

Modernização administrativa em Organizações Públicas – uma metodologia baseada na melhoria dos processos

Thales Ribamar Miranda (UFRJ) thales@gpi.ufrj.br
André Rego Macieira (UFRJ) macieira@gpi.ufrj.br
Rafael Paim Cunha Santos (UFRJ) rafael@gpi.ufrj.br

Resumo

A administração pública é historicamente rotulada de ineficiente, morosa e pouco produtiva, sendo entendida enquanto entrave para o desenvolvimento do tecido sócio-econômico nacional. O presente artigo se insere neste contexto objetivando a formatação de uma metodologia para projetos de modernização administrativa em organizações públicas tendo como arcabouço conceitual as áreas de atuação da Engenharia de Produção, principalmente a temática da melhoria de processos. A metodologia proposta é resultante da experiência dos autores em projetos de reforma organizacional, abarcando diretrizes, premissas, objetivos e resultados esperados para cada uma das etapas definidas. Por fim, são identificadas as novas frentes sobre as quais a metodologia proposta deve avançar de forma a expandir seu escopo e agilizar sua implantação.

Palavras chave: Administração Pública, Modernização Administrativa, Melhoria de Processos.

1. Introdução

A máquina administrativa pública é notoriamente caracterizada enquanto ineficiente e de baixa capacidade para agregação de valor à sociedade. Isso decorre, em primeira análise, da própria essência burocrática de seus processos, o que dificulta a identificação de problemas e, conseqüentemente, restringe a implantação de melhorias. Além disso, o ambiente político marcado por conflitos e *trade offs* partidários promove grande instabilidade. Também deve ser observado o histórico do perfil do servidor público marcado pelo conhecimento limitado de questões emergentes no estado da arte no que tange a gestão de organizações.

Ainda, soma-se a estes aspectos uma tendência de desprezo e incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo, além do excesso de confiança na experiência e na arte política, os quais acabam por se tornarem inimigos dos métodos de governo. Conseqüentemente, política e governo tornam-se as únicas artes que prescindem do apoio da ciência (MATUS, 1997).

Ainda segundo Matus (1997), governar exige que constantemente se articulem três variáveis, na qual cada uma depende das demais. Estas são: Projeto de Governo, que se refere ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator realiza para alcançar seus objetivos; Governabilidade do Sistema, entendida como relação entre o peso das variáveis que um ator controla e as que não controla, no processo de governo, ou seja, expressa o poder para realizar os seus projetos; e por fim, a Capacidade de Governo, que se relaciona ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social aos objetivos declarados.

Considerando a proposta de Matus, percebe-se que existem diversas possibilidades de inserção da Engenharia de Produção (EP) de forma a transformar a imagem de ineficiência da administração pública: assessorar o governo a delimitar seu escopo de atuação e definir seus objetivos considerando a governabilidade do sistema existente; construir um modelo para

alteração da governabilidade vigente do sistema de forma que novos projetos de ação possam passar a serem executados; definição de técnicas e métodos que facilitem a relação com as variáveis as quais o governo não controla. No caso específico deste artigo, foca-se na Capacidade de Governo concebendo uma metodologia para realização de uma reforma administrativa centrada na melhoria dos processos da organização e focada no aumento de sua eficiência e eficácia com a redução dos custos diretos da máquina administrativa. Tal ação ainda tem impactos indiretos nos outros elementos propostos por Matus (1997), permitindo que o escopo do Projeto de Governo tenha mais ações e de maior complexidade e desenvolvendo a gestão das variáveis controladas dentro da Governabilidade do Sistema. A figura 1 abaixo apresenta estas variáveis ilustrando a discussão supracitada.

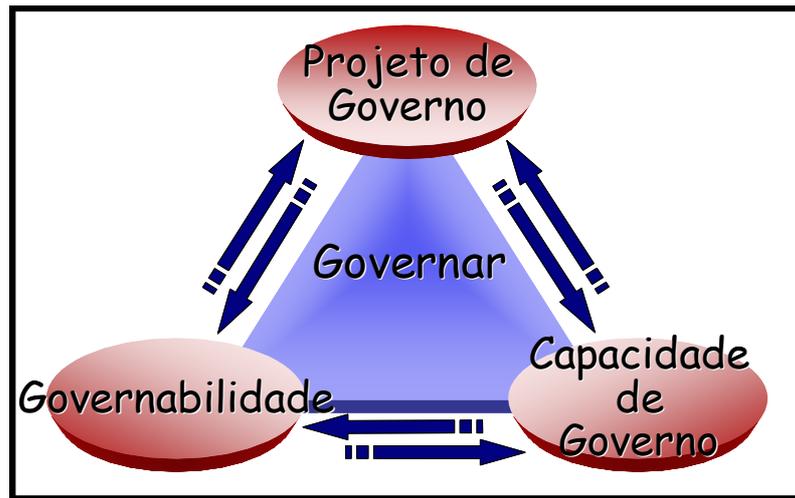


Figura 1 – Triângulo de governo (MATUS, 1997).

2. Metodologia para projeto de reforma administrativa

A modernização administrativa deve ser iniciada por um entendimento da situação atual da organização, que gera o conhecimento necessário para o posterior redesenho de sua estrutura organizacional. Em seguida, inicia-se uma fase de melhoria dos processos, que conduz a organização para uma transição entre sua estrutura original e o modelo de funcionamento idealizado. Estas mudanças implicam em uma série de desdobramentos essenciais para apoiar os novos processos e sem os quais elas seriam inviáveis. Estes desdobramentos são agrupados em três áreas principais: Tecnologia da Informação, Gestão do Conhecimento e Gestão por Indicadores. Por fim, é necessária a elaboração de um novo modelo de gestão, que norteie os administradores públicos sobre o funcionamento da organização e integra de forma alinhada e consistente todos os elementos discutidos anteriormente.

A metodologia de trabalho proposta ainda é acompanhada por um pacote de dez produtos - relatórios em Microsoft Word - e diversos instrumentos - documentos em Microsoft Word, apresentações em Microsoft Power Point e Planilhas em Microsoft Excel. Desta forma, cada ação realizada possui um conjunto intrínseco de informações de entrada, atividades a serem desenvolvidas e resultados esperados, que são coordenados por metodologias internas específicas alinhadas à macro metodologia do projeto. Em última instância, busca-se que o projeto transcorra no mínimo de tempo possível sem que isto implique numa redução dos benefícios proporcionados à organização.

Finalmente é importante ressaltar que qualquer ação de reforma administrativa é de natureza complexa promovendo uma grande ruptura de paradigmas, com a modificação da organização do trabalho historicamente aceita, a alteração dos valores culturais cultivados, a reestruturação da sistemática de execução das tarefas, etc. Para minimizar esta problemática é fundamental

que, antes do início efetivo do projeto, seja definida uma série de diretrizes estratégicas que orientem o processo de tomada de decisão ao longo da modernização e promova a convergência das decisões tomadas para pólos comuns, potencializando resultados obtidos e minimizando ações contraproducentes. Por exemplo, quando se define o aumento da satisfação dos usuários enquanto uma diretriz, todas as deliberações a serem efetuadas vão ser pensadas sob a ótica do que pode ser feito para maximizar aceitação do cidadão em relação aos serviços prestados. Além disso, as diretrizes também têm um papel importante enquanto referencial conceitual para legitimar e justificar as decisões tomadas. Neste sentido, a organização tem melhor entendimento do porquê uma decisão está sendo tomada e não outra.

3. Modelagem de processos

A metodologia de trabalho proposta se inicia com uma ação de modelagem dos processos da organização. Um processo deve ser entendido enquanto um conjunto estruturado e mensurável de atividades com um propósito específico (um nível de qualidade ou um prazo de entrega, por exemplo) e orientadas para o cliente final. Este cliente deve ser único/comum para estas atividades que compõe o processo. As atividades atuam de forma cooperativa entre si adquirindo uma ordem através do espaço e do tempo, com entradas e saídas bem definidas (HUNT, 1996; PAIM, 2002; SALERNO, 1999). Já um modelo segundo Pidd (1999) "... pode ser entendido como uma representação explícita e externa de parte da realidade vista por pessoas que desejam usar o modelo para: entender, mudar, gerenciar e controlar esta parte da realidade de alguma forma".

Neste sentido, a prática da modelagem de processos tem os seguintes objetivos globais: uniformizar o entendimento da forma de trabalho, gerando integração organizacional; analisar e melhorar o fluxo de informações; explicitar o conhecimento sobre os processos, armazenando, assim, o *know how* organizacional; realizar análises organizacionais e de indicadores (processos, financeiros e outros); realizar simulações, apoiando tomada de decisões; e gerir a organização (VERNADAT, 1996).

O processo de mapeamento se inicia com a realização de entrevistas com os principais líderes da organização gerando, como resultado inicial, o diagrama do macroprocesso da situação atual. Este diagrama representa sua cadeia de valor agregado, ou seja, como a concatenação das várias atividades agrega valor através das unidades organizacionais de forma a gerar os produtos e serviços resultantes. Posteriormente, o macroprocesso é decomposto em seus subprocessos individuais - um diagrama para cada uma das unidades - que, finalmente, são desdobrados em cada uma de suas atividades identificadas. Este é o nível mais detalhado de mapeamento, considerando, além do fluxo de funções intercaladas com eventos, todos os documentos, sistemas, pastas, executores, etc. necessários para realização da atividade. Posteriormente, se inicia o processo de validação dos modelos gerados com a apresentação destes aos gestores da organização para verificação de inconsistências ou falta de aderência com a realidade. Feito isso, os processos mapeados são revisados de forma a inserir as críticas percebidas e as alterações sugeridas.

O resultado final da ação de modelagem de processos será um relatório que representa o entendimento da situação atual sob a ótica de processos constituindo o primeiro produto do projeto organizacional.

4. Desenho da nova estrutura organizacional

A segunda ação da reforma administrativa busca entender, analisar e criticar a estrutura organizacional existente, tendo como importante ressalva a consideração de que o organograma implantado na realidade da organização pode ser distinto do modelo formal documentado e oficializado pela legislação.

Segundo Carson (1967), uma organização inclui: “As pessoas que compõem uma empresa, os respectivos lugares que elas ocupam, o alcance de autoridade e responsabilidade que elas individualmente exercem, a estrutura de relações através das quais elas entram em contato e negociam entre si e os mecanismos através dos quais elas operam e coordenam suas atividades na empresa”. Para Quinn, Mintzberg e James (1988), uma organização é composta de diferentes partes: dentro da linha de autoridade têm-se três grandes grupos: a cúpula estratégica, a linha intermediária – formada pelos gerentes – e o núcleo operacional. Fora da linha de autoridade, ou seja, fora do fluxo de trabalho operacional, tem-se a tecnoestrutura constituída pelos analistas que planejam formalmente o trabalho a ser executado e a assessoria de apoio, formada pelo pessoal de suporte as tarefas administrativas.

A metodologia para o desenvolvimento desta etapa é realizada através de reuniões com a cúpula administrativa em que se busca o entendimento dos seguintes aspectos: (1) Estratégia da organização; (2) Estrutura organizacional vigente, identificando a existência de coordenadores de processos; (3) Atendimento ao cidadão; (4) Integração entre unidades organizacionais; (5) Mecanismos de gestão, identificando principalmente o que é centralizado e o que é descentralizado; (6) Recursos humanos, em que se deve dar especial atenção para os programas de capacitação e gestão do conhecimento dos servidores; (7) Sistemas de informação, em que se explicita quais são, qual o nível de integração entre eles e sua eficiência; e, por fim, (8) Finanças. As percepções e informações obtidas com estas reuniões devem ser complementadas pelos conhecimentos tácitos e explícitos gerados pelo mapeamento de processos na etapa anterior.

Em seguida, é realizado um estudo de outras organizações de natureza semelhante tidas como referências nacionais ou internacionais. A premissa aqui defendida está embasada na identificação das melhores práticas de atuação e dos modelos de gestão mais eficientes para posterior análise da possibilidade de inserção e adaptação destes fatores diferenciais de sucesso no contexto vigente.

O resultado obtido consiste em um relatório que formaliza o segundo produto da reforma, englobando tanto o estudo de referências quanto o entendimento da estrutura atual.

Na etapa seguinte, inicia-se efetivamente o desenho da nova estrutura organizacional. A questão que norteia este desenho se refere ao melhor modo para distribuição das macroatividades da organização em suas unidades organizacionais e a como diluir o processo decisório em suas hierarquias de comando e controle. Ainda deve ser feita a importante ressalva que o organograma se constitui em instrumento eficaz para que tanto seus funcionários quanto pessoas externas entendam como o trabalho é distribuído e organizado.

O procedimento de trabalho proposto para esta etapa consiste no desenho de uma alternativa inicial e sua apresentação num fórum de discussão com os principais gestores da organização. Posteriormente, revisões e desdobramentos provenientes desta discussão são processados sendo elaborada uma nova proposta de estrutura a ser discutida em nova reunião. Este ciclo de ações se repete até que se chegue a uma proposta organizacional definitiva e satisfatória a ser implantada. Esta ainda é documentada de forma detalhada no terceiro produto da Modernização Administrativa.

5. Implantação da mudança

Concluída a segunda ação da metodologia proposta, surge o desafio relacionado a implementar tanto a nova estrutura organizacional quanto as melhorias nos processos. Ambas tornam-se particularmente difíceis, dada a complexidade da tarefa de convencer um grupo de indivíduos a sair de sua área de conforto e aderir as mudanças propostas baseado na expectativa de futuros benefícios. Dessa forma, faz-se necessária a estruturação consistente de

um conjunto de etapas interligadas que induzam e garantam que cada unidade e cada pessoa passará a operar sobre a nova sistemática de funcionamento proposta (GROVER & KETTINGER, 2000; KOTTER, 1997).

Neste sentido, emerge a ação da implantação da mudança que é segmentada em três etapas para clarificação de seu entendimento: Preparação do ambiente; Identificação de melhorias nos processos e Implantação dos novos processos.

5.1 Preparação do ambiente para a mudança

A preparação do ambiente se fundamenta em três pilares principais: atividades para implantação - referentes às ações a serem tomadas e a seqüência em que dever ser tomadas; grupos de implantação - referentes à distribuição das atividades propostas em unidades organizacionais funcionais formais; e estratégia de implantação - referente ao debate que deve ser fomentado considerando as diversas possibilidades para esta implantação alcançar a qualidade esperada no mínimo tempo possível (MACIEIRA, OPPERMANN & PAIM, 2003).

Vale ressaltar dentro desses três pilares, o conceito de grupo que, segundo Tjosvold (1991) apud Salerno (1999), é o conjunto de duas ou mais pessoas interagindo e influenciando-se diretamente, com papéis entrelaçados e dependentes entre si. Esse conjunto possui um grau de integração pautado na relação pessoal, o que justificaria a formação de pequenos grupos. A metodologia proposta priorizou a formação de cinco grupos: Grupo Coordenador da Implantação (GCI), que possui a função de planejamento e estruturação da implantação, além de servir de elo entre a organização e uma possível consultoria contratada; Grupos de Melhoria de Processos (GMPs), que estão focados na melhoria de cada um dos processos e são constituídos de funcionários diretamente ligados a este; Grupo de Implantação de Processos, que irá coordenar os GMPs; Grupo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação (GTI), responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de forma alinhada às melhorias identificadas nos processos; Grupo de desenvolvimento de Sistema Gerencial (GSG), que deve definir uma estrutura integrada de indicadores de desempenho, analisá-los e prover novas formas de gratificação e recompensa dos funcionários; Grupo de Desenvolvimento de Recursos Humanos (GRH), que possui as atribuições de gestão comportamental, capacitação dos funcionários e acompanhamento do ambiente da organização ao longo da implantação; e por fim, o Grupo de Facilitadores, que abarca a função de fornecer apoio e auxiliar a mudança (MACIEIRA, OPPERMANN & PAIM, 2003).

Esta etapa deve estar integralmente descrita para a organização no quarto produto da reforma de modo que as pessoas envolvidas nesta atividade tenham um material referencial detalhando o que está para acontecer, quais são as atenções especiais a serem tomadas, qual o papel de cada um neste novo contexto e qual o propósito de toda esta ação em andamento.

5.2 Identificação de melhorias nos processos

A segunda etapa desta ação consiste na realização de reuniões entre os grupos de implantação descritos anteriormente de forma a identificar problemas e oportunidades de melhorias dos processos. Estas reuniões devem gerar como resultado uma extensa planilha que resume as discussões realizadas e propostas apresentadas. Tal planilha baseia-se na metodologia 5W1H discutida por Falconi (1999), que no contexto deste projeto, consiste no preenchimento das respostas às seguintes perguntas: *What* – Qual a proposta de melhoria?; *When* – Até quando deve ser implementada?; *Where* – Em qual setor(es) organizacional(is) ela ocorre?; *Why* – Qual o motivo?; *Who* – Quem é o responsável por conduzir a ação?; *How* – Quais passos ou atividades principais da tarefa?. Nesta etapa ainda é de grande relevância identificar como a novo organograma irá influir em cada um dos processos de forma que as melhorias priorizadas estejam alinhadas às discussões emergentes na ação anterior de redesenho do

projeto organizacional (MACIEIRA, OPPERMANN & PAIM, 2003).

Passada a etapa de identificação de oportunidades de melhorias, estas devem ser reorganizadas em grupos por semelhança de natureza (até então o foco era nos processos), priorizadas dado um conjunto de critérios pactuados com a organização, e, finalmente, devem ser definidos prazos, custos e responsáveis para sua implantação. O quinto produto desta metodologia encerra esta discussão apresentando o plano de implantação das melhorias identificadas.

5.3 Implantação dos novos processos

Finalizando a ação de implantação da mudança, tem início a transição dos processos da organização que passam a sistematizar e padronizar as melhorias propostas. Isso promove para a mesma a melhor utilização de seus recursos, a eliminação de atividades que não agregam valor, informatização dos processos, redução do tempo de atravessamento, redução dos custos e incidências de erros, capacitação do corpo de funcionários e gerencial e etc.

Além destes ganhos tangíveis e facilmente perceptíveis, a organização também se fortalece com o enraizamento da nova sistemática de operação baseada na melhoria contínua de suas operações. Ou seja, embora o presente projeto de modernização possua tempo finito de atuação o aprendizado da metodologia de trabalho proposta e a mudança da cultura organizacional difundem uma mentalidade de se repensar continuamente como melhorar o que está sendo feito. Por fim, é elaborado o produto seis que abarca os novos processos concebidos e implantados na organização.

6. Desdobramentos da reforma administrativa

Uma vez que se tenha entendido a situação atual da organização, que seus processos tenham sido melhorados e implantados junto com a estrutura organizacional redesenhada, faz-se necessário atuar em uma série de elementos que suportem o novo modelo de funcionamento da organização. Conforme já fora dito, estes elementos de suporte se segmentam em três grandes campos do conhecimento: gestão do conhecimento, tecnologia da informação e indicadores de desempenho.

Segundo Rummler e Brache (1992) “Se um desempenho não está sendo medido, ele não está sendo gerenciado”. Nesse sentido, depreende-se a necessidade da gestão por indicadores de desempenho que devem ser utilizados para avaliar a execução dos processos, apoiando a identificação, análise e solução de seus problemas. O sétimo produto, portanto, encerra a discussão de como definir indicadores alinhados à estratégia que suportem os novos processos. O resultado ideal para este produto seria a construção de um modelo que demonstre como estes indicadores interagem entre si explicitando as relações de causa e consequência existentes.

Em seguida, pode-se ressaltar a importância da gestão do conhecimento que se relaciona com os processos na busca contínua pela capacitação de seus funcionários considerando tanto a disponibilidade de conhecimento existente quanto a necessidade demandada pelas novas funções desempenhadas. O oitavo produto pela metodologia proposta, agrega portanto, o conjunto de capacitação que devem ser realizadas juntos aos servidores para que estes estejam aptos a realizar os processos da organização.

Por fim, quanto aos sistemas de informação - definidos, de acordo com Stais e Reynolds (1999), como um conjunto de elementos ou componentes inter-relacionados que coletam (entrada), manipulam (processamento) e disseminam (saída) os dados e a informação e fornecem um mecanismo de feedback para atender a um objetivo - estes devem ser modificados ou concebidos de forma aderente aos processos. Alguns dos objetivos específicos

desta etapa são: o aumento da eficácia no fluxo de informações, para que os funcionários tenham a informação precisa no momento necessário; a automatização de funções sem uso de inteligência humana; a redução do fluxo de documentos físicos; e a minimização do tempo de ociosidade dos trabalhadores. Nesse sentido, o produto nove propõe a identificação dos atuais sistemas de informação e o mapeamento de que melhorias são necessários para adequá-los aos novos processos, além do diagnóstico de que outros sistemas devem ser adquiridos ou concebidos.

7. Modelo de Gestão

Finalmente, a última ação da reforma administrativa consiste na elaboração de um modelo de gestão que promova a visibilidade necessária e clarifique o entendimento da forma como a organização é gerida. Nele devem estar presentes todos os elementos de gestão discutidos ao longo do projeto: estratégia, processos, estrutura organizacional, indicadores de desempenho, gestão do conhecimento e sistemas de informação. Todavia o grande ganho do modelo ocorre na visão sistêmica como estes elementos interagem entre si. Esta interação ocorre por meio das premissas e valores difundidos pela cultura organizacional, assim como pelas diretrizes e orientações provenientes do planejamento estratégico.

Neste sentido, o objetivo final deste modelo é promover o alinhamento consistente do que está sendo gerido de forma a polarizar as decisões dos gestores, que se dão intra e inter elementos de gestão, para as demandas e expectativas alimentadas pela sociedade. Esta discussão quanto à sinergia e organicidade dos elementos de gestão da organização assim como o modelo de gestão final concebido é apresentada no décimo e último produto desta metodologia de trabalho.

8. Conclusão

A proposta de trabalho apresentada por este artigo deve ser entendida enquanto um esforço da Engenharia de Produção para conseguir aumentar a eficiência da administração pública e aumentar seu valor percebido pela sociedade. Dado este propósito maior, fora estruturado todo este conjunto de ações detalhadas em etapas, com metodologias internas, premissas, diretrizes, considerações, conceitos, produtos, que são resultantes da larga experiência dos autores em projetos de reforma administrativa em organizações públicas. A metodologia apresentada, portanto, vem sendo desenvolvida gradualmente ao longo dos anos de acordo com os problemas percebidos neste tipo de organização e com os resultados gerados.

Finalmente, quando as perceptivas de desenvolvimentos desta metodologia há duas grandes frentes que passam a ganhar maior importância dado que sua estrutura base já fora testada e consideravelmente cristalizada. A primeira demanda foca na concepção de um método que discuta a questão da estratégia na organização de forma conectada com as outras ações existentes. Este tipo de ação pode gerar impactos significativos na priorização de que processos devem ser abordados, assim com um encurtamento no tempo necessário para o redesenho da estrutura organizacional. A outra frente ainda em aberto discute um aprofundamento da temática da gestão da mudança para sua diluição ao longo de todos os produtos. Ou seja, busca-se delimitar uma estratégia de atuação que pense anteriormente como o projeto pode ser melhor absorvido pela organização, aumentando continuamente a adesão dos servidores, a eliminação de barreiras e o enraizamento dos valores e métodos discutidos.

A figura 2 abaixo apresenta o estágio atual de desenvolvimento da metodologia descrita neste artigo relacionando os elementos discutidos ao longo dos projetos com os produtos gerados.

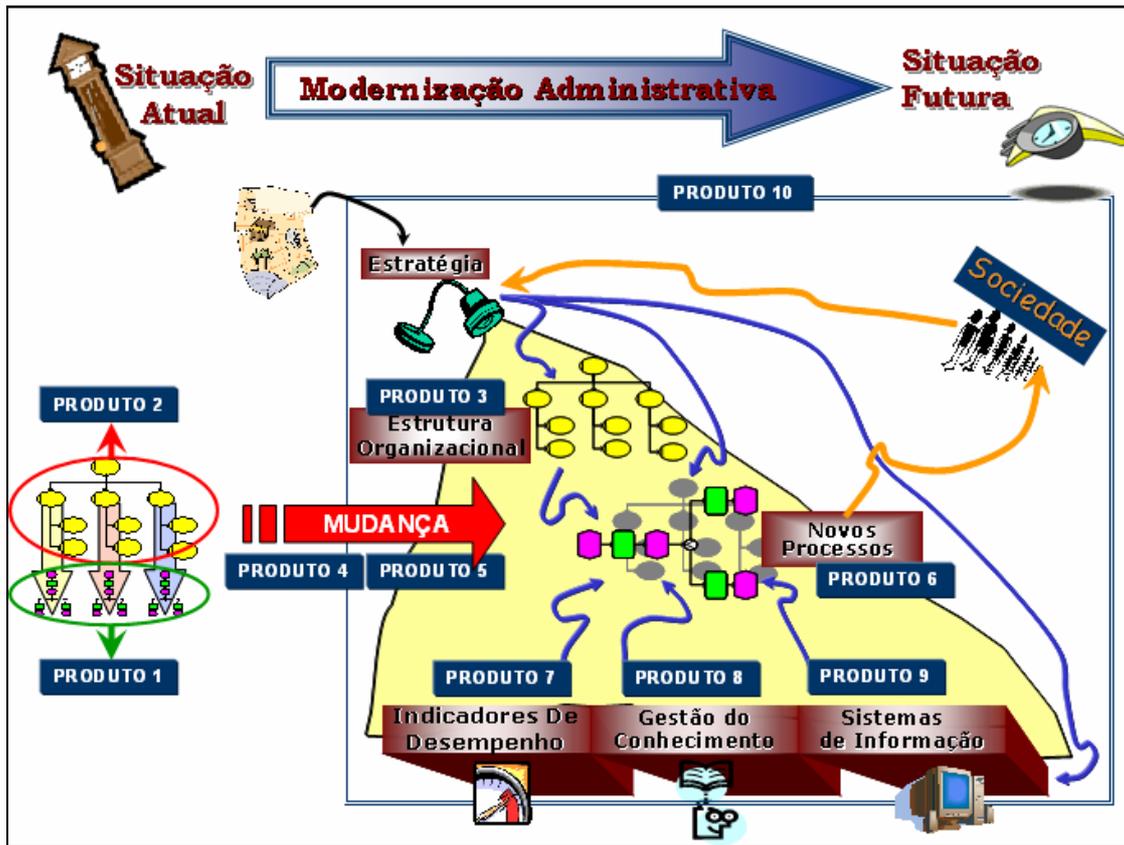


Figura 2 – Metodologia para o projeto de modernização administrativa em organizações públicas

9. Referências

- CARSON, G. B. (1967) - *Production handbook*. Ronald Press. 2ª Edição. New York.
- FALCONI, V. (1999) - TQC – Controle da Qualidade Total. Campus. 1ª Edição. Rio de Janeiro.
- GROVER, V. & KETTINGER, W.R. (2000) - *Process Think: Winning Perspectives For Business Change in the Information Age*. Idea Group Inc. Hershey
- HUNT, D. (1996) - *Process Mapping*. Wiley. 1ª Edição. New York.
- KOTTER, J. P. (1997) - *Liderando a mudança*. Campus. Rio de Janeiro.
- MACIEIRA A.; OPPERMAN A. & PAIM, R. (2003) – *Implantação Efetiva da Mudança: uma Abordagem Baseada em Processos*. Grupo de Produção Integrada/COPPE-EE/UFRJ. Enegep 2003. Ouro Preto.
- MATUS, C. (1997) - *Adeus Senhor Presidente: governantes e governados*. Fundap. São Paulo.
- PAIM, R. (2002) - Engenharia de Processos: Análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos. Tese de Mestrado em Engenharia de Produção. COPPE-UFRJ. Rio de Janeiro.
- PIDD, M. (1999) - *Just Modeling Through: A Rough Guide to Modeling*. Department of Management Science - The Management School - Lancaster University.
- QUINN, J. B.; MINTZBERG, H. & JAMES, R. M. (1988) - *The strategy process: concepts, contexts and cases*. Englewood Cliffs. New Jersey.
- REYNOLDS, G. W. e STAIR, R. M. (2002) - *Princípios de Sistemas de Informação*. LTC. 4ª Edição.
- RUMMLER, G. A. e BRACHE, A. P. (1992) - *Melhores Desempenhos das Empresas*. Makron. 1ª Edição. São Paulo.
- SALERNO, M. S. (1999) - *Projeto de Organizações Integradas e Flexíveis: processos, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação-negociação*. Atlas. 1ª Edição. São Paulo.
- VERNADAT, F. B. (1996) - *Enterprise Modeling and Integration: principles and applications*. Chapman & Hall. 1ª Edição. London.