-	12	82	6

Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

Figura 26 - Gráfico Distribuição da percepção sobre o nível de realização das fases do MPEG no GESPUBLICA da UFRB



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Da análise dos dados e visão do gráfico percebe-se uma maior execução das fases de *planejamento e mapeamento dos processos*, que giram entre 59 a 65% na condição de integralmente realizadas. De fato, da análise dos documentos de tal experiência com o Gespublica na UFRB é possível identificar as reuniões de planejamento dos trabalhos, a discussão e definição da estratégia pela implantação de um projeto piloto focado em um serviço que atende a toda a UFRB, no caso o transporte, com impactos finalísticos.

A preocupação com o planejamento representa um elemento de sucesso para as demais fases que prosperaram, sobretudo o *mapeamento de processos*, pois foi no planejamento que se definiu que a partir da não colaboração do gestor da área se convidasse executores da rotina de transporte nos centros, se decidindo ainda pela *capacitação e sensibilização* dos mesmos para a cultura de processos e o entendimento de como se processa o mapeamento.

Diante dessa ação o *mapeamento* é a segunda fase mais reconhecida como integralmente realizada, o que se configura fato, pois há documentos que apresentam o projeto piloto à gestão, com seguintes peças: plano de trabalho, fluxograma à época, procedimento operacional, fluxograma proposto, minuta de resolução de transportes e cronograma de ação.

A fase de *sensibilização e capacitação de pessoal* foi considerada integralmente realizada por menos de 25% dos integrantes do GT, sendo considerada parcialmente realizada por 41% dos respondentes. Quanto a este dado se credita o fato de que a sensibilização ocorreu em reunião com os membros do GT e facilitadores do Gespublica no início do projeto e depois a capacitação desenvolvida ao longo do projeto foi feita especificamente para o mapeamento do projeto piloto. Neste aspecto nota-se uma oportunidade de melhoria para próximas iniciativas, ao passo de que há relatos de sucesso de instituições de ensino superior onde a alta gestão atua constantemente na sensibilização, reafirmando em diversas reuniões o discurso de prioridade pela qualidade, bem como a capacitação empreendida por capacitador externo pode e deve ser ampliada, de forma que mais membros da comunidade universitária conheçam e se envolvam colaborando diretamente ou indiretamente com o projeto. Em um dos cinco casos estudados por

Biazzi, Muscat e Biazi (2011 p.877) em instituições públicas do ensino superior de São Paulo, um destes casos obteve sucesso na mudança cultural a partir de capacitação, o que se converte em indicativo teórico desta oportunidade de melhoria na UFRB.

A fase de *desenho e modelagem de processos* foi prejudicada por se utilizar mais o passo a passo dos processos do que o desenho em *software* para elaboração de fluxogramas, sendo esta fase considerada parcialmente implementada pela maioria. No entanto, o processo fora mapeado e foram detectadas oportunidades de melhoria, o que geraram um novo passo a passo proposto.

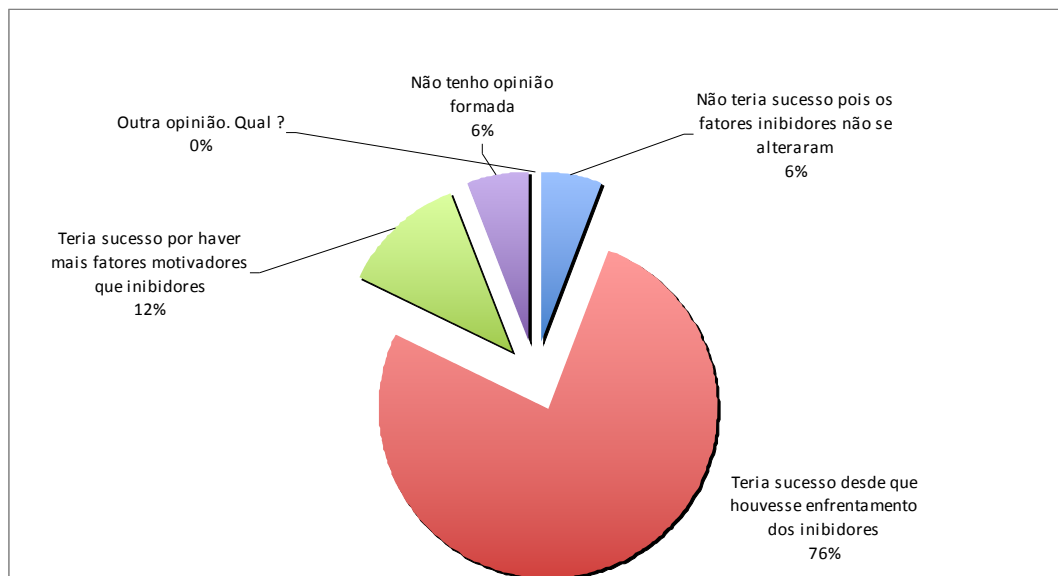
Ainda que sem apoio do gestor de área, que participou de apenas uma reunião para discussão sobre o modelo que se desenhava, os membros do GT informam que o *teste e implementação do modelo* foi realizado parcialmente. Tal parcialidade foi possível ao passo que houve teste do modelo proposto pelos membros que executavam o processo no dia a dia, mas não houve implantação após apresentação do modelo à alta gestão, momento da quebra de continuidade.

Diante desta quebra, 82% indicam a não realização da fase de *acompanhamento, medição de desempenho e refinamento*, que logicamente só seria possível caso houvesse implantação efetiva do modelo, a que se seguiria a *instituição de indicadores, sua medição, crítica e refinamento do desempenho*.

Da análise global por fases chega-se a conclusão de que a UFRB tem condições de empreender novos projetos de aperfeiçoamentos de processos com vista ao aumento da qualidade e satisfação do cidadão, pois mesmo com tantos inibidores a iniciativa passada mostra sucesso parcial do projeto. Sendo que algumas ideias foram até parcialmente implementadas pela gestão de transportes que se seguiu a esse período.

Em uma perspectiva futura, fora perguntado aos membros do GT qual a expectativa dos respondentes no que se refere à uma nova tentativa de adesão ao programa Gespublica na UFRB (Figura 25):

Figura 27 - Gráfico Expectativa sobre novo GESPUBLICA na UFRB



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Observa-se da leitura do gráfico (Figura 25) que em sua maioria, 76% das opiniões, uma nova experiência do Gespublica teria sucesso na UFRB hoje, com a condicionante de combate aos inibidores verificados na primeira experiência. Ainda uma parcela de 12% acredita no sucesso de uma nova iniciativa por haver mais fatores motivadores que inibidores.

Logo, uma minoria desacredita nesta possibilidade e este dado é um indicativo de que com maior apoio institucional, sobretudo da alta e média gestão que devem defender a prioridade do programa de qualidade na UFRB, com maior sensibilização e capacitação que enfatize os benefícios da adesão a este programa para os servidores, a sociedade e a gestão, há grandes possibilidades de sucesso em uma nova tentativa de adesão ao Gespublica que o consolide enquanto Modelo de Excelência em Gestão Pública e melhoria continuada dos processos da UFRB.

## 6.2 – AVALIAÇÃO DA PRIMEIRA FASE DE IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO – SIG

No ambiente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, com o crescimento da Universidade, sua organização multicampi e as dificuldades típicas de seu tipo de organização, surgiu o interesse de recorrer a um sistema de gestão para solução dos problemas de gerenciamento de processos, queda de produtividade e acima de tudo falta de informação e comunicação deficiente.

Situando esta demanda da UFRB no tempo, em 2009, a UFRB aderiu à implantação de um sistema integrado de gestão desenvolvido por uma outra Universidade Federal, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A UFRN desenvolvia um sistema de gestão integrada orientada por módulos de gestão e buscava parceiros para tal desenvolvimento. Com apoio do Ministério da Educação a UFRN angariou apoio de diversas universidades, inclusive a UFRB, que em um termo de cooperação técnica com participação financeira investiu recursos da ordem de R\$ 750.000,00 nesta iniciativa.

Nos meses que se passaram verificou-se a dificuldade de implantação, pois não se tratava de implantar um simples *software* e sim modificar a forma de trabalhar em uma orientação dada pelo sistema, além de que a UFRB contava com um número de analistas de TI desenvolvedores de sistemas muito pequeno, em torno de 5 pessoas, para dar suporte técnico à implantação e ainda gerenciar a customização dos processos da UFRB ao sistema da UFRN.

Logo, estes fatores impediram o sucesso dessa visão de implantação, o que gerou a iniciativa de implantação em 2012, com base em um projeto estruturado, calcado em conceitos de gestão de projetos de mudança orientados por alguma metodologia. Para tanto a alta gestão da UFRB designou um servidor técnico-administrativo, analista de TI, para a elaboração do projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG).

Na visão deste trabalho de pesquisa este projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão-SIG/UFRB representa, sobretudo em sua primeira fase de planejamento, uma experiência com a temática de gestão de processos na UFRB, pois como será apresentado, durante este planejamento, a organização, priorização e mapeamento do trabalho se deu a partir de conceitos de serviços e processos “ponta a ponta”, típicos da gestão de processos BPM (DAVENPORT, 2013; GONCALVES, 2000).

Tal fato justificou sua inclusão como iniciativa de gestão de projetos de aperfeiçoamento de processos da UFRB a ser relatada e avaliada, de forma a identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria que orientem novas iniciativas de gestão por processos na UFRB. Na verdade, como indica Hammer (2013) e

Harmon (2013), o foco deve ser a gestão por processos, que abre espaço para iniciativas de melhoria de desempenho, tais como a implantação de sistemas integrados, e não o inverso, onde a implantação de sistemas dissemina cultura de processos; Mesmo sem *software* é possível a orientação por processos com foco em resultados. Na UFRB, conforme os resultados, para o sucesso da implantação do SIG há necessidade de difusão mais qualificada da concepção de gestão por processos.

A seguir serão apresentados os resultados desta avaliação com base na separação por fases do modelo de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) com indicação dos fatores de sucesso e insucesso de Baumol (2013).

#### 6.2.1 – Preparação da organização para a intervenção

Considerada a primeira fase do modelo de aperfeiçoamento de processos de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011), a preparação da organização tem extrema importância sobretudo no que se refere a comunicação adequada dos objetivos propostos e o alcance do comprometimento de todas as pessoas envolvidas. Destaca-se a importância de participação ativa da alta direção, sendo este também um dos principais fatores de sucesso em processos de mudança segundo Baumol (2013) que atribui um peso de 83% a este fator apoio da alta direção.

Para Biazzi, Muscat e Biazzi (2011 p. 878)

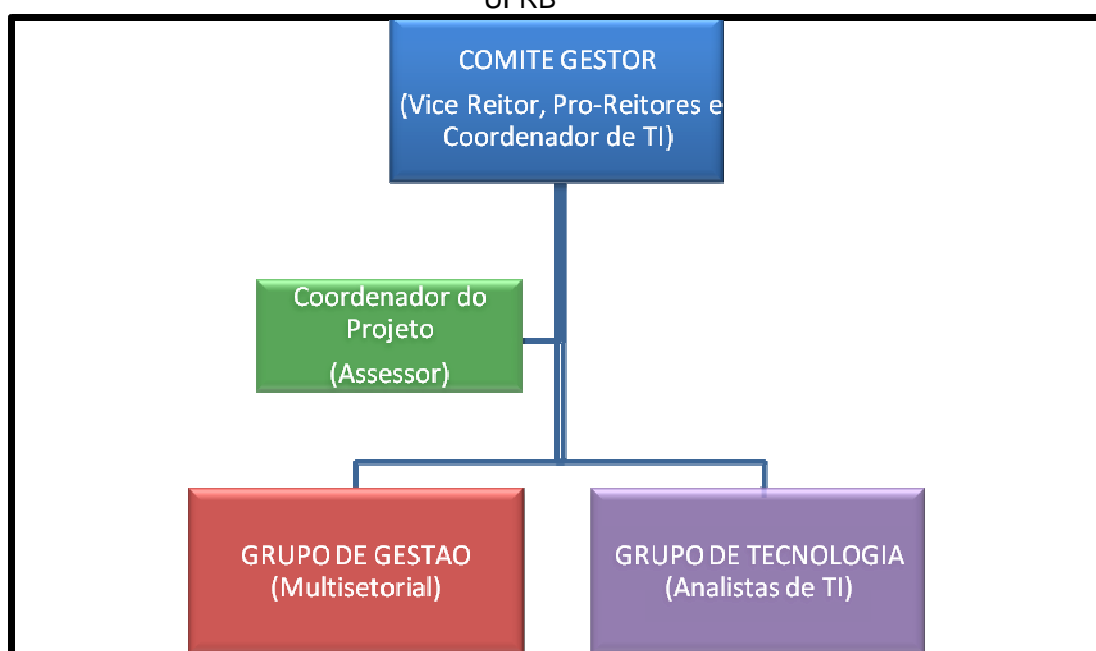
é interessante que seja realizada uma reunião geral com todos os funcionários, para esclarecimento dos objetivos principais da intervenção, dos conceitos de processo de trabalho, de melhoria de qualidade, e ainda para afastar eventuais receios por parte dos funcionários.

Na UFRB, como medida de preparação para a intervenção foi designado em 2011 um servidor Analista de TI, como responsável pela elaboração de pré-projeto para implantação dos sistemas integrados. Com o apoio da Coordenadora de Tecnologia da Informação à época e o Chefe do Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas foi realizado um pré-projeto apresentado à alta direção da UFRB (Reitores e Pró-Reitores) ao final de 2011.

Neste projeto definiu-se pela criação de 3 grupos (ver Figura 28) compostos de: um Comitê Gestor que é formado pelo presidente (Vice Reitor), o Pró-reitor de

planejamento, Pró-reitor de Administração e todos os diretores de Centros de Ensino e o Coordenador de tecnologia. 2) Grupo de Tecnologia formado por pessoas da equipe técnica, analistas e técnicos de TI servidores da Coordenadoria de Tecnologia da Informação. E 3) o Grupo de Gestão do projeto, grupo de maior dimensão, multisetorial, efetivamente responsável por planejar e executar a implantação do SIG.

Figura 28 – Estrutura por grupos do projeto de implantação dos sistemas integrados de gestão SIG-UFRB



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Nesta escala de responsabilidade, importante elemento definido na preparação, destaca-se ainda o papel do gestor de sistemas, como sendo a pessoa responsável pelo planejamento e implantação de cada um dos 4 grandes sistemas que se integram formando o SIG (figura 29), quais sejam: Sistema Integrado de Patrimônio Administração e Contratos (Sipac), organizador dos processos de apoio

de suprimento, logística e controles administrativos; Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos-SIGRH, responsável pela gestão do pessoal; Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (Sigaa), cujo objeto principal são as atividades e os registros acadêmicos e por fim o Sistema Integrado de Gestão de Planejamento-SIGPP, um sistema de apoio às ações de planejamento e acompanhamento de ações institucionais, que por possuir porte menor já está sendo implantado desde esta primeira fase de implantação. Burlton (2013 p.230) defende que esta definição de papéis e responsabilidades, do macroprocesso a ser melhorado, da iniciativa de BPM até a indicação de “donos do processo” é fundamental ao sucesso de iniciativas de gestão de processos de negócio.

Figura 29 – Sistemas de Gestão componentes dos Sistemas Integrados de Gestão SIG/UFRB



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Logo, percebe-se que do ponto de vista formal, a divisão dos sistemas a serem implantados e a atribuição de responsabilidades por formação de grupos com atribuições claras compreendem ações de preparação para a intervenção. Seguindo a lógica de análise de Biazzì, Muscat e Biazzì (2011) é preciso avaliar a atuação da liderança neste processo inicial.

Por observação direta, verificou-se que fora realizada uma reunião convocada



pela alta direção para tratar da implantação dos sistemas, no entanto, esta não foi realizada com todos os servidores, sendo restrita àqueles integrantes dos grupos participantes no processo de implantação. Ainda que se mostre como uma iniciativa importante, ampliar a apresentação do projeto a todos os servidores poderia influenciar a cultura de melhoria de forma mais efetiva com maior difusão dos benefícios de tal iniciativa.

Não raro, membros de projetos de mudança baseados em gestão de processos dependem do apoio de pessoas externas a esta concepção, tais como chefes de unidades cujos processos devem ser melhorados ou mesmo executores de processos, essenciais na detecção de falhas e correção de desvios; logo, quanto mais pessoas souberem do que se objetiva fazer, ou seja, melhorar o trabalho de todos, menores tendem a ser as resistências com aumento da colaboração voluntária.

Quanto à atuação da alta direção, durante a entrevista foram realizados questionamentos de forma a avaliar como se processou a atuação da mesma no decorrer do projeto. Segundo o entrevistado notou-se ao longo do tempo uma evolução da concepção de implantação de sistemas, passando da concepção simplista de um *software* a ser implantado pela área técnica para um sistema cuja responsabilidade é institucional, onde todos devem participar da implantação.

Ainda assim, o entrevistado demonstrou que a alta direção não conseguiu lidar de forma contínua com as resistências e sobretudo com a evasão crescente de membros do grupo de gestão, que sempre alegavam preocupação com a falta de tempo para desempenhar as suas outras responsabilidades e maior preocupação com a execução das tarefas do que com seu planejamento.

Verifica-se que a exemplo de outros casos de sucesso em implantação de programas de qualidade em organizações públicas, é preciso possuir um “defensor do projeto na alta direção” (SPANYI, 2013), que reafirme a todo momento a prioridade da iniciativa, valorize a participação no projeto e aplique sanções aos que não colaborarem. Tais ações não ocorreram na UFRB, onde nota-se um apoio efetivo da alta direção no início do projeto, com presença na reunião inicial, e pouca participação concreta em outras reuniões, o que colaborou, juntamente com outros

fatores, para o atraso na fase de planejamento.

Ainda sobre impacto de lideranças, notou-se no planejamento a resistência por parte dos gestores de área, em sua maioria coordenadores, que preocupados com os resultados de suas atividades de execução rotineiras adotaram dois tipos de comportamentos prejudiciais ao projeto: ausência em reuniões do projeto SIG com justificativa de outras atividades ou apresentação de resistências ao planejamento do projeto, pressionando pela execução da implantação de módulos, em desacordo ao projeto aprovado pela alta gestão. Essa atuação dos gestores de área ou coordenadores também se mostrou um fator prejudicial ao sucesso do projeto, o que indica a oportunidade de um trabalho de capacitação com estes gestores intermediários.

Outro elemento a se destacar neste momento de preparação é a evidenciação do referencial teórico utilizado para concepção do projeto e apresentação de conceitos de gestão por processos e serviços. Da resposta a este questionamento percebeu-se que o coordenador do projeto, que o redigiu, se valeu fundamentalmente da teoria contida no guia Pmbok<sup>18</sup>, segregando o projeto nas fases de: Iniciação, Planejamento, Execução, Monitoramento/Controle e Encerramento, sendo atingidas as fases de iniciação e planejamento até o momento (Ver fluxo de implantação do projeto com base no Pmbok através da figura 30).

O entrevistado também alegou se basear em suas experiências anteriores em outras organizações, no caso a Empresa Baiana de Saneamento e Águas (Embasa), onde acompanhou a implantação de sistemas integrados no modelo ERP em plataforma SAP R3.

Quando questionado sobre a utilização de referenciais dos manuais de gestão de processos do Governo Federal e experiências de outras universidades fora informado que tal documentação do governo estaria sendo desenvolvida por volta de mesmo período da concepção do projeto na UFRB, o que limitou de fato o conhecimento de tal metodologia, ao passo que o pré-projeto da implantação fora

---

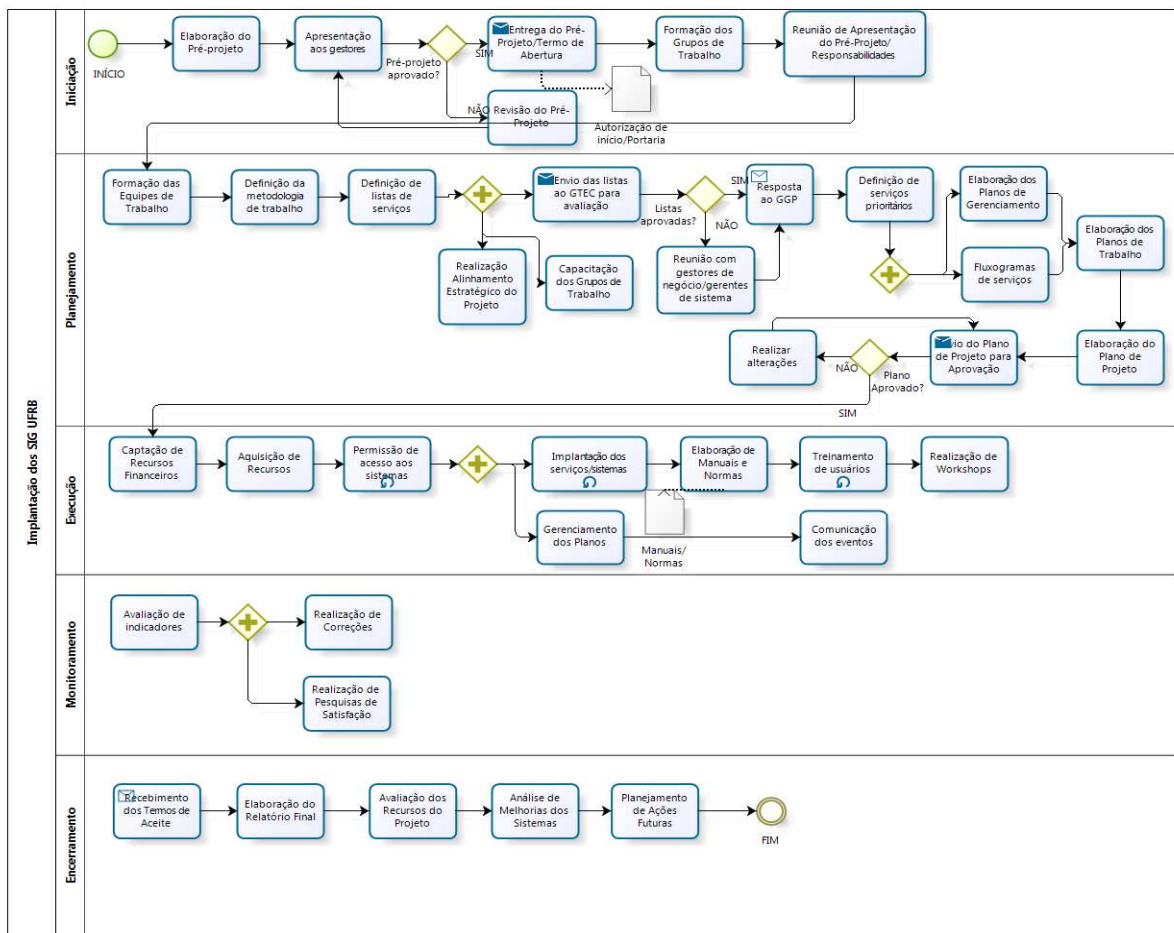
<sup>18</sup> O guia *Project Management Body of Knowledge (Pmbok)* é um conjunto de práticas na gestão de projetos organizado pelo instituto PMI e é considerado a base do conhecimento sobre gestão de projetos por profissionais da área.

concebido na UFRB em 2011, mesmo ano da publicação do Guia de Gestão de Processos do Governo Federal.

Ainda assim o coordenador relata que teve acesso à documentação e buscou adaptar algo ao que já estava definido com base na experiência de empresas de TI. Adicionalmente declarou a heterogeneidade do planejamento de implantação entre as Universidades Federais que adquiriram direitos de utilização do SIG, pois segundo ele “a maioria foi implantando meio sem muito projeto”. No relato fica claro que não havia um padrão de implantação, nem quanto a qual sistema deveria ser implantado primeiro ou mesmo quanto à estratégia padrão de implantação.

Ainda que se possa considerar que o ideal para a implantação fosse seguir os manuais oficiais do Governo Federal, a metodologia de projetos Pmbok é suficiente para implantação, por se constituir em uma metodologia respaldada em projetos de diversas naturezas por todo o mundo. Logo os motivos de insucesso parcial desta iniciativa se referem também a outros fatores.

Figura 30 – Fluxo do projeto de implantação do SIG-UFRB



Fonte: Pré-Projeto Implantação do SIG-UFRB (2012)

Destes fatos chega-se à conclusão de que houve obstáculo ao uso de metodologias adequadas ao tipo de instituição específico que é a UFRB, em que a utilização de experiências de outras organizações, públicas e privadas, colabora para o planejamento da implantação mas com ganho inferior à contribuição dada pela troca de experiência entre Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que implantaram sistemas de gestão integrados. Em formato recente, a realização esparsa de workshops com a presença dos órgãos participantes do sistema SIG tem buscado aproximar estes pares, como forma de melhorar a evolução de toda a ferramenta e difundir boas práticas entre os participantes. De qualquer forma, no prosseguimento do projeto seria essencial a incorporação dos ganhos oriundos dos estudos recentes de gestão por processos em organizações públicas, quer seja na documentação do Governo Federal ou na literatura acadêmica.

Seguindo o modelo proposto por Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) encontram-se

as fases: II – Estudo e implantação de melhorias nos processos, III- Capacitação da Organização , IV- Divulgação e V- Formação de grupo interno de qualidade e processos. Segundo os citados autores, as fases II, III e IV devem ocorrer concomitantemente para obter melhores resultados, no entanto para fins de exposição da avaliação realizada frente ao projeto da UFRB, nas seções seguintes cada fase será tratada separadamente.

#### 6.2.2 – Estudo e implantação de melhorias nos processos

A fase II do modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior trata dos procedimentos de melhoria efetiva de processos, desde a sua identificação, seleção por priorização, passando por seu estudo minucioso, redesenho e implantação de modelos melhorados, como pôde ser visto na Figura 9.

Como no projeto de implantação do SIG na UFRB, se observarmos a dinâmica com base em Pmbok, só houve iniciação e planejamento, não havendo execução propriamente dita, há prejuízo à avaliação desta fase do modelo de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011). No entanto, algumas ações de melhoramento de processos já foram empreendidas e merecem destaque.

Para elucidar a utilização de tais procedimentos, fora apresentada ao entrevistado a Figura 9 que mostra o detalhamento da implantação de melhorias nos processos por procedimentos a serem seguidos, ao que se chegou à seguinte análise.

a) Quanto ao passo 1, de *identificação de processos*, houve dificuldade por conta do não entendimento do conceito de serviços, ao que se adotou uma estratégia de mudança de nomenclatura, com a introdução do objeto “lista de serviços” a ser entregue por cada unidade administrativa, representada por seus membros no grupo de gestão, de onde se retirariam os processos. Nota-se aí uma deficiência clara para andamento do projeto, que será melhor tratada no item capacitação da organização, por se tratar de desconhecimento do conceito fundamental de processo pelos servidores.

b) No que se refere ao passo 2, de *priorização e seleção de processos críticos*, observa-se que não houve metodologia objetiva de seleção de processos por

criticidade e sim uma definição conceitual e subjetiva, como pode ser observado na transcrição abaixo do comentário do entrevistado sobre este método:

[...] a priorização e seleção de processos críticos, não pudemos passar por isso, embora nós entendêssemos que para o SIG, os processos críticos seriam aqueles que envolveriam: um na parte administrativa o ciclo de compras, orçamento, aquisição, tombamento, pagamento. Na parte acadêmica, e aí a gente fala de graduação, de *stricto sensu*, e os módulos do sistema que efetivamente envolveriam requisições de serviços quando o estudante solicita, quando o docente solicita; E no sistema de recursos humanos maior demanda por processos que abrem processos dos servidores. Então foi isso que a gente viu como crítico e a partir daí, conseguimos mapear o que tem a ver com o item 3, mapear a ideia de prioridade, não definimos naquele momento, conseguimos mapear e fazer o grupo perceber que precisávamos começar pelo que é mais crítico e em seguida desenvolver o que for menos crítico, o que causou um certo receio de muitos por não compreenderem e por terem medo disso acabar comprometendo demais o projeto.

Como método para priorização de processos, ao invés da escolha de certa forma subjetiva de escolha de processos a priorizar se poderia recorrer à metodologia apresentada por Burlton (2013 p. 232) que consiste em:

- Determinar quais processos são essenciais para a concretização dos objetivos empresariais estratégicos e a criação de valor para as partes interessadas;
- Identificar lacunas no desempenho dos processos
- Identificar os processos que mais precisam de melhoria em relação às necessidades futuras
- Dar início à classificação dos processos e das capacidades correspondentes de renovação.

Esta é apenas uma metodologia de definição de processos críticos, sendo que outras encontradas na literatura se baseiam fundamentalmente na avaliação do prejuízo provocado pelo baixo desempenho do processo, a viabilidade de implantar melhorias e o impacto destas possíveis melhorias nos resultados finalísticos da organização.

c) Da forma relatada pelo coordenador, elegeram-se os processos mais críticos dentre os constantes na lista de serviço, e foram mapeados os processos atendendo em parte ao passo 3. *Mapeamento detalhado dos processos críticos.*

Esta fase atingiu execução parcial pois os processos foram mapeados sobre a forma de passo a passo, sem que houvesse o desenho dos processos em forma de fluxograma com o auxílio de um *software* de desenho de processos, a exemplo do

Bizagi, programa que gera fluxogramas de processos, indicado pelo guia de gestão de processos do Governo Federal (BRASIL, 2011).

O uso de mapeamento de processos com desenho em fluxogramas trás como benefício o alcance visual de disfunções de trâmite do processo tais como idas e vindas desnecessárias do processo entre mesmas unidades administrativas ou mesmo procedimentos repetitivos de arquivamento de documentos desnecessários. Além disso o desenho do processo colabora para a facilitar a visualização sistêmica por parte de seus participantes.

Durante a entrevista ficou clara a crítica do entrevistado diante da limitação da visão sistêmica dos servidores quanto aos processos onde atuam, onde segundo o coordenador do projeto não há conhecimento do porque se executa uma tarefa e qual seu impacto no trabalho de outro setor com o prosseguimento do processo. Do relatado ficou claro que a decisão por não buscar o desenho no momento do mapeamento dos processos foi decisão do comitê gestor, que tinha a ideia de depois formar um grupo com expertise em desenho de fluxogramas de processos para passar em cada setor desenhando cada fluxo. Possivelmente essa decisão tenha sido tomada por interesse de acelerar o mapeamento ou talvez por desconhecimento dos benefícios do desenho, o que não foi possível definir pela fala do entrevistado.

d) O passo 4 envolve três atividades: de *(Re) definição e medição de indicadores de desempenho, verificação do alcance da meta e o restabelecimento de metas*. Segundo o entrevistado na concepção do projeto e no planejamento foram definidos indicadores de risco, mas não de desempenho dos processos.

Indicadores de desempenho, também chamados na literatura de KPIs, são essenciais à gestão de processos com vistas à melhoria do desempenho organizacional. Sem medir não é possível gerir e identificar o que pode ser melhorado em cada processo ou mesmo identificar qual atividade do modelo proposto não está se efetivando na realidade.

Em outra parte da entrevista, em resposta à questão 7 da entrevista<sup>19</sup> que trata

---

<sup>19</sup> Roteiro de entrevista ao coordenador do projeto disponível no apêndice C deste trabalho

da orientação da visão dos servidores quanto aos processos, se vertical (voltada para a divisão por departamentos) ou horizontal (voltada para a gestão de processos ponta a ponta), surge um dado que pode explicar a dificuldade na elaboração de indicadores de desempenho:

muito vertical, pouca compreensão dessa visão horizontal de processos que é muito importante e o que eu ia comentar sobre o que a gente percebeu o desconhecimento sobre isso é quando nós falamos de prazo como quase que uma premissa para gestão de processos, esse estabelecimento de prazos e as pessoas do grupo de trabalho diziam que no serviço público não se define prazos de forma muito detalhada, quando queríamos definir prazos por dias para cada tarefa, achavam que devíamos esticar para meses ou semestres da implantação. Isso denota que nós vemos a coisa verticalmente, eu tenho essa atribuição a fazer, eu vou entregar ela quando for possível mas o mais breve possível não de acordo com meus recursos , porque quando pensamos em uma visão horizontal quando um depende do outro, nós percebemos que os prazos são fundamentais, porque eu só consigo fazer efetivamente a minha parte se o outro me entregar e assim sucessivamente.

Ou seja, o coordenador do projeto identificou uma resistência à definição de prazos por dias no discurso de servidores que atuavam no mapeamento de processos. Essa cultura de não estabelecer prazos atua como fator de prejuízo à gestão por processos orientada para a satisfação do cidadão, pois de nada adianta mapear o processo em um modelo para execução em uma quantidade de dias, apresentar esse prazo ao cidadão através da carta de serviços e não cumpri-lo. Assim, ao invés de gerar a satisfação do usuário, o mapeamento do processo e a publicação do prazo na carta de serviços geraria mais insatisfação do cidadão e até consequências jurídicas para a instituição.

Os passos seguintes: e) 5. *Identificação de causas*; f) 6. *Propostas de melhorias*; g) 7. *Redesenho de processo* e h) 8. *Implantação de melhorias* não ocorreram na prática em processos, embora aplicada no planejamento, pois a execução de melhorias de processos não aconteceu, impossibilitada pela não execução de etapas anteriores como definição de indicadores.

Dessa forma pode-se concluir que o item II do modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior foi cumprido em sua minoria sendo a gestão de processos limitada à identificação (via lista de serviços) e mapeamento parcial de processos, sem uso de indicadores que permitissem reavaliação objetivas de resultados dos processos, para adoção de ações corretivas



e de melhoria dos processos.

### 6.2.3 – Capacitação da organização

Como reiteradamente apresentado no referencial teórico deste trabalho de pesquisa, a gestão de processos e os projetos de melhoria dependem fundamentalmente do elemento pessoas para seu sucesso. Na exposição recente de Baumol (2013 p. 337) destaca-se como fatores de sucesso para projetos de mudança o “Envolvimento de funcionários (69%), cultura corporativa motivada e favorável à mudança (53%) e apoio ao processo de mudança por meio do alinhamento da cultura corporativa (21%)”.

Logo, os elementos cultura e motivação devem estar plenamente alinhados com o objetivo estratégico de promover melhoria de processos e aumento da qualidade da prestação de serviço público, que devem estar presentes em todo projeto de BPM, e foram responsáveis pelos maiores prejuízos ao andamento do projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG). Segundo o entrevistado e mediante observação direta do pesquisador, resistência à mudança ou à metodologia proposta, evasão de membros, propaganda negativa, foram eventos que materializaram as divergências entre a cultura de melhoria defendida pela literatura e pelo coordenador do projeto e os sentimentos dos participantes.

Na análise do passo III do modelo que envolve a *Capacitação da Organização*, fora questionado ao entrevistado se houve capacitação com sensibilização inicial dos membros do grupo de trabalho quanto aos conceitos de gestão por processos e seus benefícios. Da resposta obteve-se a informação de que não houve uma sensibilização através de uma capacitação formal, com instituição de curso ou palestra com este fim.

A sensibilização e capacitação ocorria em cada reunião, de frequência semanal, onde a cada pergunta o coordenador do projeto respondia aos questionamentos dos membros do grupo de gestão. Fora relatado ainda que havia previsão no pré-projeto para a realização de duas capacitações específicas, uma para a área técnica e analistas de TI, e outra para os membros do grupo de gestão com foco na gestão por processos, e que estas não ocorreram por restrições orçamentárias.

Do relatado é possível estabelecer uma relação direta entre a falta de capacitação/sensibilização e as dificuldades encontradas pelo grupo e coordenador, que redundaram em atraso da identificação de processos, evasão de membros e resistências à metodologia.

A dificuldade de identificar os processos, por desconhecimento dos conceitos básicos de BPM, em que se usou a estratégia de elaborar listas de serviços, teria mais sucesso se precedida de capacitação com técnicas de definição dos tipos de serviços como as apresentadas por Dumas e Kohlborn (2013), ou a segregação entre processos e tarefas a partir do valor que estes procedimentos agregam ao usuário do serviço (LIMA, 2007).

Aliado à diminuição do acompanhamento da alta direção, a falta de capacitação contribuiu para o não entendimento do conceito de processo, evidenciando a falta de visão sistêmica dos servidores quanto aos processos onde os mesmos atuam, reforçando a visão altamente verticalizada de trabalho circunscrito ao departamento sem visualização da sua antecedência ou mesmo da sua continuidade em outras unidades até que se chegue à satisfação do cidadão. Neste caso há um risco de gestão, de que haja “muita eficiência em processo desnecessários e de alto desempenho na produção de resultados inúteis” (LIMA, 2007 p.102). A grande maioria dos processos não ocorre dentro de uma mesma unidade da organização, sendo característica sua interfuncionalidade, ao passo que o valor é agregado na passagem de um departamento para o outro e neste mesmo fluxo que se desperdiçam recursos, tempo e informação (GONÇALVES, 2000). Essa cultura de visão sistêmica horizontal não emerge por conta própria, devendo ser difundida e alimentada por ações periódicas de capacitação.

Da mesma forma, o dilema entre executar e planejar tem rebatimento direto sobre projetos de melhoria de processos. Em todos os modelos de gestão de projetos de melhoria, que seja com base no Pmbok, Cbok, Sdps ou no modelo proposto por Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) nota-se claramente o destaque das fases de preparação e planejamento. O afastamento ou evasão de membros do grupo de gestão tem relação direta com a falta de cultura de planejamento e supervalorização da execução dos processos, o que faz com que atualmente a Universidade realize diversas tarefas sem controles quanto a desempenho ou

resultados, provavelmente incorrendo em retrabalho e gasto desnecessário de recursos humanos, materiais e financeiros em atividades que não concorram para o alcance dos objetivos institucionais da instituição. A fala seguinte do entrevistado discorre sobre o problema:

muita gente queria ver o sistema para poder ver como se comprometia, e essa foi uma fala da alta gestão também, porque era isso que se dizia sempre, *“como é que eu vou planejar uma coisa que eu não conheço [...]”*

O que acontece, as pessoas não sabem o trabalho, sabem como o sistema funciona, se muda o sistema eles tem que reaprender a trabalhar e nós tentamos justamente fazer o contrário. Vamos desenhar os fluxos para saber como a gente trabalha, cada um aprender como trabalha, e depois vamos dizer como o sistema deve trabalhar ou quanto a gente deve se adaptar ao sistema já que é uma expertise anterior de outras instituições que estão fazendo. Então isso foi um choque de gestão média e talvez alta, as pessoas precisam primeiro compreender o que fazia para depois aprender o sistema e verificar se o sistema efetivamente se adaptava a eles, muita gente não queria isso *“eu quero saber como o sistema funciona para primeiro eu saber como eu devo trabalhar ou se eu quero o sistema porque eu já tenho minha forma de trabalho”*

Neste sentido é importante a colaboração de Spanyi (2013) no sentido de que toda organização quer melhorar os processos mas nem todos querem investir na revolução global de uma organização totalmente voltada para a gestão de processos. Tal desinteresse se materializa nas resistências à mudança onde durante reuniões houve manifestação verbal de membros que alegaram que neste projeto “se planejava demais e se fazia de menos”.

A resistência à metodologia adotada reside na união dos dois fatores, ausência da alta direção na repetição do discurso de prioridade e concordância com o planejamento encaminhado e por outro lado a falta de capacitação que combata a visão de que a prioridade é executar em detrimento de planejar, conflito recorrente nas respostas do entrevistado.

Dessa forma, na avaliação da experiência de implantação do SIG na UFRB à luz do modelo proposto, conclui-se que a ausência de capacitação formal representa uma falha grave que poderia combater as resistências apresentadas. Sobrepor processo integrado sobre rígida estrutura funcional é considerado um dos graves erros em organizações que fracassaram em implantação de sistemas integrados (GONÇALVES, 2000a); É preciso redesenhar as organizações a partir inicialmente do realinhamento cultural das pessoas envolvidas, através de capacitação e da

própria mudança de visão dos gestores, que encaminhem seus atos seguindo uma lógica de planejamento, execução, verificação e correção.

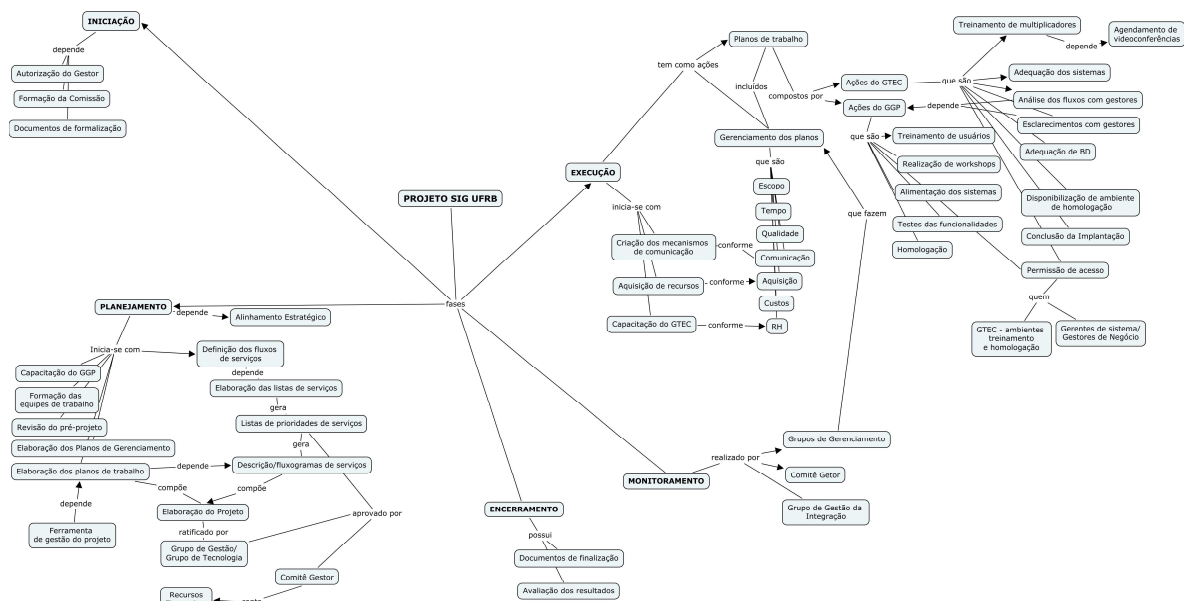
#### 6.2.4 – Divulgação

Na obra de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) há uma enumeração dos motivos pelos quais a divulgação é uma atividade importante para o modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. A divulgação dos resultados alcançados pode atuar como vetor da motivação em continuar os projetos, que em sua maioria são de longa duração. A divulgação impede que aumente a desmotivação dos participantes pela falsa informação de que o projeto não está tendo sucesso, retroalimentando o interesse dos participantes e atraindo novos. Assim mais uma vez se destaca a importância do elemento pessoas nos projetos de aperfeiçoamento de processos, e que mesmo que a alta direção seja informada dos resultados, e esta seja importante, o nível alto de motivação deve ser mantido por todos.

Foi questionado ao entrevistado quais os resultados do projeto até o momento, se surgiram fluxos de processos, desenhos, modelos de processos melhorados, indicadores de desempenho ou metas de melhoria. Foi informado que tais produtos não foram obtidos, mas que um dos departamentos participantes, a Pro Reitoria de Extensão-PROEXT buscou a Coordenadoria de Projetos e Convênios (PROPLAN) e construiu um passo a passo de como trabalhar com projetos de extensão, o que fora divulgado pela PROEXT mas não no GT do SIG como produto do trabalho do projeto.

A única divulgação de resultados que foi percebida foi a divulgação do projeto final, fruto deste ciclo de planejamento, com a presença de um mapa conceitual de todo o projeto, que foi apresentado ao comitê gestor, grupo técnico, de gestão e comunidade universitária (Figura 31).

Figura 31 – Mapa mental do projeto de implantação do SIG-UFRB



Fonte: Pré-Projeto Implantação do SIG (2012)

Deste resultado pode se notar dificuldades de identificar os resultados do projeto ao longo do tempo e ausência da divulgação constante de resultados indicada por Biazzi, Muscat e Biazzi (2011). Tal falha pode comprometer a colaboração em novas etapas do projeto ou até mesmo em novos projetos, por se entender que não houve sucesso e houve desperdício de tempo e recursos.

### 6.2.5 – Formação de grupo interno de qualidade e processos

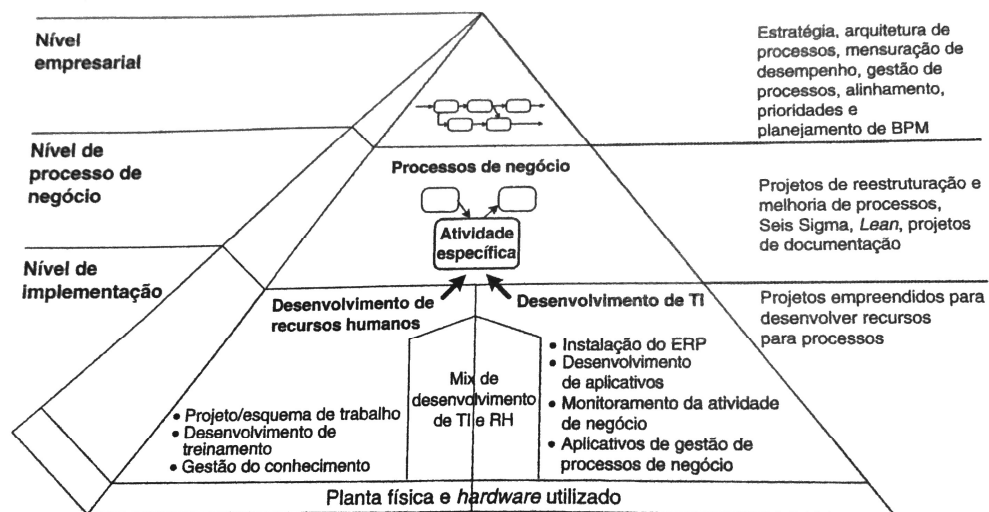
Comumente as organizações utilizam do apoio de consultores externos, empresas especializadas em TI ou gestão de projetos para implantação de seus projetos de melhoria com base em aperfeiçoamento de processos ou mesmo implantação de sistemas integrados de gestão, que por sua vez exigem a organização por processos. No entanto, o ideal é que se crie um grupo interno de qualidade e processos, “grupo formado exclusivamente por funcionários da organização com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos, mesmo após a saída da equipe técnica (consultores externos)” (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011 p.879). Até o momento não se observa essa intenção da gestão da UFRB, nem se discute a retomada à adesão a programas de qualidade como o Gespublica.

Na UFRB, atualmente o projeto de implantação do SIG está em uma nova fase, com a contratação de empresa licenciada pela UFRN, de razão social “E-sig” que vem percebendo recursos para customizar ferramentas e implantar módulos dos sistemas, utilizando mão de obra da empresa gerenciada por contrato de prestação

de serviços fiscalizado por servidores da UFRB, logo essa empresa poderia representar a consultoria externa citada no referencial de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011). No entanto, paralelo a isso não se vem desenvolvendo pessoas ou unidades administrativas para coordenar tais ações de implantação, havendo apenas o coordenador do projeto e os demais GTs em inatividade de reuniões.

Quanto a este entendimento o coordenador do projeto se manifestou de forma positiva, ao passo de que segundo ele, para além do SIG a UFRB está preparada para criar uma comissão para atender a outras demandas que envolvam gestão de processos, a exemplo da criação das cartas de cidadão exigidas pela Controladoria Geral da União-CGU à UFRB. Mais que uma comissão a criação de um grupo de qualidade e processos pode inibir um dos maiores obstáculos à manutenção de programas de qualidade em organizações públicas brasileiras, a alternância de poder, onde com a transição política muitas vezes se perde as boas iniciativas administrativas. (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI ,2011; LIMA, 2007).

Na mesma linha de proposições para o futuro, o entrevistado, coordenador do projeto de implantação dos sistemas integrados e analista de TI, recomenda a criação de um repositório de ideias nos cursos de capacitação oferecidos pela UFRB, de forma que as ideias sejam registradas para posterior avaliação por parte de grupos de gestores. Também recomenda que se as ideias fossem premiadas, assim como, segundo ele, acontece na Embasa, haveria mais estímulo à participação e apresentação de possíveis inovações para a gestão da Universidade. A ideia do repositório poderia ser ampliada para repositório, divulgação e discussão das ideias pela comunidade, como vetor de inovação institucional.



Fonte: Harmon (2013 p.54)

Resta claro que a criação de um grupo de gestão de qualidade e processos, aliado a iniciativas como o Gespublica ou mesmo outras iniciativas locais de gestão por processos, tais como a elaboração paulatina de cartas de serviço ao cidadão, provocariam muitos ganhos para a UFRB, desde que defendidos e amplamente divulgados pela alta direção, mantendo o ciclo virtuoso de melhoria da qualidade dos processos.

Para sucesso em iniciativas de gestão por processos na UFRB é preciso que esta seja mais orientada a organização por processos (GONÇALVES, 2000) ainda que mantenha a estrutura departamental. Na avaliação de maturidade para gestão de processos indicada por Harmon (2013 p. 42), a UFRB ainda se encontra entre o primeiro e segundo estágio, ou seja, entre o estágio *Inicial* onde “os processos ainda não estão definidos” e o estágio *Repetido*, em que “os processos departamentais básicos estão definidos e são passíveis de repetição de uma maneira mais ou menos consistente”, demandando assim muito investimento em tecnologia da informação e gestão de pessoas (base dos projetos de mudança, vide Figura 32) que concorra para o sucesso de novas iniciativas de BPM como a implantação dos sistemas integrados de gestão.

### 6.3 MAPEAMENTO E MODELAGEM DE PROCESSOS NO CCAAB

Ao observar a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia sob o ponto de vista dos processos, assim como em organizações de outra natureza, serão encontrados processos centrais (finalísticos) e processos de suporte (administrativos). Seguindo a lógica de Davenport (GONÇALVES, 2010), de priorizar processos finalísticos que possam ser visualizados ponta a ponta com vistas a gerar valor para o cliente, no caso o usuário cidadão, definiu-se como objetivo deste trabalho de pesquisa mapear e modelar processos em centros de ensino da UFRB, pois é neste ambiente que ocorrem de fato as atividades essenciais de Ensino, Pesquisa e Extensão, que representam a missão institucional de uma IFE. Nesta seção serão apresentados os resultados do mapeamento e modelagem de processos no Ccaab, sendo tal exposição dividida na caracterização do lócus de pesquisa, dos procedimentos metodológicos adotados, ao que se segue o relato crítico da experiência de mapeamento e modelagem neste centro e se apresentam os produtos deste trabalho, quer seja, os 5 processos mapeados como são, e os fluxogramas dos modelos propostos para estes processos, desenhados em *software* próprio na notação BPMN em que são destacas as oportunidades de melhoria.

### 6.3.1 Fluxo de Mapeamento e modelagem no Ccaab

A seguir, serão apresentados os resultados da coleta e do mapeamento e modelagem dos processos selecionados.

Os resultados serão apresentados considerando o relato da experiência de mapeamento e modelagem em um fluxo para gestão de processos dividido nas seguintes fases: planejamento, sensibilização/capacitação de pessoal, mapeamento, modelagem na notação BPMN, teste/emulação, implantação do modelo, medição de desempenho/acompanhamento/refinamento.

Segundo o Guia de Gestão de Processos, a etapa de planejamento para gestão de processos deve conter conhecimento do ambiente, estabelecimento de prioridades e visualização dos recursos disponíveis para esta iniciativa. Neste sentido foi realizada a coleta preliminar nos 5 centros de ensino mais antigos da UFRB.

Dessa coleta resultou claro diagnóstico de falta de visão conceitual de serviços, e pouca visão sistêmica dos respondentes ao passo que foram indicados como



serviços prestados ao discente informações divergentes tais como unidades administrativas (Propaae, Equipe Técnica, Logística), Macroprocessos de Gestão que não são de responsabilidade do centro de ensino (Compras, Patrimônio) e até mesmo demandas estratégicas a serem definidas pela alta administração da Universidade (Expansão dos centros). Logo, ficou evidente que houve pouco entendimento da visão de serviço prestado ao cidadão, e pouca separação entre os processos finalísticos e de suporte. Segundo a literatura o primeiro esforço que deve ser feito para a cultura de gestão de processos é segregar os processos centrais dos processos de apoio, de forma a identificar os processos que geram valor para o usuário (BIAZZI, MUSCAT e BIAZZI, 2011; GONCALVES, 2000 e 2000a) e devem ser priorizados nas iniciativas de aperfeiçoamento.

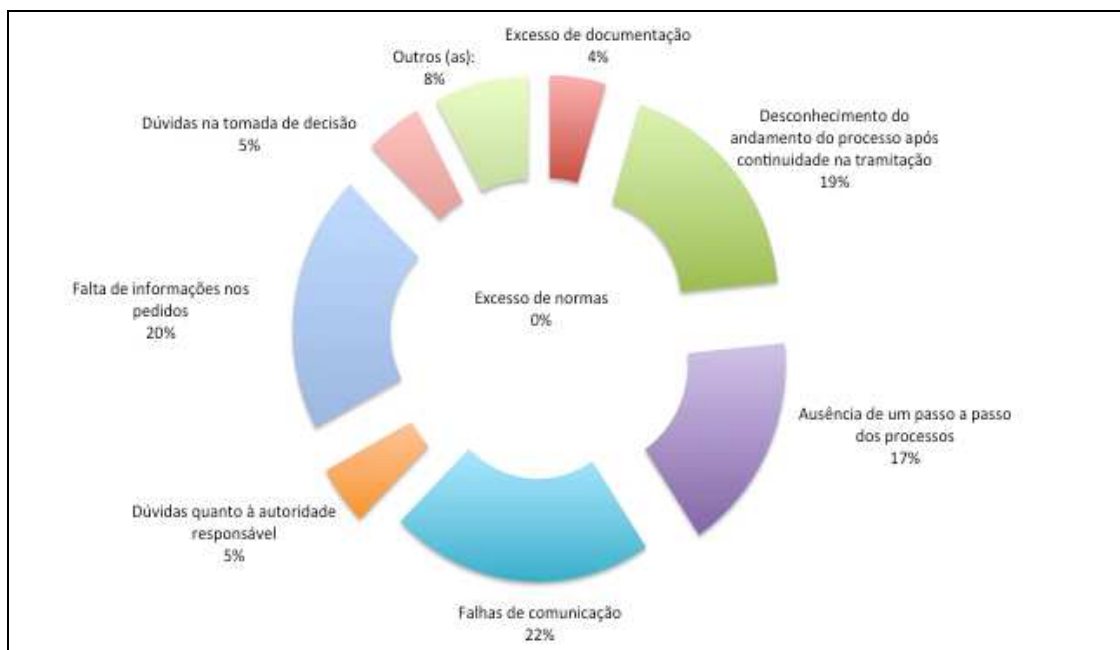
Esta falta de visão sistêmica dos servidores técnicos pode ter suas causas correlacionadas com as principais dificuldades indicadas pelos respondentes no que se refere ao exercício de suas atividades (Figura 33).

Falhas de comunicação (22%) e falta de Informação nos pedidos (20%) estão diretamente relacionados à falta de informações que fomentam a visão fechada no trabalho operacional e inibe a visão por processo, cuja falta é explicitada pela indicação de mais duas dificuldades, o desconhecimento do andamento do processo após continuidade na tramitação (19%) e a ausência de um passo a passo dos processos (17%).

Tais resultados indicam que não é a falta de documentação (4%) nem o excesso de normas (0%) que inibem a visão sistêmica e sim a falta de divulgação e acesso a informações dos processos.

Logo, por tais resultados justificasse o objetivo específico deste trabalho de pesquisa em mapear e modelar processos nos centros de ensino da UFRB, já que esta demanda é explicitada pelos próprios técnicos ocupantes de cargos de gestão em vários centros, que sugerem (em questão aberta) a padronização dos procedimentos dos centros de ensino, o investimento em comunicação oficial e a criação e a publicação de manuais de procedimentos.

Figura 33 - Gráfico Principais dificuldades apontadas pelos técnicos no exercício de suas atividades nos centros de ensino.



Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Quanto à uma possível resistência à normas, os resultados indicam que dos “serviços” apresentados 68% possuem normas, em sua maioria apresentadas em manuais e no regulamento de graduação. Sobre tais normas e sua importância, 98% dos respondentes consideraram que estas são fundamentais à prestação do serviço. Logo, não se verifica resistência à edição de normas, pelo contrário, os respondentes indicam que a criação e divulgação de manuais de procedimentos, construídos de forma coletiva entre os centros, concorreria para minimizar as dificuldades apontadas.

Com essa análise se cumpriu a tarefa de seleção dos processos, indicada na fase de planejamento segundo o Guia de Gestão de Processos de Governo, com definição dos processos de *Ajuste de Matrícula Discente na Graduação*, *Emissão de Histórico de Graduação*, *Emissão de Diploma de Graduação*, *Empréstimo de Equipamento a estudante* e *Seleção de Professor Substituto* a serem mapeados e modelados no Ccaab.

### 6.3.2 Processos Mapeados e Modelados no Ccaab

Será feita uma breve apresentação de processo, a partir de sua caracterização, será apresentado o mapeamento do processo passo a passo como é atualmente, com destaque das oportunidades de melhoria que resultaram no modelo desenhado no Bizagi apresentado logo em seguida.

### 6.3.2.1 Emissão de histórico de graduação

O processo de emissão de histórico de graduação é o mais simples dos processos mapeados. Circunscrito a uma única unidade administrativa, o Núcleo de Apoio Acadêmico (Nuapac) e composto por apenas três passos, é um processo de tempo geral rápido, em torno de dois dias. Ainda assim é de interesse do aluno, que acompanha seu andamento no curso e pode utilizá-lo para participação em seleções, editais, etc. O quadro 10 apresenta o mapeamento do processo passo a passo:

Quadro 10 - Mapeamento passo a passo do processo Emissão Histórico de Graduação

**PROCESSO: EMISSAO DE HISTORICO DE GRADUACAO**

IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE: Discente

LOCAL ONDE O SERVICO/BEM PODE SER SOLICITADO: Núcleo de Apoio Acadêmico - NUAPAC  
HORARIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL: 08:00 as 12:00 e 13:00 as 21:00 hrs.

MEIO DE SOLICITACAO: Ficha de solicitação de documentos acadêmicos  
DISPONIVEL EM: Balcão do CCAAB NUAPAC

DOCUMENTACAO NECESSARIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITACAO):  
Não se aplica

IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICACAO COM O CIDADAO (SE HOVER):  
Telefone e e-mail do NUAPAC

PRAZO GERAL: 2 DIAS

**PASSO 1 : SOLICITACAO DO ALUNO NO BALCAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: BALCAO NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Não se aplica

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebimento do requerimento

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Poderia ser on-line para controlar emissão de históricos**

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
Não, desnecessário uso de protocolo.

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Diariamente

**PASSO 2: ACESSO AO SAGRES PARA IMPRESSAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Todos os servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Acesso ao sagres, retirada do histórico, impressão e assinatura do histórico por servidores do NUAPAC

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?

Não, todo o trabalho feito no sistema

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?

O histórico assinado pelo servidor do NUAPAC

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

### **PASSO 3: ENTREGA DO HISTORICO AO ALUNO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: Balcão NUAPAC

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: Estagiário

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Entrega no balcão sem protocolo

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Controle de entrega via protocolo**

E PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?

Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:

Mesmo dia

PROXIMO PASSO:

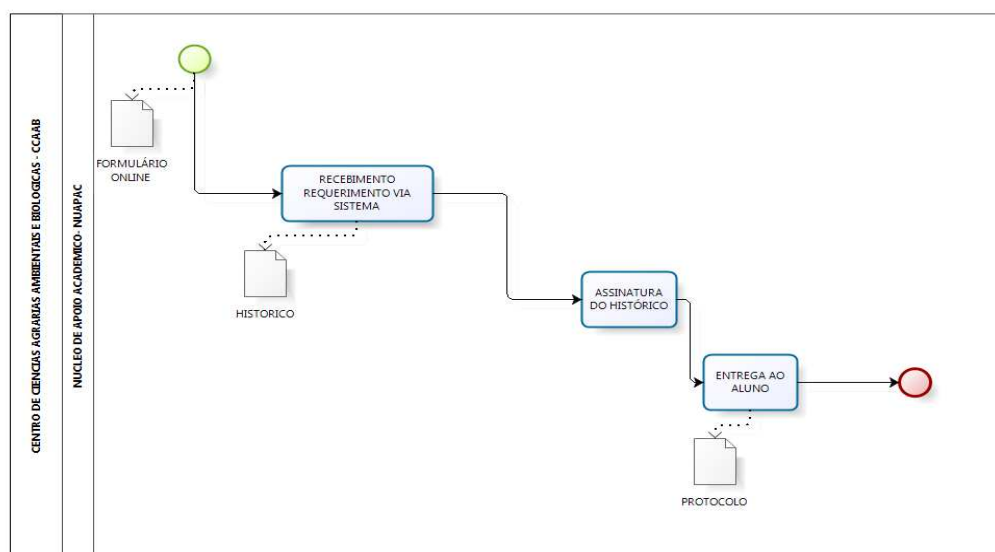
FINALIZACAO

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Ainda que represente um processo relativamente muito simples, notou-se oportunidades de melhoria, sobretudo nos meios de requisição, com solicitação *on-line* para controle de emissão de históricos e o controle de entrega via protocolo. Atualmente o serviço é requisitado manualmente e não há limite para o número de históricos que podem ser pedidos, o que pode gerar desperdícios de tempo, recursos humanos, financeiros e materiais. Em organizações privadas é comum a limitação do número de históricos por ano, sendo cobrada taxa adicional para emissão de novos históricos. Na UFRB a simples limitação já poderia ser considerada um avanço, com novas emissões condicionadas a justificativa da necessidade.

Segue, conforme Figura 34, o modelo do processo desenhado no Bizagi, considerando as oportunidades de melhorias:

Figura 34: Modelo de processo emissão de histórico de graduação.



Powered by  
bizagi  
Modeler

Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

### 6.3.2.2 Empréstimo de equipamento a discente

O processo de empréstimo de equipamento a discente também é bastante simples, com tempo medido em cerca de dois dias, no entanto já possui maior complexidade ao passo que pode ser executado tanto no Núcleo de Apoio Administrativo (Nuapad) como no núcleo de Apoio Técnico (Nuate). Caso o equipamento seja um equipamento comum, como projetores, o pedido deve ser feito no Nuapad, caso seja um equipamento de laboratório, deve ser pedido no Nuate. Em qualquer das unidades a forma de pedir e a dinâmica de processo é a mesma, o que se configura como boa prática administrativa, ao passo que a partir da padronização o discente compreendendo o trâmite pode acessar o serviço nos dois locais da mesma forma sem procedimentos adicionais. Elemento novo deste modelo de processo é a responsabilidade objetiva do professor, que deve autorizar o empréstimo e assumir os riscos de mau uso ou dano ao equipamento público.

O quadro 11 apresenta o mapeamento passo a passo do processo:

QUADRO 11: Mapeamento passo a passo do processo Empréstimo de equipamento a discente

**PROCESSO: EMPRESTIMO DE EQUIPAMENTO A DISCENTE**

IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE: Discente

LOCAL ONDE O SERVIÇO/BEM PODE SER SOLICITADO: Núcleo de Apoio Administrativo-NUAPAD ou NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO – NUATE-CCAAB  
HORÁRIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL: 7:00 AS 21 :00 hrs.

MEIO DE SOLICITAÇÃO: Formulário de solicitação de empréstimo  
DISPONÍVEL EM: NUAPAD / NUATE

DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITAÇÃO):  
Professor responsável registrar anuência em formulário

IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICAÇÃO COM O CIDADÃO (SE HOUVER):  
Telefone NUAPAD

TEMPO TOTAL DO PROCESSO: cerca 2 dias

### **PASSO 1: PEDIDO DO DISCENTE**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAD / NUATE

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: 3 servidores NUAPAD / 3 servidores NUATE

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Aluno retira formulário e o preenche – Há verificação de disponibilidade do equipamento em função do tempo pedido e do equipamento

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Formulário preenchido

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 (um) dia

### **PASSO 2: ALUNO BUSCA ANUÊNCIA DO PROFESSOR**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: Professor da disciplina

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: Professor

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: professor manifesta anuência ao empréstimo considerando utilidade prazo e sua responsabilidade ao assinar o requerimento

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Formulário assinado pelo professor

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1(um) dia

### **PASSO 3: RETIRADA DO EQUIPAMENTO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAD/NUATE

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: 3 servidores NUAPAD / 3 servidores NUATE

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Entrega ao aluno do equipamento

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Cópia do formulário de requerimento como protocolo

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Mesmo dia

#### **PASSO 4: RECEBIMENTO DA DEVOUÇÃO DO EQUIPAMENTO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAD / NUATE

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: : 3 servidores NUAPAD / 3 servidores NUATE

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: servidores recebem equipamento, observam funcionamento, testam e se tudo funcionando corretamente, confirmam recebimento

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Sanção em caso de atraso da devolução, com suspensão do pedido de novo empréstimo por um período de tempo**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Não

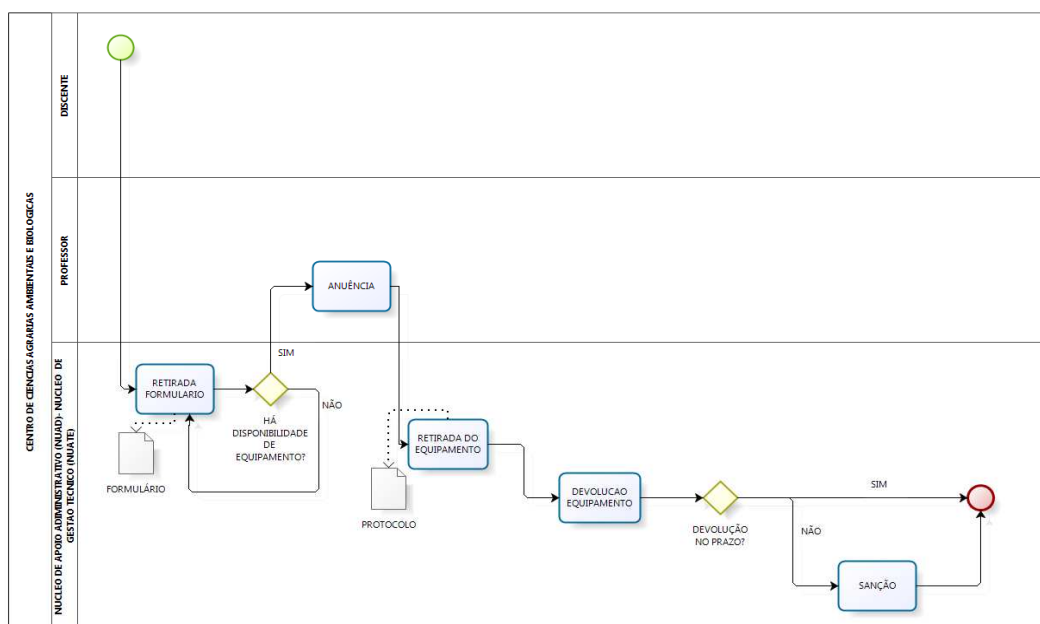
TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Mesmo dia

PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO PASSO:  
FINALIZACAO

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Como pode ser observado no mapa de processo (Quadro 11), a oportunidade de melhoria se refere à sanção por atraso na entrega de equipamento. Atualmente, caso o aluno devolva o equipamento fora do prazo estipulado pelo professor e aceito pelo Nuapad/Nuate nada ocorre e ele pode obter normalmente novo empréstimo. Considerando que o atraso na devolução impediria o empréstimo a novo estudante, pode haver prejuízo a atividades de ensino e pesquisa, o que deve ser evitado. Para tanto, como melhoria, no momento da devolução seria conferido o prazo, e em ocasião de atraso o estudante ficaria suspenso de pegar novo empréstimo em período comparado ao tempo de atraso. No fluxo de processo desenhado na figura 35 é possível identificar a inserção de novo passo com a melhoria:

Figura 35: Modelo de processo empréstimo de equipamento a discente.



Powered by  
bizagi  
Modeler

Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

### 6.3.2.3 Ajuste de Matrícula de graduação

O processo de ajuste de matrícula de graduação poderia ser considerado simples ao passo que ocorre em um mesmo dia para cada discente e possui poucos passos para sua execução. O ajuste de matrícula deveria ser uma prática ocasional, apenas nos casos de estudantes dessemestralizados e/ou interessados em se matricular em disciplinas de outros cursos e centros de ensino. No entanto, o processo ganha criticidade quando se torna uma prática recorrente para todos os estudantes, que não utilizam a matrícula on-line via sistema, se aglomerando em filas diante do Núcleo de Apoio Acadêmico e intervindo no processo de matrícula, o atrasando e gerando insatisfação dos demais discentes. Tais disfunções estão correlacionadas ao não cumprimento do estabelecido nas normas da universidade, que determinam a matrícula *on-line*, praticamente não utilizada.

Diante deste contexto, o mapeamento e modelagem deste processo simples, apresentado no Quadro 12, cresce em importância:

QUADRO 12: Mapeamento passo a passo do processo Ajuste de Matrícula de Graduação

**PROCESSO: MATRICULA / AJUSTE DE MATRICULA**



IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE: Discente

LOCAL ONDE O SERVICO/BEM PODE SER SOLICITADO: Núcleo de Apoio Acadêmico - NUAPAC  
HORARIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL: 08:00 às 12:00 E 13:00 s 21:00 hrs.

MEIO DE SOLICITACAO: Preenchimento de ficha para ajuste de matricula  
DISPONIVEL EM: Balcão NUAPAC

DOCUMENTACAO NECESSARIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITACAO):  
Nenhum, só preenchimento

IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICACAO COM O CIDADAO (SE HOUVER):  
E-mail e telefone NUAPAC

TEMPO GERAL DO PROCESSO: 1 dia

### **PASSO 1 : RECEBIMENTO NO BALCAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: 3 Servidores NUAPAC e estagiário no balcão

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebimento no balcão, elucidação de duvidas no preenchimento

#### **HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Receber o formulário, o NUAPAC processar a matrícula por conta própria (ou com coordenador) sem interferência do aluno que deverá apenas receber o ajuste pronto**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Imediato

### **PASSO 2: AJUSTE DE MATRICULA NO SISTEMA SAGRES**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Todos os servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Lançamento das disciplinas no SAGRES , levando em conta pendências do aluno. Emissão do comprovante de matricula assinado pelo NUAPAC

#### **HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Matrícula exclusivamente on-line**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
Comprovante de matricula assinado pelo NUAPAC

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 15 minutos

PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSAVEL PELO PASSO:

Quando pendências forem sanadas ou inexistentes entrega ao aluno sem protocolo (imediato) OU em caso de pendência consulta coordenador de curso

**PASSO 3: CASO HAJA PENDENCIA COORDENADOR VAI AO NUAPAC PARA SOLUCIONAR O PROBLEMA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: Coordenador de curso

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Coordenador propõe solução para choque de disciplinas ou quebra de pré-requisito, determina *ad referendum* com posterior comunicação ao colegiado ou encaminha ao colegiado para decisão

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?  
Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
Apenas em caso de pedido de vaga adicional em disciplina do curso dele (coordenador oficializa solução) ou de outro curso (Gestor de Ensino oficializa solução)

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Imediato, exceto em caso de vaga que depende de consulta a professores Gestão de Ensino

PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO PASSO:  
Continuidade do lançamento de disciplinas no sagres pelo NUAPAC (andamento circular)

**PASSO 4: ENTREGA COMPROVANTE DE MATRÍCULA AO ALUNO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: Todos os servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Entrega do comprovante de matrícula ao discente

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?  
Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?  
Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 15 minutos

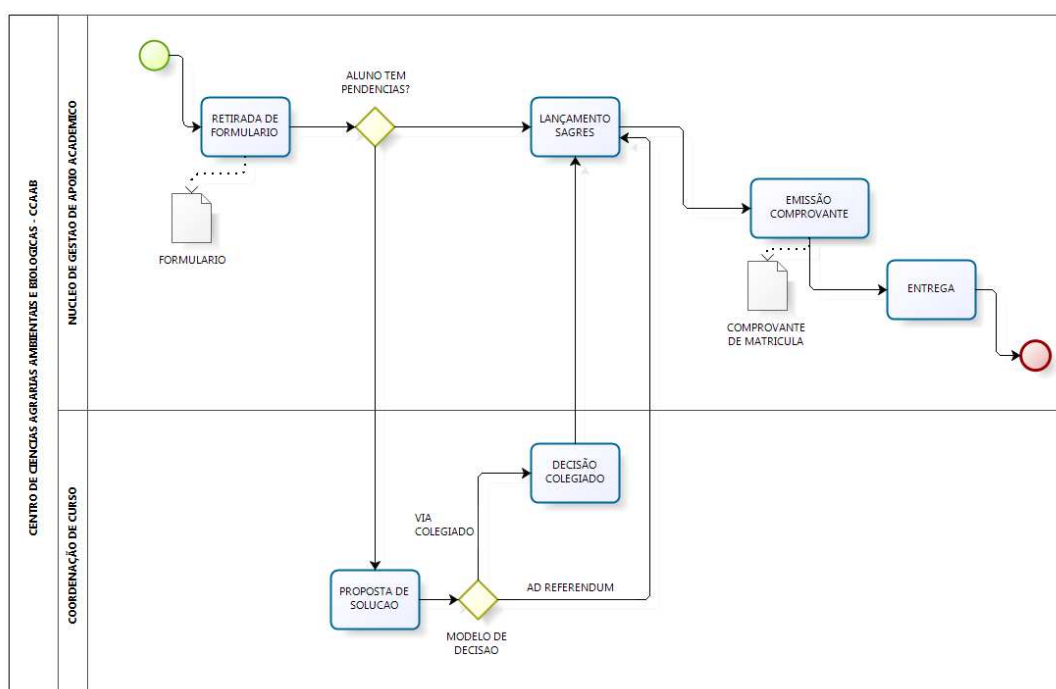
PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO PASSO:  
FINALIZAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Como pode ser observado no mapa de processo (Quadro 12), as oportunidades de melhoria se concentram nos procedimentos de acesso ao serviço e nos procedimentos operacionais. Como já citado atualmente o discente pode interferir no processo de matrícula, e por isso não realiza a matrícula *on-line*, já disponível no sistema de informação. Uma primeira oportunidade de melhoria seria exigir a realização da matrícula em meio digital, exceto nos casos de dessemestralização e interesse de matrícula em disciplina fora do curso, em que devem ser avaliadas as ofertas de vaga e horários. Tal atitude faria com o que o

ajuste de matrícula, que é uma exceção, deixe de ser regra, e sobrecarregue as atividades do Núcleo de Apoio Acadêmico e coordenadores de cursos de graduação. Outra oportunidade de melhoria apontada pelos servidores do Nuapac foi o registro de matrícula ser realizado exclusivamente pelo Núcleo sem possibilidade de coordenadores realizarem matrícula no sistema. Não há consenso sobre tal sugestão. Na Figura 36 observa-se o modelo desenhado no *Bizagi* do processo:

Figura 36: Modelo de processo Ajuste de Matrícula de Graduação



Fonte: Elaborada pelo autor (2014)

#### 6.3.2.4 Emissão de diploma de graduação

O processo de emissão de diploma de graduação é um processo considerado crítico na UFRB dado seu tempo de execução. De forma aproximada chegou-se a conclusão de que um processo de emissão de diploma pode durar de 4 até 6 meses. Por conta de tal lapso temporal é exigido do aluno que requeira sua atualização cadastral até 60 dias antes do término do semestre caso se encontre na condição de formando. Ainda assim como será demonstrado, trata-se de um processo de trâmite complexo com o triplo de passos (15 passos – ver Quadro 13) dos processos anteriores, e que perpassa por diversas unidades do centro de ensino e da

Superintendência de Regulação e Registro Acadêmico até o Gabinete da Reitoria. Como a emissão de um diploma reveste-se de valor jurídico e constitui direito adquirido para o discente que o recebe, são muitos os procedimentos de controle necessários, prejudicando a celeridade do processo. Unindo essa burocratização à falhas do sistema Sagres de registros acadêmicos, há demanda por mais pessoal e ausência de padronização de documentos, há prejuízo ao trâmite em vários pontos como se pode observar no mapeamento passo a passo do processo de emissão de diploma (Quadro 13):

QUADRO 13: Mapeamento passo a passo do processo Emissão de diploma de Graduação

**PROCESSO: FICHA DE ATUALIZACAO CADASTRAL/EMISSAO DE DIPLOMA DE GRADUACAO**

IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE: DISCENTE

LOCAL ONDE O SERVICO/BEM PODE SER SOLICITADO: Núcleo de Apoio Acadêmico - NUAPAC  
HORARIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL: 08:00 as 12:00 e 14:00 as 21:00 hrs.

MEIO DE SOLICITACAO: Ficha de atualização cadastral  
DISPONIVEL EM: Formulário físico no balcão NUAPAC

DOCUMENTACAO NECESSARIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITACAO):  
Copia do RG, e certidão “nada consta” da Biblioteca

IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICACAO COM O CIDADAO (SE HOVER):  
Telefone e e-mail NUAPAC

**PASSO 1: SOLICITACAO DO ALUNO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: Núcleo de Apoio Acadêmico - NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Balcão NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebimento em formulário ficha cadastral

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E ´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 2: AVALIACAO PELO COORDENADOR DE CURSO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: Coordenação de curso

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Coordenador de curso

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Preenche formulário avaliação de curso quanto a disciplinas obrigatórias e optativas cursadas incluindo atividades complementares e ENADE.

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Baixa confiabilidade dos dados do SAGRES gera retrabalho**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Avaliacao curricular do aluno

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 15 dias

### **PASSO 3: FORMACAO OU COMPOSICAO DO PROCESSO NO NUAPAC**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Todos os servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Anexação avaliacao curricular feita pelo coordenador , montagem do processo , entrada no SIPAC e manda para SURRAC com documento físico via Logística

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Processo

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

### **PASSO 4: RECEBIMENTO NO ATENDIMENTO DA SURRAC- SURRAC**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: Atendimento - SURRAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Funcionário Terceirizado

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebe processo na via eletrônica e física e encaminha para NUGDI/SURRAC

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Guia de controle – Protocolo interno

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Limitação de pessoal, uma única pessoa para tudo, funcionário terceirizado – Criação de unidade no sistema para tramitar processo**

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias

### **PASSO 5: RECEBIMENTO NO NUCLEO DE GESTAO DE INDICADORES E EXPEDICAO DE DOCUMENTOS - SURRAC**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUCLEO DE GESTAO DE INDICADORES E EXPEDICAO DE DOCUMENTOS - SURRAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: CHEFE DO SETOR NUCLEO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: REFAZER AVALIACAO CURRICULAR DO ALUNO NA MAO NOVAMENTE AO FINAL DO SEMESTRE COM LANCAMENTO DAS NOTAS

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Nova avaliacao curricular atualizada ao final do semestre

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Baixa confiabilidade de sistema SAGRES que não consolida dados por aluno e sim por ciclos, dificulta levantamento da vida completa do aluno, sobretudo em bacharelados interdisciplinares**

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 meses

**PASSO 6: INFORMACAO AO NUAPAC DE PENDENCIAS DE FALTA DE HORAS DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES/CH DISCIPLINAS OPTATIVAS/PENDENCIA ENADE**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUCLEO DE GESTAO DE INDICADORES E EXPEDICAO DE DOCUMENTOS - SURRAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Servidores do Núcleo de Gestão de Indicadores e Expedição de Documentos - SURRAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Levantamento de pendências de falta de horas de atividades complementares, carga horária de disciplinas optativas, pendências ENADE. Encaminha e-mail avisando NUAPAC das pendências.

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Sim, tempo de resposta para o NUAPAC precisa ser mais rápido porque ha outros procedimentos para colação de grau podendo inviabilizar a formatura**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? EMAIL

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 7: ENCAMINHAMENTO DO TERMO DE INTEGRALIZACAO CURRICULAR (LISTA DOS ALUNOS APTOS A COLACAO) APOS RESOLUCAO DE PENDENCIAS**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUCLEO DE GESTAO DE INDICADORES E EXPEDICAO DE DOCUMENTOS - SURRAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Servidores do núcleo de gestão de indicadores e expedição de documentos NUGIDI- SURRAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Encaminhamento ao coordenador de curso do termo de integralização curricular (lista dos alunos aptos a colação)

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Formulário lista dos alunos aptos a colação de grau

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: Dois meses

**PASSO 8: COLACAO DE GRAU**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: CENTRO DE ENSINO

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Coordenador de curso

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Realização de colação de grau com preenchimento de ata, com assinaturas dos alunos do coordenador.

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não ha modelo padrão de ata. É preciso que conste o nome completo dos discentes no texto no corpo da ata, umas atas possuem e outras não, em caso de ata fora do padrão , o NUGIDI pede um documento ao coordenador confirmando o nome completo dos alunos que colaram grau. Há demora no encaminhamento da ata.**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Ata da colação

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 meses em media - de 3 semanas a 3 meses

#### **PASSO 9: CONFECCAO DO DIPLOMA NO NUGIDI**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUGIDI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Servidor do NUGIDI

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Alimentação em digitação manual dos dados dos alunos em mala direta no Excel e Word, impressão em lote .

#### **HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Confecção de diploma no sagres que não funciona, indicar outra pessoa para revisar a digitação antes da impressão**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?

Diploma impresso

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias para 20 diplomas

#### **PASSO 10: REGISTRO DO DIPLOMA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUGIDI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Estagiário

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Registro dos dados do diploma no livro de registro de diplomas feito manualmente. Carga do livro e diploma para assinatura do Superintendente da SURRAC.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Lançamento no livro registro de diploma assinado pela Superintendente

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias

#### **PASSO 11: ASSINATURA DO DIPLOMA PELO REITOR**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: GABINETE DA REITORIA

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: REITOR

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Assinatura do diploma

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Assinatura no diploma

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 12: NUGIDI ENCAMINHA AO NUAPAC HISTORICO ESCOLAR FINAL ASSINADO JUNTO COM DIPLOMA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUGIDI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Servidores NUGIDI

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Emissão de histórico escolar final do aluno no SAGRES, colher assinatura do histórico , juntar diploma assinado pela SURRAC e Reitor, encaminha para NUAPAC-Centro de Ensino

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Histórico escolar final assinado e diploma assinado pelo Reitor e SURRAC

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias

**PASSO 13: ASSINATURA DO DIPLOMA PELO COORDENADOR**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: COORDENACAO DE CURSO

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Coordenador de curso

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Coordenador assina diploma e encaminha ao NUAPAC

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Assinatura do coordenador no diploma

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 14: ENTREGA AO DISCENTE CONDICIONADA A ASSINATURA DE PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO DIPLOMA PELO ALUNO QUE DEVE SER ENCAMINHADO PARA ARQUIVAMENTO NA SURRAC**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Todos servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Entrega ao discente condicionada a assinatura de protocolo de recebimento do diploma pelo aluno que deve ser encaminhado para arquivamento na SURRAC



HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Protocolo de recebimento de diploma assinado pelo aluno

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Depende da demanda do aluno pelo diploma

**PASSO 15: ENCAMINHAMENTO DA LISTA DE PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DE DIPLOMA A SURRAC - FINALIZACAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: Todos os servidores do NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Encaminhamento da lista de protocolo de recebimento de diploma a SURRAC

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Entrega do diploma condicionada a demanda do aluno pelo documento

PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSAVEL PELO PASSO:  
PROCESSO FINALIZADO

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Como explicitado nas oportunidades de melhoria destacadas no processo no Quadro 13, há problemas quanto a falhas do Sagres, demanda por mais pessoal e padrão de documentos, sobretudo atas de colação de grau.

No que se refere ao Sagres, há falta de confiabilidade nos registros e dificuldades de extração das informações sobre a vida acadêmica do discente formando, o que obriga à realização de atualização cadastral manual. Durante o mapeamento e em consulta à Coordenadoria de Tecnologia da Informação-Cotec chegou-se à conclusão de que boa parte das inconsistências nos dados constantes no Sagres se deve a falhas de cadastro dos discentes quando ingressantes.

Já que para emissão do diploma, com seu caráter jurídico, é imperiosa a atualização e verificação de todos os dados cadastrais do aluno, o erro na alimentação inicial prejudica a revisão quando da condição de concluinte. Ademais, o sistema não dá suporte à retirada das informações por aluno, segregando ciclos e terminalidades, o que dificulta a totalização da carga horária cursada, requisito para formatura. Dificuldades transversais como a demora no lançamento de notas por

docentes também atrapalham o processo, forçando ao retrabalho, ao passo que há uma avaliação curricular feita pelo coordenador de curso e a mesma é refeita pela Surrac posteriormente.

A demanda por pessoal, dificuldade que se apresenta em quase todas as unidades da UFRB, gera demora no andamento dos processos, pois há clara sobrecarga no Núcleo de Gestão de Indicadores e Expedição De Documentos (Surrac), onde apenas 4 servidores respondem pela atualização cadastral, registro e emissão de diplomas de toda a UFRB. Só a título de comparação, o Núcleo de Apoio Acadêmico do Ccaab que é apenas um centro de ensino possui um número de servidores maior que o Nugesil/Surrac que atende a todos os 7 centros.

Outra situação que apesar de simples provoca retrabalho neste processo é a ausência de um padrão de ata de colação de grau. Por critério de segurança, quando a ata enviada pelo coordenador de curso não atende aos critérios exigidos pela Surrac, esta solicita do coordenador a entrega de um documento adicional, que respalde o conteúdo da ata. Este procedimento gera retrabalho, novas comunicações e mais tempo de execução do processo.

Em linhas gerais pelos relatos durante o mapeamento percebe-se que este é um processo onde se verifica uma forte verticalização, onde cada unidade se dedica a fazer o seu trabalho, no tempo que lhe é conveniente diante de demais demandas, mas sem muito conhecimento dos passos executados por demais unidades, o que tende ao retrabalho e delongas em uma unidade que comprometem a qualidade do trabalho que a próxima unidade executará, em virtude da pressão pelo tempo hábil para colação de grau.

Na figura 37 apresenta-se o desenho do modelo do processo de emissão de diploma:

Nota-se no modelo um processo mais complexo, que contém mais raias e *pools*, representando as diversas unidades onde tramita. Ainda que se tenha empreendido o mapeamento e modelagem deste processo, dada a sua complexidade é fundamental sua revisão de forma coletiva pelas unidades participantes, de forma a redefinir procedimentos e diminuir o tempo de processamento, já que muitos executores reclamam do tempo de resposta de outras unidades.

#### 6.3.2.5 Seleção de professor substituto

Dentre os processos selecionados o processo de seleção de professor substituto é o mais complexo, tanto pelo seu porte, que engloba 25 passos no mapeamento, como pela quantidade de unidades em que transita, entre seis unidades do Centro de Ensino (Direção, Gestão de Ensino, Área de Conhecimento, GTA, Nuapad, Nuapac), duas pro-reitorias e suas unidades internas (Progep e Prograd), uma superintendência (Surrac) e o Gabinete da Reitoria. Segundo Gonçalves (2000) é justamente na passagem entre um setor e outro que acontecem as perdas de tempo e desperdícios do processo, podendo ocorrer perda de conhecimento global do processo com o desvio de prioridades do ato presente diante do trâmite futuro do processo, o retrabalho, excesso de documentação e risco de descontinuidade.

Há que se destacar que este é o único processo mapeado que não se inicia em demanda de pedido emitido diretamente pelo cidadão (estudante), e sim de demanda interna (docentes da área de conhecimento). Logo este mapeamento pode parecer em primeira análise um contrassenso diante da indicação na literatura de priorizar processos que atendam a demandas diretas do cidadão gerando satisfação/valor para o discente. No entanto, o processo é de suma importância pois garante a manutenção da infraestrutura mínima para alcance da missão institucional que é a disponibilidade de recursos humanos para ensino. Sem o docente contratado sob forma de substituto até o retorno do titular ou efetivação via concurso de docente para a vaga não haveria aula, e por conseguinte haveria prejuízo em escala para todas as atividades acadêmicas, tais como cumprimento de componente curricular, calendário acadêmico, atraso em andamento de cursos, impacto no tempo geral do curso, etc. Logo tal processo se mostra crítico diante da UFRB, e

muitas vezes tratado de forma distinta por cada centro dadas as suas especificidades acadêmicas, ainda que, sob o ponto de vista burocrático administrativo este processo possa seguir um padrão mínimo com abertura para flexibilidade em alguns pontos.

O mapeamento do processo indicou que uma seleção bem sucedida sem maiores percalços que envolvam impugnações de edital ou recursos administrativos tem tempo aproximado entre 80 a 90 dias. Logo um processo mal conduzido ou mal sucedido e acima de tudo mal planejado com antecedência pode inviabilizar a oferta de componentes curriculares por todo um semestre. Há que se destacar também que a contratação tem limite temporal, logo a seleção e contratação deve levar em conta o período de exercício do contrato, em consonância com o calendário acadêmico, de forma que dificuldades no trâmite administrativo não comprometam a essência do ato que é designar um docente para ministrar aulas de outro docente afastado ou ainda não efetivado.

De qualquer forma o processo é crítico, extenso e cabe seu mapeamento não como um ponto final, mas como meio inicial de fomento ao conhecimento global do processo, com reforço das responsabilidades de cada executor participante quanto ao trabalho realizado e o tempo de resposta, que em cada fase pode comprometer todo o processo e seu objetivo.

Diante desse contexto, no Quadro 14 apresenta-se o mapeamento passo a passo do processo de seleção de professor substituto:

QUADRO 14: Mapeamento passo a passo do processo Seleção de Professor Substituto

<p><b><u>PROCESSO: SELECAO PROFESSOR SUBSTITUTO</u></b></p> <p>IDENTIFICACAO DO SOLICITANTE: AREA DE CONHECIMENTO</p> <p>LOCAL ONDE O SERVICO/BEM PODE SER SOLICITADO: Área solicita a direção centro de ensino HORARIO DE ATENDIMENTO DO LOCAL: 08:00 AS 12:00 hrs</p> <p>MEIO DE SOLICITACAO: E-mail /memorando DISPONIVEL EM: Sistema SIPAC/UFRB</p> <p>DOCUMENTACAO NECESSARIA (PREREQUISITOS PARA SOLICITACAO): Relato da necessidade e justificativa da demanda</p> <p>IDENTIFICAR MEIO DE COMUNICACAO COM O CIDADAO (SE HOUVER): Não se aplica</p>
---

<b>PASSO 1: AREA DE CONHECIMENTO SOLICITA SELECAO</b>
---

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRECAO/GESTAO DE ENSINO

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: REPRESENTANTE DA AREA DE CONHECIMENTO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Envio de memorando/e-mail para direção/gestão de ensino informando demanda e justificativa

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? E-mail/memorando

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

#### **PASSO 2: DIRECAO CCAAB CONSULTA BANCO DE EQUIVALENCIA PROGEP**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRECAO CCAAB

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: DIRETOR

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Consulta por e-mail/memorando ao banco de equivalência da PROGEP para verificação de disponibilidade de vaga para contratação (geralmente por um ano prorrogável para 2)

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Consulta e atualização on-line do banco de equivalência**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Consulta para PROGEP em e-mail ou memorando

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 a 2 dias

#### **PASSO 3: PROGEP AVALIA LEGALIDADE E DISPONIBILIDADE BANCO DE EQUIVALENCIA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: PROREITORIA DE GESTAO DE PESSOAS - PROGEP

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: PROGEP/NUGESI – NUCLEO DE GESTAO DE SELECAO E INGRESSO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Verificação de legalidade da contratação, quanto a justificativa frente a lei 8745/93, conferência da justificativa junto ao SIAPE quanto ao afastamento/vacância/designação e confere a disponibilidade no banco de equivalência. Encaminha processo a PROGRAD

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Despacho no processo

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 a 2 dias

#### **PASSO 4: PROGRAD CHANCELA NECESSIDADE DE CONTRATACAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUCLEO DE GESTAO DE PROCESSOS SELETIVOS - PROGRAD

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: CHEFE DO NUCLEO DE GESTAO DE PROCESSOS SELETIVOS

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Avaliação acadêmica da demanda/justificativa/carga horária com base na Resolução CONAC 25/2010.

Elaboração de primeiro extrato para chamada no Diário Oficial da União (DOU) com informação das vagas, encaminha para Gabinete. Encaminha processo para centro de ensino.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Despacho no processo, minuta do extrato para DOU

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

#### **PASSO 5: PREPARACAO DE EDITAL**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRECAO CCAAB

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETOR

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Redação do edital com os dados da seleção, área, componente, tempo de contratação, etc.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Edital de seleção

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias

#### **PASSO 6: DIVULGACAO DO EDITAL**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRECAO

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETORIA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Encaminha informação para ASCOM(divulgação sítio concursos/UFRB) e divulga no sitio do CCAAB.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Divulgação em sítios

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

#### **PASSO 7 : INSCRICAO DOS CANDIDATOS**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: GERENCIA TECNICA GTA- CCAAB

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: EQUIPE GTA – CHEFIA E CHEFIA NUAPAD

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: GTA recebe ficha de inscrição (presencial), em anexos GRU, copia de RG CPF declaração de quitação eleitoral, serviço militar, curriculum vitae. Confere no ato toda documentação com base em um *checklist* de documentos

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Comprovante de inscrição

**OPORTUNIDADE DE MELHORIA: Inscrição em sistema para controlar número de candidatos e a chegada da documentação**

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 30 dias

**PASSO 8: DIVULGAÇÃO DE CANDIDATOS INSCRITOS E HOMOLOGADOS**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRECAO

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETORIA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Encaminha informação dos candidatos inscritos e homologados para ASCOM(divulgação sítio concursos/UFRB) e divulga no sítio do CCAAB.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Lista inscritos e homologados

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 9: CONVITE MEMBROS DA BANCA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRETORIA /GTA

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETORES / GTA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Convite ao membros da banca para participação no certame, emissão de ordem de serviço (OS).

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Primeiro contato verbal/telefônico, após confirmação, se emite por e-mail o convite, com posterior emissão de ordem de serviço pela direção

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 10: DIVULGAÇÃO INFORMAÇÕES SOBRE O MOMENTO DA SELEÇÃO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: ASCOM E SÍTIO CCAAB

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETORIA/GTA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Divulgação de data e local do certame

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Encaminha informação sobre local e data do certame para ASCOM(divulgação sítio concursos/UFRB) e divulga no sítio do CCAAB.

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 11: DIA DO CERTAME- SORTEIO DOS PONTOS**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: LOCAL DO CERTAME (COMISSÃO DOCENTE DO CONCURSO)

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: MEMBROS DA BANCA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: sorteio dos pontos, através de papéis com números dos pontos, retirada na presença dos candidatos

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Não

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES:  
Minutos

**PASSO 12: AULA DIDATICA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: LOCAL DO CERTAME (COMISSÃO DOCENTE DO CONCURSO)

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: MEMBROS DA BANCA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Aula didática apresentada pelos candidatos avaliada pela banca . Avaliacao por barema

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Barema da aula didática

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 40 minutos de aula por candidato

**PASSO 13: AVALIACAO DE CURRICULOS PELA BANCA**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DEFINIDO PELA BANCA EM REUNIAO

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: MEMBROS DA BANCA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: avaliacao do currículo com barema

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Barema preenchido com pontuação do currículo do candidato

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 4 dias

**PASSO 14: ELABORACAO DO RANKING DE CLASSIFICACAO E DESCLASSIFICACAO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DEFINIDO PELA BANCA REUNIAO

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: MEMBROS DA BANCA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Elaboração do ranking de classificação e desclassificação

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Lista de classificação e desclassificação com encaminhamento para direção

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 15: DIVULGACAO RESULTADO DA SELECAO**



UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: DIRETORIA

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: DIRETORIA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: DIVULGAÇÃO EM SÍTIOS

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? NÃO

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Encaminha informação com resultado da seleção para ASCOM (divulgação sítio concursos/UFRB) e divulga no sítio do CCAAB.

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 2 dias

**PASSO 16: COMPOSIÇÃO (INSTRUÇÃO) DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE PROFESSOR SUBSTITUTO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: GTA – Núcleo de Apoio Administrativo/NUAPAD

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: Servidores GTA – Núcleo de Apoio Administrativo/NUAPAD

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Anexação de toda a documentação da seleção, protocola no SIPAC e encaminha para PROGEP

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Processo protocolado no SIPAC

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 17: RECEBIMENTO DA DOCUMENTAÇÃO NA PROGEP**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NÚCLEO DE GESTÃO DE SELEÇÃO E INGRESSO – NUGESI/ PROGEP

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: SERVIDORES NUGESI – 6 servidores

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Verificação de documentos, homologa o resultado final em minuta de portaria para o reitor assinar. Encaminha minuta ao gabinete da Reitoria.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

É PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Minuta portaria para homologação a assinar pelo reitor e divulgar no Diário Oficial da União

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUÇÃO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 DIA

**PASSO 18: ASSINATURA DA PORTARIA PELO REITOR**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: GABINETE REITORIA

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: REITOR

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Assinatura do Reitor

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Portaria efetiva assinada pelo Reitor para cada componente curricular

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 19: DIVULGACAO DIARIO OFICIAL DA UNIAO -DOU**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: PROGEP NUGESI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: SERVIDORES DO N UGESI

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Publicação da portaria no Diário Oficial da União - DOU

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Publicação no DOU

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: Ato contínuo a assinatura da portaria 24 h para publicação

**PASSO 20: ASSINATURA DO CONTRATO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: PROGEP NUGESI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: SERVIDORES DO NUCLEO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Notificação para professor por e-mail com indicação da documentação a apresentar. Professor substituto comparece e apresenta documentação novamente, pois ha falta de exigência de documentos no pedido inicial pelo centro para não desclassificar candidato de forma antisonômica.

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Resolução de contratação de professor substituto não institui prazo limite para assinatura do contrato. Instituir prazo limite.**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? E-mail com pendências de documentação (caso ocorra)

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: Depende do professor, em média 5 dias

**PASSO 21: PUBLICACAO DO EXTRATO DOU/ ENTREGA OFICIO DE APRESENTACAO / ENCAMINHA PROCESSO PARA CAD-PROGEP**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: PROGEP NUGESI

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: SERVIDORES DO NUCLEO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Definição do intervalo entre a assinatura da portaria publicação no dou e entrada em sala de aula , no máximo 5 dias. Entrega ao professor ofício de apresentação dele no centro. Ato paralelo encaminhamento do processo para Coordenadoria de Administração de Pessoal-CAD para inclusão em folha/SIAPE.

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Ofício de apresentação do professor substituto no centro

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 22: CAD REGISTRA PROFESSOR SUBSTITUTO NO SIAPE**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: PROGEP CAD

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: PROGEP

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebe processo, faz cadastro no SIAPE dando provimento, gerando numero SIAPE e contracheque manual, encaminha lista de inclusões de servidores novos para SURREAC

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA?**

**Estabelecer prazo mínimo para transito de registro SIAPE e registro SAGRES pois há pressão e reclamação pelo não lançamento no SIAPE e SAGRES antes de um prazo razoável. Geração de contracheque via aplicação Sistemas Integrados SIGRH e não manual.**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO?

Contracheque servidor com numero SIAPE

Lista de servidores inclusos no SIAPE

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 23: SURREAC REGISTRA PROFESSOR SUBSTITUTO NO SAGRES**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: SURREAC – NUCLEO DE GESTAO DE REGISTROS E APOIO - SURREAC

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: SERVIDORES NUCLEO

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: SURREAC inclui professor no SAGRES

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Planejamento prévio do centro com prazo mínimo para registro**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Não, só registro no sistema

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

**PASSO 24: PROFESSOR SUBSTITUTO SE APRESENTA NO CENTRO**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: GTA- DIRECAO

SERVIDOR RESPONSAVEL POR EXECUCAO DESSE PASSO: DIRETORIA

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Recebimento do professor, apresentação do ambiente, encaminhamento ao coordenador de curso

**HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Professor ingressar pelo gestor de ensino que deve apresenta demandas ao professor substituto, inclusive turmas adicional, horário, disciplina, turmas, sala, laboratório, recursos, etc. gestão de ensino lança o nome do professor substituto na caderneta.**

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? NAO

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 5 dias

**PASSO 25: RETIRADA DA CADERNETA DO PROFESSOR NO NUAPAC**

UNIDADE ONDE OCORRE O PASSO: NUAPAC – NUCLEO DE APOIO ACADEMICO

SERVIDOR RESPONSÁVEL POR EXECUÇÃO DESSE PASSO: SERVIDORES NUAPAC

TRABALHO DESENVOLVIDO NO PASSO: Emissão da caderneta do professor substituto no NUAPAC

HA OPORTUNIDADE DE MELHORIA? Não

E´ PRODUZIDO ALGUM DOCUMENTO? Caderneta da disciplina

TEMPO ESTIMADO PARA EXECUCAO DO PASSO CONSIDERANDO OUTRAS ATIVIDADES: 1 dia

PROXIMO PASSO / SETOR E SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO PASSO:

Finalização com o professor em sala de aula

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Da análise do mapeamento do processo conforme Quadro 14, foi possível destacar seis oportunidades viáveis de melhoria. Como o objetivo do mapeamento e modelagem é o aperfeiçoamento do processo, a análise de tais oportunidades norteará a discussão sobre os resultados alcançados.

A primeira oportunidade de melhoria se refere à possibilidade de consulta *on-line* do banco de equivalência docente, que é o cadastro de vagas ocupadas ou disponíveis do quadro docente da UFRB. Sem a vaga neste quadro de equivalência o processo de contratação é inviabilizado de imediato por impossibilidade de contratação e pagamento. Atualmente tal consulta depende de reanálise da Progep, o que denota um fluxo de informação que pode ser melhorado. Já existe um registro *on-line* do banco de equivalência docente, no entanto, pelo mapeamento foi possível entender que talvez esse banco precise de atualização constante, sendo necessária a reanálise. Como visto em outros resultados desse mesmo trabalho de pesquisa, a necessidade de divulgação de informações e comunicação tem sido uma demanda mais exigida pela comunidade universitária, sobretudo por quem exerce gestão da UFRB em todos os níveis. Atrelar essa informação e sua atualização a sistemas integrados de gestão com publicação constante aparentemente seria uma grande oportunidade de melhoria.

Atualmente a inscrição de candidatos para a seleção de professor substituto se dá por meio presencial, com entrega de documentos e preenchimento de dados do candidato. Foi apontada como oportunidade de melhoria a inscrição *on-line*,

como forma de ampliar a concorrência nos certames. De fato, ainda não se tem conhecimento de nenhum estudo que levante as origens dos docentes efetivos da UFRB, mas de forma empírica se percebe que muitos são oriundos de outras regiões da Bahia que não o Recôncavo e mesmo de outros estados do Brasil. Considerando que cada processo seletivo envolve uma série de gastos com publicação oficial, pessoal, material de consumo, etc, ampliar ao máximo a concorrência através de inscrição on-line com envio de documentos por correio com registro de envio se configura como melhoria que impacte na minimização de chances de insucesso na seleção.

Durante a execução do processo, muito do seu andamento pode ser monitorado internamente, com ferramentas de TI que permitam avisar quando o trâmite do processo em cada fase ultrapassou um prazo razoável, sendo disparado um novo prazo a cada passagem de passo no andamento do processo. No entanto, um dos passos independe de gestão interna que é o prazo para assinatura do contrato pelo candidato vencedor da seleção. Ainda que seja do interesse do candidato se apresentar o quanto antes para iniciar os trabalhos, não há atualmente um prazo limite para assinatura do contrato. Considerando que muitas contratações de professores substitutos ocorrem quando já existe demanda pelo professor em sala de aula, cada dia de atraso tem impacto negativo, logo estabelecer prazo limite para a assinatura do contrato e apresentação no centro de ensino se configura melhoria viável como forma de manter o andamento do processo dentro do prazo planejado.

Outro prazo que pode ser estabelecido como melhoria do processo é o prazo mínimo entre o registro no Siape (inclusão na folha de pagamento) e o registro no Sagres (registro acadêmico do professor substituto). Como o registro do professor no SAGRES é condição para a geração de caderneta necessária ao exercício docente, não raro o professor se apresenta no centro antes mesmo do trâmite entre registro na folha e no Sagres ter ocorrido, o que gera conflitos entre a gestão do centro e as unidades da Progep e Surrac. O estabelecimento de prazo mínimo para tais registros tende a minimizar o conflito e prover tais unidades de tempo hábil para processamento, considerando suas disponibilidades de recursos que são escassas, sobretudo no que tange a recursos humanos.

Ainda se tratando da participação da Progep no processo, identifica-se como oportunidade de melhoria a geração e contracheque do professor substituto via Sistemas Integrados de Gestão, na interface Sigaa e Sigrh. Atualmente o contracheque é alimentado manualmente, o que sem dúvida aumenta a probabilidade de erros e consome mais tempo de processamento. Se o sistema efetiva o cadastro do substituto, deve ser implementada uma rotina de geração de contracheque pelo mesmo, de forma a minimizar o tempo e ocorrência de erros.

Por fim mas não menos importante, a última oportunidade de melhoria apontada envolve a participação mais ativa da gestão de ensino no procedimento de planejamento e acolhimento do professor substituto. Durante todo o processo nota-se uma relativa concentração do trabalho de planejamento e execução na Diretoria do Centro de Ensino, sendo esta unidade que filtra as demandas da área de conhecimento e as encaminha, também recebendo o professor substituto em sua apresentação. Como a gestão de ensino mantém controle perene das demandas por professores em diversos cursos do centro de ensino, uma participação mais ativa da gestão de ensino, definida já no fluxo do processo, fomentaria um melhor aproveitamento da carga horária docente deste professor substituto, impedindo que este não atinja o mínimo de carga horária em sala de aula que deve possuir ou mesmo que se contrate mais de um professor substituto para áreas correlatas onde um mesmo poderia assumir a responsabilidade por duas ou mais disciplinas.

Da análise do mapeamento do processo e das oportunidades de melhoria apresenta-se na Figura 38 o desenho do modelo de processo de seleção de professor substituto:

Há que se destacar que em todos os processos, sobretudo nesse de seleção de professor substituto, os mapeamentos e modelos buscam a representação mais fiel do processo “*as is*” (como é) e “*to be*” (como deve ser), a partir das percepções e opiniões dos executores dos processos em cada passo, filtradas pela análise do pesquisador baseada nos conhecimentos sobre a gestão de processos BPM disponíveis no referencial teórico da matéria.

Nesse contexto, não há, como não deve haver em gestão de processos, a pretensão de que a visão do analista de processo, neste caso, centrada na pessoa do pesquisador e nos desenhos por ele materializados, representem a opinião final em aperfeiçoamento dos processos mapeados e modelados no Ccaab.

Os produtos deste trabalho de pesquisa (formulário para mapeamento, mapas e modelos apresentados nesta seção) prioritariamente comprovam que é viável a aplicação dos conceitos de gestão por processos na UFRB, sobretudo em seus centros de ensino, sem prejudicar as demarcações de unidades administrativas e relações de poder típicas da organização, mas priorizando a visão do processo ponta a ponta com vistas a geração de valor para o cidadão.

Os guias de gestão de processos do Governo se mostram como metodologia aplicável na UFRB com resultados possíveis, haja visto que utilizando tal metodologia foi possível identificar oportunidades de melhoria em todos os

processos mapeados, desde os mais simples ao processo mais complexo.

Tais modelos logicamente são passíveis de novos refinamentos, sobretudo pela continuidade da metodologia indicada pelo guia de gestão de processos de governo, que deve envolver o diálogo entre todas as partes interessadas para conhecimento e revisão dos modelos, bem como a execução das fases de teste/emulação, implantação do modelo, medição de desempenho, acompanhamento e refinamento, das quais resultaria o ciclo de melhoria contínua que é preconizado pelo Gespublica e pelas iniciativas de BPM.

Neste capítulo foram apresentados os resultados deste trabalho de pesquisa que se concentraram no diagnóstico das experiências pregressas da UFRB com gestão de processos (Gespublica e SIG) e no relato e apresentação dos produtos oriundos do mapeamento e modelagem de cinco processos do Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas-CCAAB/UFRB.

No caso das tentativas de implantação do Gespublica e dos Sistemas Integrados de Gestão-SIG, foi possível verificar a partir dos teóricos quais os fatores de sucesso e insucesso em tais iniciativas, colaborando para novas tentativas de aperfeiçoamento de processos na UFRB, o que é uma predisposição dos respondentes à pesquisa. Ampliação e continuidade do apoio da alta direção e da gestão local, maior investimento em capacitação e sensibilização, divulgação de sucessos e designação de servidores específicos para assumirem a responsabilidade por coordenar as iniciativas de aperfeiçoamento de processos representam indicativos para novas experiências de gestão por processos na UFRB.

Já no que tange ao mapeamento de processos, resta claro que é viável o mapeamento e modelagem de processos na UFRB, desde que sejam designadas pessoas treinadas para este trabalho, que possam capacitar, sensibilizar e promover o mapeamento do processo como é, desenhando em seguida como este deve ser em forma de modelo a ser implantado, medido e refinado. É essencial o investimento em infraestrutura de recursos humanos e tecnologia de informação, de forma a fomentar a cultura da gestão por processos, propiciar o conhecimento técnico sobre as ferramentas de desenho e ainda permitir o uso de ferramentas de TI para monitoramento do desempenho dos processos através de indicadores como



tempo de processamento, qualidade do trabalho, gasto, etc.

Diante do apresentado, apresentam-se as considerações finais deste trabalho de pesquisa.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações públicas brasileiras são dotadas de características típicas das disfunções burocráticas de Merton (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986) que podem inibir a eficiência do trabalho, a prestação do serviço e sobretudo sua satisfação. Características que envolvem níveis hierárquicos múltiplos, forte departamentalização, autoritarismo e centralização, paternalismo na gestão de pessoas inibindo mobilidade, resistência a mudanças e implementação de novas tecnologias, interferências políticas e administrativas externas em um modelo de governo exercido por poucas pessoas, burocratismo e descontinuidade da gestão gerando projetos de curto prazo com mudanças drásticas motivadas por interesses políticos, sobreposição de iniciativas em períodos políticos distintos e pouca profissionalização da gestão.

Tais características organizacionais influenciam seus trabalhadores, que passam a possuir apego excessivo a regras e rotinas, onde regras específicas rapidamente são tomadas como rotinas gerais, supervalorização da hierarquia de cargos, paternalismo nas relações e apego ao poder, comportamento fortalecido pela estabilidade empregatícia e remuneração baseada em tabela fixa de cargos e salários, independente de desempenho (CARBONE, 2000; PIRES e MACÊDO, 2006).

Apesar da constatação de tais características negativas, após um histórico de mal sucedidas tentativas de desburocratização mediante criação/extinção de órgãos e edição de decretos, o advento da implantação de sistemas integrados de gestão, a adesão a programas de qualidade como o Gespublica e iniciativas isoladas de gestão por processos demonstram que a Administração Pública tem buscado alterar este panorama.

No ambiente das IFES a adoção de tais ferramentas é ainda mais lenta, devido a limitações típicas deste tipo de organização, tais como a possível resistência docente pelo entendimento de que o monitoramento de desempenho, mapeamento e padronização de procedimentos possam transigir o ambiente administrativo atingindo o ambiente acadêmico, enrijecendo uma criação que é sobretudo livre (FOWLER MELLO e NETO, 2011).

Tais práticas também se mostram prejudicadas em virtude da diminuição de experiências de gestão de processos em IFES com consequente limitação de

trabalhos acadêmicos que relatem experiências de inovação na gestão administrativa destas organizações. No entanto estudos como “*Análise exploratória da utilização do programa de qualidade Gespublica nas Instituições Federais de Ensino Superior*” de Fowler, Melo e Netto (2011) e o “*Modelo de aperfeiçoamento de processos em Instituições de Ensino Superior*” de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) representam um referencial importante sobre experiências com programas de qualidade (Gespublica) e projetos de aperfeiçoamento de processos, comprovando que “os princípios e conceitos da qualidade são compatíveis com as práticas da educação superior” (LEWIS e SMITH apud FOWLER, MELLO e NETO, 2011, p. 838).

Por conta disso estas obras (ao lado dos referenciais internacionais de BPM) se confirmaram como referências principais deste trabalho de pesquisa, no intuito de avaliar experiências passadas e presentes da UFRB que tenham como fundamento o mapeamento e modelagem de processos.

Os objetivos da pesquisa foram cumpridos no decorrer do estudo, orientado pelo referencial teórico sobre gestão de BPM com reconhecimento do reflexo dos conceitos de gestão por processos no espaço público brasileiro. Assim em atendimento ao objetivo geral foi possível caracterizar as iniciativas de mapeamento e modelagem de processos na UFRB, respondendo o problema de pesquisa, ao passo que foi possível avaliar as experiências passadas com gestão de processos na UFRB e realizar uma experiência atual no Centro de Ensino, caracterizando tais iniciativas de aprimoramento da gestão por processos na UFRB.

No que se refere ao cumprimento dos objetivos específicos apresenta-se seu alcance:

a) Em cumprimento ao primeiro objetivo específico foi possível avaliar a experiência de tentativa de implantação do Gespublica na UFRB em 2011, onde constatou-se os fatores motivadores e inibidores abaixo enumerados, e ainda reconheceu-se a elaboração das cartas de serviço ao cidadão como fator motivador adicional.

Quanto aos fatores motivadores a adesão ao Gespublica na UFRB, destacam-se como de maior impacto a busca pela melhoria no atendimento ao público (cidadão), o fato do programa Gespublica ser reconhecido e possuir apoio governamental, a oportunidade de melhoria do aprendizado organizacional, a melhoria contínua na gestão dos processos institucionais, a atualização quanto às

práticas da qualidade no setor público e a facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição.

Da análise comparada dos fatores motivadores reconhecidos na UFRB com os fatores encontrados na pesquisa referência percebeu-se forte preocupação com o atendimento ao cidadão e aperfeiçoamento dos procedimentos de trabalho, com menor preocupação com a valorização do servidor. Conclui-se que tais fatores motivadores dialogam em concordância com os conceitos fundamentais de gestão por processos voltados à geração de valor e satisfação do usuário (DAVENPORT, 2013; GONCALVES, 2000; LIMA, 2007).

Quanto aos fatores inibidores verificaram-se como mais fortes a pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade no momento, reconhecimento de uma estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores, inexperiência institucional com programas de qualidade, baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos e escassez de tempo para apoiar o projeto. Logo tais fatores estão diretamente correlacionados à gestão dos projetos de aperfeiçoamento de processos, no que tange a liderança, comunicação entre níveis e priorização de tempo, e também correlacionados a capacitação e sensibilização no que se refere a inexperiência e baixo nível de comprometimento.

Conclui-se que a falta de apoio constante da alta gestão, que apoiou o projeto no início, mas se afastou em seu decorrer, a falta de participação do gestor local da unidade onde se desenvolveu o projeto piloto e a não implantação do modelo (produto deste projeto piloto) geraram desmotivação e descontinuidade da iniciativa de adesão ao Gespublica na UFRB. Resultado importante do cumprimento deste objetivo é que os servidores que participaram desta experiência acreditam em sua maioria no sucesso de uma futura iniciativa de implantação do Gespublica, desde que haja enfrentamento dos inibidores ora relacionados.

b) Quanto ao cumprimento do segundo objetivo específico, conseguiu-se avaliar a metodologia adotada pelo projeto de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG/UFRB) ocorrida em 2012. A metodologia fora adotada com base na metodologia Pmbok de gestão de projetos e em experiências do coordenador do projeto de implantação dos SIG.

Da comparação desta metodologia com o modelo de aperfeiçoamento de processos em IPES de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011), conclui-se que houve

necessidade de maior investimento em capacitação, sobretudo no viés de sensibilização, que não ocorreu de forma organizada ficando o coordenador do projeto responsável por esta sensibilização que fora feita de forma esparsa e pontual, ao que se sucedeu a evasão de membros do grupo de trabalho e manifestação de resistências à metodologia.

O estudo e implantação de melhoria nos processos foi dificultado pela falta de visão sistêmica dos integrantes do GT e do próprio desconhecimento dos conceitos de processos ponta a ponta, mais um reflexo da falta de capacitação.

Ainda assim, foi possível levantar parte dos processos de trabalho, através da criação de listas de serviço. Alguns destes processos foram considerados prioritários e foram mapeados passo a passo, mas não foram modelados e desenhados em forma de fluxograma em sistemas como o *Bizagi*, o que configura uma perda de conhecimento e oportunidade de visualizar falhas no desenho dos processos.

Conclui-se que a falta de sensibilização, capacitação conceitual e técnica bem como reforço da prioridade por parte da alta gestão prejudicaram o projeto, ainda que este tenha gerado produtos, pouco divulgados. A divulgação de sucessos, ainda que pontuais, é fundamental para fomentar novas tentativas, e a ausência de divulgação prejudica o acesso ao conhecimento gerado ainda que com limitações.

c) Do objetivo específico de mapear e modelar 5 processos críticos do Centro de Ensino através da aplicação da metodologia de Gestão de Processos de Governo, foram gerados mapeamentos passo a passo dos processos selecionados (*Ajuste de Matrícula Discente na Graduação, Emissão de Histórico de Graduação, Emissão de Diploma de Graduação, Empréstimo de Equipamento a estudante e Seleção de Professor Substituto*), identificadas suas oportunidades de melhoria que foram incorporadas gerando modelos de fluxo de processo desenhados e validados no *software Bizagi*, líder de mercado em desenho na notação BPMN.

Do cumprimento desse objetivo específico conclui-se que é possível mapear e modelar processos em centros de ensino da UFRB, sendo os servidores sensíveis aos benefícios oriundos do aperfeiçoamento de processos, com algumas dificuldades em segregar no mapeamento o processo real do processo ideal, o que foi superado pela colaboração paralela de vários participantes executores dos processos e a coordenação do pesquisador.

Em processos que envolvem outras unidades administrativas além do Ccaab (Pró-Reitorias e Superintendências) é imperioso que os modelos de processos

sejam revistos e discutidos em conjunto, de forma a comunicar a importância de cada passo a todos os atores e identificar novas oportunidades de melhoria e/ou supressão de passos.

d) Do último objetivo específico, de sugerir à gestão da UFRB ações estruturantes que favoreçam futuras iniciativas de aperfeiçoamento de processos, apresentam-se como proposições:

- Reforçar reiteradamente o discurso da alta gestão em torno dos benefícios e prioridades de projetos de aperfeiçoamento de processos na UFRB, combatendo descrença e esvaziamento das iniciativas;
- Investir em capacitação geral e técnica sobre gestão de processos. A capacitação geral envolve a difusão de cultura da qualidade e gestão de processos ponta a ponta, contribuindo para a sensibilização e enfrentamento do fator inibidor falta de comprometimento dos servidores. A capacitação técnica envolve o treinamento de analistas de TI e de gestão de processos no domínio de ferramentas de mapeamento, desenho e monitoramento de desempenho;
- Incentivar a formação de um novo grupo de trabalho para retomar os trabalhos de adesão da UFRB ao programa de qualidade Gespublica com enfrentamento dos inibidores reconhecidos na experiência passada;
- Criação de grupo de qualidade e gestão de processos. Embora a contratação de consultoria externa seja comum para projetos de aperfeiçoamento de processos, as experiências anteriores e a predisposição de servidores indicam a viabilidade de criar um grupo que coordene e integre os projetos de aperfeiçoamento de processos da UFRB, para que utilizem um mesmo padrão, relacionado na literatura e correlacionado com o sistema integrado de gestão-SIG em implantação na instituição. Coordenadores podem manter o nível de motivação mais elevado e aderência perante aos projetos dada a limitação de tempo da alta gestão e possíveis riscos de descontinuidade com alternância de dirigentes;
- Elaborar cartas de serviço ao cidadão, como produto concreto de iniciativas de mapeamento e modelagem de processos, provando que é possível gerir por processos na UFRB e obter benefícios de tais ações;
- Divulgar benefícios advindos do aperfeiçoamento de processos e casos de sucesso na UFRB. Percebe-se que há pouca ou nenhuma divulgação de

sucessos, o que é considerado um elemento retroalimentador da motivação de servidores para novas iniciativas.

Na atuação da alta gestão nos processos estudados conclui-se pela pouca priorização dos projetos pela alta gestão e diminuição do esforço de mobilização das equipes ao longo do andamento dos projetos. Nota-se em todos os níveis da gestão da UFRB uma grande ênfase à execução em detrimento do planejamento e controle, o que frustra iniciativas e prejudica os resultados.

Confirmando sua aderência a um mestrado profissional, cujos trabalhos de conclusão de curso devem gerar produtos que possam exercer influência sobre o lócus de pesquisa no âmbito da matéria, apresentam-se os produtos gerados a partir deste trabalho de pesquisa:

- Diagnóstico das experiências pregressas com gestão de processos na UFRB (Gespublica e SIG) e levantamento de expectativas quanto a futuras iniciativas;
- Formulário desenvolvido para mapeamento passo a passo dos processos no centro de ensino, com base no Guia de Elaboração de Cartas de Serviço ao cidadão (2014);
- Mapas de passo a passo dos 5 processos selecionados no CCAAB;
- Desenhos/fluxogramas dos 5 processos selecionados no CCAAB, com incorporação de oportunidades de melhorias detectadas, em arquivos editáveis e validados no Software Bizagi.

O aproveitamento destes produtos é viável, ao passo que o conhecimento das experiências passadas pode nortear o planejamento e preparação do ambiente para novas iniciativas, o que é fundamental segundo o modelo de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011) e outros autores. A identificação dos fatores motivadores a amplificar e dos fatores inibidores a minimizar concorre para o uso prático das informações na UFRB. O formulário permite que se realize o mapeamento de futuros processos de forma organizada, para que em meio ao diálogo necessário ao mapeamento não se percam detalhes necessários ao desenho e futura elaboração da carta de serviço. Já os 5 processos mapeados e os modelos desenhados permitem uma visualização sistêmica e ponta a ponta dos processos, podendo ser implantados, medidos e refinados pela gestão.

Desde a sua fundamentação teórica a gestão por processos deve estar orientada para a geração de valor para o usuário final, neste caso, o cidadão

(BRASIL, 2011; GONCALVES, 2000a; LIMA, 2007; ROSEMANN e BROCKE, 2013). Dos processos mapeados e modelados nesta pesquisa, passíveis de implantação com as melhorias detectadas, poderia ser observado ganho para o cidadão no aumento da transparência com a divulgação do passo a passo com procedimentos padronizados, aumento da concorrência em seleções públicas para professor, maior controle dos pedidos que o cidadão protocola, aumento do tratamento isonômico entre estudantes quanto ao cumprimento de regras.

Sobretudo, notar-se-ia como maior ganho para o cidadão a redução do tempo de execução dos processos, com aumento da celeridade através do uso de sistemas de informação aperfeiçoados, simplificação de processos com redução de responsáveis e de retrabalho. Logo se conclui que este produto dialoga com o objetivo fundamental da gestão por processos no âmbito de organizações públicas que é melhorar o atendimento ao cidadão.

Da construção deste trabalho de pesquisa foi possível concluir que a gestão por processos é viável na UFRB enquanto veículo de melhoria contínua da gestão, a partir inicialmente do mapeamento e modelagem dos processos. A estrutura organizacional funcional da UFRB, dividida em setores, apesar de possuir um desenho orientado por funções e não por processos, não se constitui em impeditivo para a gestão de processos, haja visto que foi possível mapear processos que transitaram em diversos setores, sem cerceamento da informação. Este trabalho de pesquisa comprovou que priorizar ações de mapeamento de modelagem na UFRB com a capacitação e designação de uma equipe específica para esse fim tende a promover os benefícios advindos da gestão por processos.

Por fim, o trabalho contém um recorte em mapeamento e modelagem, porém o ciclo de melhoria contínua ainda deve seguir continuamente as etapas (não ocorridas na UFRB) de teste, implantação, medição de desempenho, acompanhamento e refinamento dos modelos, até mesmo para combater os fatores inibidores e risco de descontinuidade com alternâncias de poder. Neste sentido recomenda-se que o trabalho seja continuado por outros pesquisadores, em que se apresentem novas contribuições ao referencial de experiências de aperfeiçoamento de processos nas IPES, que possam servir de direcionamento a novas experiências em órgãos semelhantes, colaborando para a disseminação de uma cultura de gestão pública de excelência, voltada para a qualidade a cada passo dos processos,



e que tenha como foco central a satisfação do usuário-cidadão e o ganho para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

AAGESEN, Gustav e KROGSTIE, John – **Análise e estrutura de processos de negocio utilizando BPMN** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

BANDARA, Wasana, GUILLEMAIN, Alain e COOGANS, Paul: **Priorização da melhoria de processos: Um exemplo do setor de serviços financeiros da Austrália** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 205 – 238 - Porto Alegre: Bookman, 2013

BAUMOL, Ulrike: **Mudança Cultural na Gestão de Processos** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

BIAZZI, Monica Rottman de. MUSCAT, Antonio Rafael Namur e BIAZZI, Jorge Luiz de – **Modelo de aperfeiçoamento de processos em Instituições de Ensino Superior** – em Gestão e Produção, v.18, n. 4, p. 869-880, São Carlos - 2011

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão: **Guia D simplificação** 2ª ed – Brasília: MPOG/SEGES, 240 p, 2006

\_\_\_\_\_, **Decreto n. 6932 de 11 de agosto de 2009 – Institui a carta de serviços ao cidadão** – Brasília: disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm) > acessado em 14 de julho 2014, 2009

\_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA – **Guia de Gestão de Processos de Governo**; Brasília; MP, SEGEP, 94 p, 2011

\_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA - **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGEP, Versão 3/2014 54 p, 2014

\_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA – Sítio do **Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública** ; Brasília; MP, SEGEP, disponível em <<http://www.Gespublica.gov.br/>> acesso em 08/12/2014, 2014

BROCKE, Jan Vom e ROSEMANN, Michael: **Manual de BPM: gestão de processos de negócio/** Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

BURLTON, Roger – **Concretização da estratégia de negócios pela gestão de processos** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus - Porto Alegre: Bookman, 2013

CARBONE, P.P. – **Cultura organizacional do setor público brasileiro: Desenvolvimento de uma metodologia de gerenciamento da cultura**, em Revista de Administração Pública, v. 34, n.2 p. 133-144, 2000

DAVENPORT, Thomas H. – **Gestão de processos no trabalho do conhecimento** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus - Porto Alegre: Bookman, 2013

DUMAS, Marlon ; KOHLBORN, Thomas – **Gestão de processos habilitados por serviços** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 151-171– Porto Alegre: Bookman, 2013

DURKHEIM, Émile. - **As regras do método sociológico**. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

ETZIONI, Amitai: **Organizações modernas** / Amitai Etzioni : tradução de Miriam L. Moreira Leite – 7ª ed – São Paulo, Pioneira, 1984

FOWLER, Eliane D'Martin, MELLO, Carlos Henrique Pereira e NETO, Pedro Luiz de Oliveira Costa Neto : **Análise exploratória da utilização do programa de qualidade Gespublica nas instituições federais de ensino superior** – Rev. Gest.

Prod., São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011

GONCALVES, José Ernesto Lima – **As empresas são grandes coleções de processos** - em Revista de Administração de Empresas – v.40 n. 1 – Jan/Mar 2000 p. 6-19 - São Paulo, 2000

\_\_\_\_\_ – **Processo, que processo?** – ERA – Revista de Administração de Empresas – v.40 n. 4 – Out/Dez 2000- p.8-19 - São Paulo, 2000a

HAMMER, Michael – **O que é gestão de processos de negócio**, em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

HARMON, Paul – **O escopo e a evolução da gestão de processos de negocio**, em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

JESUS, Leandro MACIEIRA, André, KARRER, Daniel e CAULLIRAUX, Heitor – **Escritório de processos**: estudo de caso sobre uma empresa brasileira - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

KEMSLEY, Sandy – **O encontro entre enterprise 2.0 e a gestão de processos de negócio** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 193-202 Porto Alegre: Bookman, 2013

LIMA, Paulo Daniel Barreto – **Excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do Gespublica / Paulo Daniel Barreto Lima. – Rio de janeiro: Qualimark, 2007

MOTTA, Fernando C. Prestes e BRESSER PEREIRA, Luiz C.: **Introdução à organização burocrática** – 5ª ed. 310 p. Brasília-DF, Editora Brasiliense, 1986

PIRES, José Calixto de Souza Pires, MACÊDO, Kátia Barbosa – **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil** – Revista de Administração Pública – 40 (1) - Jan/Fev. – Rio de Janeiro - 2006

ROSEMANN, Michael; BROCKE, Jan Von – **Os seis elementos centrais da gestão de processos de negócio** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 205 – 238 - Porto Alegre: Bookman, 2013

RUMMLER Geary A., RAMIAS Alan J.- **Um framework para definir e projetar a estrutura do trabalho** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 83 – 122 - Porto Alegre: Bookman, 2013

SPANYI, Andrew- **Governança de BPM** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Porto Alegre: Bookman, 2013

SCHEER, August- Wilhelm BRABANDER, Eric- **O processo de gestão de processos de negócio** - em Manual de BPM: gestão de processos de negócio/ Jan Vom Brocke, Michael Rosemann: Tradução Beth Honorato; revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus – Pags 279-306 - Porto Alegre: Bookman, 2013

WEBER, Max, 1864-1920: **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

## APÊNDICE A

### Questionário Pré-diagnóstico de Normatização nos Centros

**Questionário sobre avaliação preliminar do ambiente normativo dos Centros de Ensino da UFRB no Campus XXXX.**

**Estimado (a) Senhor (a),**

Este questionário faz parte de uma avaliação prévia do ambiente normativo nos Centros de Ensino, como elemento direcionador da orientação para dissertação do Mestrando Igor Dantas Fraga, orientado pelo Professor Doutor Alexandre Almérico Almassy Jr., no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da UFRB. O objetivo do trabalho é avaliar preliminarmente o ambiente normativo dos Centros de Ensino da UFRB no Campus de XXXX, buscando destacar quais são os serviços principais disponibilizados por tais centros à comunidade universitária.

**Responder a todas as perguntas não levará mais que alguns minutos.**

Suas respostas serão completamente anônimas garantindo assim sua confidencialidade. Os dados serão analisados de forma impessoal.

Agradecemos sua cooperação.

-----  
**Por favor, responda o questionário abaixo observando o que se pede em cada uma das questões.**

1. O centro de ensino normalmente presta serviços específicos aos discentes, quer seja no fornecimento de informações, realização de procedimentos acadêmicos, administrativos, de políticas afirmativas, etc. Levando em conta o consumo de recursos humanos, materiais e financeiros indique os 5 serviços que mais se destacam no dia a dia da administração do centro de ensino:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

2. Tais serviços elencados acima possuem normas, regulamentos ou manuais de procedimentos que indiquem a forma de prestação do serviço ao público?

**3.** Em caso afirmativo, as normas ou procedimentos existentes, na sua opinião, são em sua maioria:

- Desnecessários
- Parcialmente necessários
- Fundamentais à prestação do serviço
- Não há normas escritas

**4.** Assinale abaixo quais as principais dificuldades encontradas no exercício de suas atividades de prestação dos serviços elencados:

- Excesso de normas
- Excesso de documentação
- Desconhecimento do andamento do processo após minha unidade
- Ausência de um passo a passo dos processos
- Falhas de comunicação
- Dúvidas quanto à autoridade responsável
- Falta de informações nos pedidos
- Dúvidas na tomada de decisão
- Outros (as): \_\_\_\_\_

**5.** Na sua percepção, a criação de normas e procedimentos gerais padronizados para os principais serviços dos Centros de Ensino da UFRB:

- Melhoraria o andamento dos processos
- Prejudicaria o andamento dos processos
- Outro (a): \_\_\_\_\_

Agradecemos prontamente a sua colaboração e os resultados de tal levantamento serão comunicados oportunamente aos participantes e identificação dos respondentes.

Esp. Igor Fraga  
Mestrando

Dr. Alexandre Almérico Almassy Jr.  
Orientador

## APÊNDICE B

### Questionário de avaliação da experiência da UFRB com o GESPUBLICA em 2010-2011

**Estimado (a) Senhor (a),**

Este questionário faz parte de uma avaliação da experiência da UFRB com o Gespublica ocorrida entre os anos de 2010 e 2011. Servirá como elemento direcionador da orientação para dissertação do Mestrando Igor Dantas Fraga, orientado pelo Professor Doutor Alexandre Almérico Almassy Jr., no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da UFRB. O objetivo desta coleta é avaliar a experiência passada com vistas a identificar os fatores motivadores para a implantação de programas de qualidade como o Gespublica na UFRB, bem como identificar os fatores inibidores que impossibilitaram essa implantação. Tais fatores foram definidos com base nos estudos de Fowler, Melo e Neto (2011) em cerca de 26 instituições federais de ensino superior do Brasil.

**Responder a todas as perguntas não levará mais que alguns minutos.**

Suas respostas serão completamente anônimas garantindo assim sua confidencialidade. Os dados serão analisados e os resultados serão apresentados de forma impessoal.

Agradecemos sua cooperação.

#### **PERFIL DO RESPONDENTE:**

1. Cargo ocupado à época da iniciativa do Gespublica: \_\_\_\_\_

2. Ocupante à época de Cargo de Direção / Função Gratificada?

CD ( ) FG ( ) Não ( )

3. Tempo de atuação no serviço público à época:

( ) Menos de 1 ano ( ) De 1- 2 anos ( ) De 2- 3 anos ( ) Mais de 3 anos



**4. De que forma teve conhecimento do Programa GESPUBLICA?**

- ( ) Através de divulgação oficial realizada pelo Programa GESPUBLICA
- ( ) Através de outros servidores
- ( ) Através de participação em eventos/capacitação
- ( ) Através de divulgação pela UFRB
- ( ) Através da internet
- ( ) Por outro(s) meio(s). Qual(is)?

**Por favor, responda o questionário abaixo observando o que se pede em cada uma das questões.**

**5. Com base na sua experiência com o GESPUBLICA na UFRB, na sua opinião, quais dos itens abaixo **motivaram** a UFRB a buscar implantar um programa de qualidade como o GESPUBLICA? Não é necessário assinalar todos os itens. Por favor, assinale somente os itens pertinentes com o seu respectivo grau de importância conforme informações a seguir:**

Itens	Grau de Importância			
	++	+	-	-
Atualização quanto às práticas da qualidade no setor público				
Facilitação na identificação das prioridades e estratégias da instituição				
Melhoria no atendimento ao público (cidadão)				
Conquista da confiança do cidadão e da sociedade				
Consolidação da consciência dos valores éticos por parte de todos os servidores				
Aquisição de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação institucional				
Gerenciamento eficaz da informação (internamente e externamente)				
Melhoria do aprendizado organizacional				
Maior valorização, capacitação, reconhecimento, e satisfação dos servidores				
Obtenção de maior colaboração por parte dos servidores com os cidadãos, colegas e instituição				
Aumento de poder de decisão dos servidores				
Fortalecimento da comunicação e alinhamento dos vários departamentos à estratégia institucional				
Aquisição de instrumentos para avaliar o nível de satisfação dos servidores				
Melhoria no gerenciamento das Relações Humanas				
Gestão baseada em processos e informações (fatos)				
Maior agilidade quanto à tomada de decisão				
Mais subsídios para conquista de inovações				
Melhoria contínua na gestão dos processos institucionais				
Modernização dos equipamentos de trabalho				

Melhoria da estrutura hierárquica da instituição				
Maior foco/controle dos resultados institucionais (desempenho global)				
Redução da cultura burocrática				
Alocação mais eficiente dos recursos e redução de custos				
Continuidade aos programas de qualidade já implantados (caso já tenha implantado algum)				
Exemplos de sucesso de outras Instituições de Ensino que já implantaram o Programa				
Obtenção de instrumentos que facilitam a Identificação de oportunidades de melhoria				
Melhor competitividade da instituição no que tange à captação de recursos externos				
Obtenção de um modelo para avaliação e benchmarking da gestão				
Divulgação e publicidade da instituição com melhoria da imagem institucional				
Reconhecimento, por parte da sociedade, do esforço institucional pela busca da qualidade				
Obtenção de feedback externo, realizado por especialistas, quanto à gestão institucional				
Programa reconhecido e com apoio governamental				

**++: Muito Forte +: Forte -: Fraco --: Muito Fraco**

**6. Há outros fatores motivadores para a implantação do GESPUBLICA na UFRB não elencados acima? Em caso afirmativo, por favor cite-os abaixo:**

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

**7. Na sua opinião quais dos itens abaixo dificultaram ou impediram a adesão ao programa de qualidade GESPUBLICA na UFRB? Não é necessário assinalar todos os itens. Por favor, assinale somente os itens pertinentes com o seu respectivo grau de importância conforme informações a seguir:**

Itens	Grau de Importância			
	++	+	-	-
Escassez de tempo para apoiar o projeto				
Incerteza se o programa contribuirá, de fato, para a melhoria do desempenho institucional				

Custos envolvidos no programa				
Inexperiência institucional com programas de qualidade				
Receio de não continuidade ao programa pela próxima gestão				
Estrutura hierárquica que dificulta aproximação dos servidores e gestores				
Baixo índice de dados históricos na instituição				
Baixo nível de comprometimento/colaboração dos servidores públicos				
Quadro reduzido de servidores ou idade média avançada dos servidores				
Baixa capacitação dos servidores				
Estrutura/recursos insuficientes para implantação do programa				
Excesso de burocracia				
Dificuldade de interpretação do vocabulário e da abrangência dos programas de qualidade				
Escassez de exemplos consolidados da implementação do programa nas Instituições de Ensino				
Baixo índice de divulgação por parte dos programas de qualidade				
O SINAES é um modelo abrangente, o que dispensa a utilização de Programas de Qualidade				
Pressão das partes interessadas que acreditam não ser a prioridade no momento				
Exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores, consultores)				
A instituição já possui um sistema de gestão adequado à sua necessidade.				

**++: Muito Forte +: Forte -: Fraco --: Muito Fraco**

**8. Há outros fatores inibidores ou responsáveis pelo insucesso** para a implantação do GESPUBLICA na UFRB **não elencados acima?** Em caso afirmativo, por favor cite-os abaixo:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**9. Quanto às fases da gestão de processos abaixo avalie como estas ocorreram no projeto piloto de transportes empreendido pelo grupo:**

Fase	Avaliação da Execução da Fase		
	Não realizada	Realizada parcialmente	Realizada Integralmente
Planejamento			
Sensibilização e capacitação de pessoal			

Mapeamento de processos atuais			
Desenho e modelagem de processos (com utilização de software)			
Teste e Implantação do Modelo			
Acompanhamento, medição de desempenho, refinamento			

**10.** Na sua opinião uma nova iniciativa de implantação do GESPUBLICA na UFRB:

- ( ) Não teria sucesso pois os fatores inibidores não se alteraram
- ( ) Teria sucesso desde que houvesse enfrentamento dos inibidores
- ( ) Teria sucesso por haver mais fatores motivadores que inibidores
- ( ) Não tenho opinião formada
- ( ) Outra opinião. Qual ?

---



---



---

Agradecemos prontamente a sua colaboração e os resultados de tal levantamento serão comunicados oportunamente aos participantes

## **APÊNDICE C**

### **Roteiro de Entrevista Semi Estruturada**

#### **Avaliação da experiência de aperfeiçoamento de processos na UFRB através do 1º ciclo de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão**

Este roteiro para entrevista será seguido para avaliação de recente iniciativa de aperfeiçoamento de processos na UFRB através do primeiro ciclo de implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG).

Servirá como elemento direcionador da orientação para dissertação do Mestrando Igor Dantas Fraga, orientado pelo Professor Doutor Alexandre Almérico Almassy Jr., no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da UFRB. O objetivo desta entrevista é avaliar a metodologia adotada para esta iniciativa de implantação a comparando com o “Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior”, obra de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011).

Para tanto, será entrevistado o coordenador do projeto, o Analista de Tecnologia da Informação responsável pela condução dos trabalhos de grupo de trabalho designado em portaria para implantação dos sistemas.

**Tempo previsto de entrevista: 1 (uma) hora**

Os dados serão analisados de forma impessoal direcionando a avaliação do procedimento e não dos atos dos gestores

Agradecemos sua cooperação.

-----

1. Qual a duração desta primeira fase do projeto de implantação e qual sua atuação neste planejamento?

2. Por observação notou-se que no início desta implantação se discutiu os procedimentos administrativos e acadêmicos sob a ótica de gestão por processos, bem como no decorrer aparentemente se utilizou uma metodologia de gestão de projetos. Qual o referencial teórico utilizado para essa abordagem ?

3. Por favor discorra em linhas gerais qual o planejamento (em fases) adotado para esta iniciativa de implantação dos sistemas integrados na UFRB.

**4.** Durante o decorrer deste ciclo do projeto como se deu a atuação da alta direção da UFRB? E qual a atuação dos gestores de área?

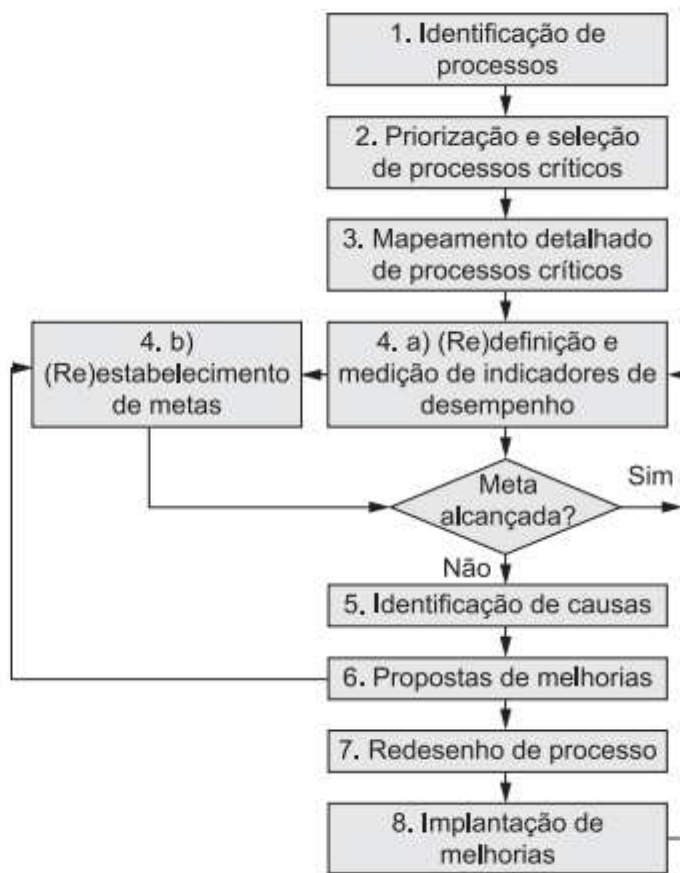
**5.** Houve evasão de membros durante as reuniões do projeto? Você identificou resistências dos membros a esta implantação? Em caso afirmativo, na sua opinião a que se deve tais resistências?

**6.** Houve capacitação, sensibilização inicial dos membros do grupo de trabalho quanto aos conceitos de gestão por processos e seus benefícios? Houve reunião com todos os servidores ou só com membros do GT para explanação da importância deste trabalho de aperfeiçoamento das rotinas?

**7.** Em sua opinião quanto à visão de andamento do trabalho na UFRB os membros do Grupo de Trabalho possuem predominantemente uma visão mais voltada à gestão horizontal por processos geridos ponta a ponta ou uma visão de gestão vertical orientada pela especialização de setores/departamentos?

**8.** Qual o resultado dos trabalhos nesta primeira fase de implantação? Surgiram fluxos de processos, desenhos(modelos de processos melhorados). Indicadores de desempenho de processos ou metas de melhoria? Como tais resultados foram divulgados?

**9.** Na obra “Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior”, obra de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011), define-se um fluxo que demonstra tal modelo. Por favor identifique e comente quais fases ocorreram na UFRB quanto à implantação dos sistemas integrados no primeiro ciclo.



Perguntas direcionadoras:

- Como ocorreu a identificação e priorização dos processos?
- Qual o critério utilizado para priorização?

**10.** Diante do ocorrido, você julgaria os servidores envolvidos motivados para iniciativas de gestão por processos?

**11.** Os autores que são a referência desta entrevista recomendam a formação que após iniciativas com consultoria externa se forme um grupo de qualidade de processos, formado por servidores da instituição para gestão de projetos de aperfeiçoamento de processos, qual sua opinião sobre esta recomendação para a UFRB?

**12.** Em próximas iniciativas de aperfeiçoamento de processos na UFRB o que poderia ser feito diferente para obter mais sucesso e resultados?

Agradecemos prontamente a sua colaboração e os resultados de tal levantamento serão comunicados oportunamente aos participantes