

# UNIDADE 2

## GESTÕES OPERACIONAIS CRÍTICAS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ reconhecer e organizar entendimentos de serviços públicos, de processos de gestão e de projetos no âmbito da Gestão Operacional;
- ▶ diferenciar as principais características da gestão de processos e da gestão de projetos e respectivas contribuições para a elaboração de planos de ação e para a institucionalização de serviços públicos; e
- ▶ reconhecer os aspectos das gestões de carga e capacidade operacional, considerando as categorias



# GESTÃO INTEGRADA DE PROCESSOS E DE PROJETOS

Caro estudante,

Conforme programado, estudaremos, nesta Unidade, as etapas de planejamento e de execução da gestão das ações operacionais.

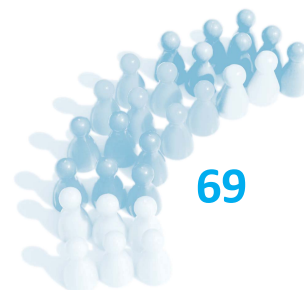
Para tanto, vamos, em primeiro lugar, centrar nossa atenção na etapa de execução das ações operacionais, nos processos e nos projetos, que podem ser entendidos como conjuntos de diferentes atividades executadas para prestar os serviços públicos.

Em seguida, analisaremos a etapa de planejamento, que no caso do ciclo de gestão das ações operacionais, contempla a programação dos trabalhos que serão realizados para atender as demandas dos usuários dos serviços públicos. Para essa programação, vamos estudar as duas variáveis que definem a programação: carga e capacidade.

Gestão de processos, gestão de projetos e gestão de carga e de capacidade são as gestões críticas que escolhemos para a disciplina e serão tratadas nesta Unidade 2.

Veja quantos temas estamos introduzindo nesta Unidade: processos, projetos, carga e capacidade! Para todos eles você, com certeza, já possui um entendimento, mas para usá-los na Gestão Operacional vamos precisar construir definições mais adequadas a esse contexto.

Esse é o nosso desafio, vamos lá? Bons estudos e diante de qualquer dúvida procure esclarecê-la com seu tutor.



A Administração e a Engenharia de Produção são duas áreas do conhecimento que servirão de base para compreender melhor as etapas de planejamento e de execução do ciclo PEAC para a Gestão Operacional.

Face às limitações da disciplina, porém, vamos nos restringir a abordar as variáveis e os temas mais importantes dessas gestões. As metodologias de gerenciamento de processos e de projetos, bem como aquelas que sustentam a programação da execução dos serviços, têm sido contempladas em várias publicações, e no momento oportuno indicaremos a você alguns exemplos.


Por esse motivo, em um primeiro momento, você pode considerar que as informações são mais detalhadas e em maior volume do que aquelas apresentadas nas disciplinas do módulo básico.

Muitos dos conhecimentos que vamos apresentar tiveram origem na prática das Gestões Operacionais da prestação de serviços; e você poderá contribuir para aprimoramento delas quando estiver exercendo suas atribuições nas organizações que prestam serviços públicos.

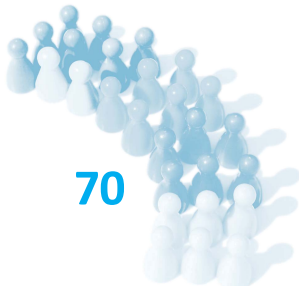
Vamos recordar que a Gestão Operacional tem como objetivo garantir a prestação de **serviços públicos**, conforme orientações legais e aquelas fornecidas pelas gestões de nível superior, atendendo às expectativas de prazo e de qualidade dos diversos usuários e beneficiários.

Os serviços públicos prestados pelas organizações estatais, ou mesmo por aquelas que são legalmente incumbidas desta tarefa, todavia, são caracterizados por uma grande variedade. Pense em como são diferentes os conjuntos de ações operacionais de uma prestação de serviço de saúde e de uma prestação de serviço educacional.

Nos ciclos de gestão de nível superior esta variável tem impacto muito menor nas definições e na implementação dos mecanismos e dos instrumentos de gestão do que naqueles usados no ciclo de gestão das ações operacionais.



Ao longo de todo Curso de Especialização, um termo permeou todas as disciplinas, o “serviço público”, sempre tratado de forma genérica e ampla.



Desta variedade de serviços públicos decorre a complexidade e também a diversidade das ações operacionais necessárias para a realização dos atendimentos aos diversos usuários e beneficiários desses serviços. Daí a necessidade de trabalharmos pelo menos dois tipos distintos de ações operacionais: dos processos e dos projetos.

Assim, programamos, nesta seção, abordar, em primeiro lugar, os conceitos: serviços públicos, processos e projetos, para uniformizar entendimentos, visto que essas palavras comportam múltiplas interpretações. Em seguida, vamos estudar a importância dos gerenciamentos dos processos e dos projetos na prestação de serviços públicos e a integração das atividades desses dois gerenciamentos.

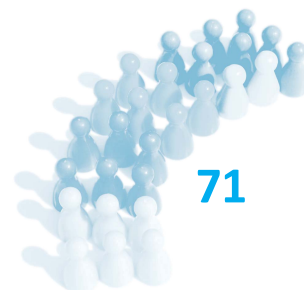
## CONCEITOS BÁSICOS: SERVIÇOS PÚBLICOS, PROCESSOS E PROJETOS

Com relação a esses termos tão importantes para a Gestão Operacional, os funcionários e os gestores das organizações públicas não possuem o mesmo entendimento e isso também ocorre com os diversos autores que escrevem sobre a Administração Pública.

Vamos, portanto, estabelecer um entendimento comum para nossa disciplina com o objetivo de facilitar os estudos programados, iniciando com os serviços públicos.

### Serviços Públicos – Categorias

Para fins da disciplina *Gestão Operacional*, vamos adotar a definição de Di Pietro (1999) que considera serviço público como



toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público.

Essa é uma dentre as muitas conceituações formuladas por teóricos da Administração e dos Direitos Público e Administrativo. Como você pode perceber, diante da definição que escolhemos, o tema merece maiores estudos.

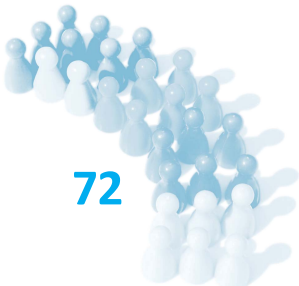
Isso posto, vamos buscar maior entendimento classificando os serviços públicos em categorias, que levam em consideração as grandes classes de necessidades da sociedade, são elas:

- ▶ socioambientais;
- ▶ infraestrutura de uso comum; e
- ▶ intervenção legal.

Para os serviços públicos, que atendem às necessidades socioambientais, existe uma **relação direta** dos usuários com o Estado, ou entidades que receberam delegação para a prestação desses serviços, vamos denominá-los Serviços de Atendimento Direto. Podemos ainda classificá-los em duas subcategorias:

- ▶ os serviços públicos de Atendimento Direto organizados em sistemas administrativos, formalmente instituídos por instrumentos legais e normativos; e
- ▶ os serviços públicos de Atendimento Direto ainda não sistematizados.

Exemplos do primeiro caso são os sistemas de saúde, de educação e, mais recentemente, o sistema de assistência social, que ora não se encontra no mesmo nível de institucionalização dos dois primeiros citados. Outros serviços dessa categoria começam a ser sistematizados, a exemplo do sistema de segurança pública, mas é importante que você saiba que a institucionalização desses sistemas é um processo técnico-administrativo, político e legal bastante demorado.



Por esse motivo alguns serviços de assistência social, de segurança e de meio ambiente ainda são prestados de forma não sistematizada ou integrada.

É adequado estabelecer essa distinção em duas categorias, pois, para a segunda, o papel das entidades não estatais, organizadas em redes na prestação de serviços públicos, diretamente aos usuários, tem sido de fundamental importância.

Para a categoria de prestação de Serviços Públicos de Disponibilização de **Infraestrutura**, podemos ainda identificar três subcategorias, a saber:

- ▶ infraestrutura física;
- ▶ infraestrutura de conhecimentos científicos e tecnológicos; e
- ▶ institucional e de fomento.

Exemplos da primeira subcategoria seriam as disponibilizações de infraestruturas de transporte, de comunicação, de energia elétrica, entre outras. Na segunda subcategoria, podemos citar os sistemas de ciência e tecnologia, que disponibilizam serviços relacionados ao conhecimento; e, para a terceira categoria, podemos citar o papel das políticas públicas e os financiamentos pelo Estado, disponibilizando meios para o desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, para a categoria de prestação de Serviços Públicos de **Intervenção Legal**, podemos entendê-los em duas subcategorias:

- ▶ a regulação voltada para a ação do Estado aos agentes de mercado; e
- ▶ a intervenção para ação do Estado nos diversos segmentos da sociedade.

Exemplos da primeira subcategoria seriam os serviços prestados pelas agências reguladoras, ao passo que licenciamentos e autorizações seriam exemplos da segunda subcategoria.

Para sumarizar o que estudamos sobre as categorias de serviços públicos, elaboramos para você a Figura 12. Analise-a com atenção.

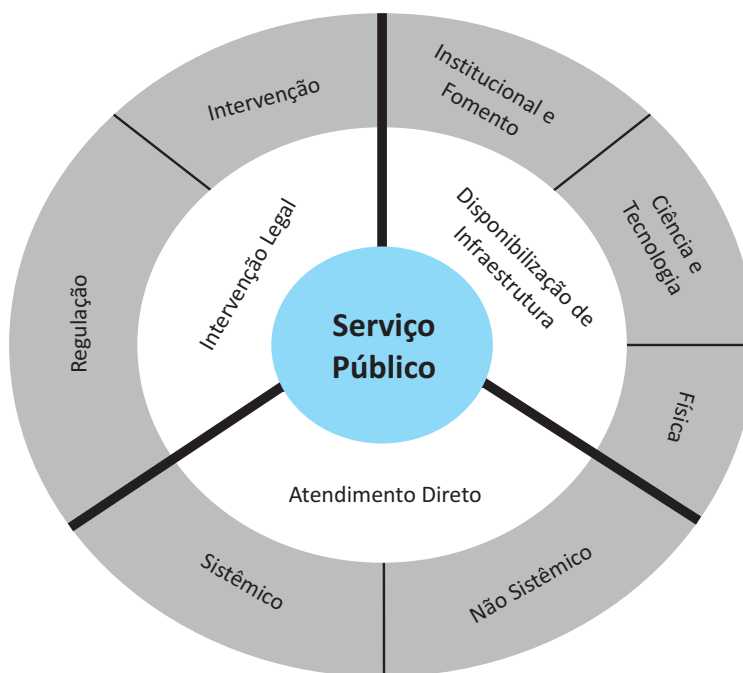


Figura 12: Serviços públicos: tipologia instrumental específica  
 Fonte: Elaborada pela autora

Essa divisão em categorias e subcategorias que apresentamos é apenas um recurso didático e específico para a nossa disciplina. Você com certeza encontrará outras formas de categorizar os serviços públicos que vão depender de para que e de como serão utilizadas.

Os serviços públicos são prestados à sociedade por meio de organizações que executam ações operacionais sempre orientadas por lei e por normas específicas para cada tipo de serviço. São essas ações que estudaremos a seguir.





## Ações Operacionais

Da mesma maneira que procedemos aos serviços públicos, vamos agrupar essas ações em grandes categorias utilizando como critério a frequência com que são realizadas.

Algumas são executadas apenas uma vez, a exemplo da realização de um curso específico para um determinado grupo de gestantes em um posto de saúde público. Outras são realizadas de forma permanente e contínua como a fiscalização das estradas de rodagem. Finalmente, existem ações que são periódicas ou sazonais, um exemplo próximo da nossa realidade é a declaração de pessoas físicas que fazemos anualmente. Para entender melhor esses três tipos de ação, analise a Figura 13 que preparamos para você.

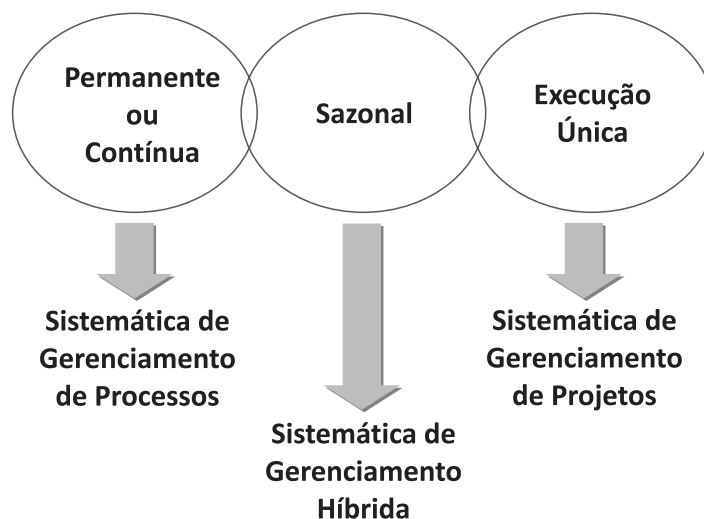
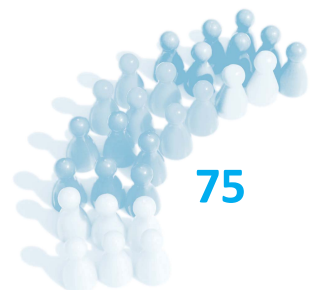


Figura13 : Categorias de ações como objetos da Gestão Operacional  
Fonte: Elaborada pela autora

Perceba que cada categoria de ações exige sistêmicas de gerenciamento diferenciadas. Note também que associamos a ação permanente e contínua à palavra processo e à ação de execução única com o termo projeto.

Acho que agora você deve compreender melhor o modelo de gestão de quatro etapas aplicado à Gestão Operacional. Vamos recordar essas etapas, que apresentamos na Unidade 1, substituindo



a expressão ações operacionais por processos e projetos. Veja o resultado da descrição do ciclo de gestão PEAC, a seguir.

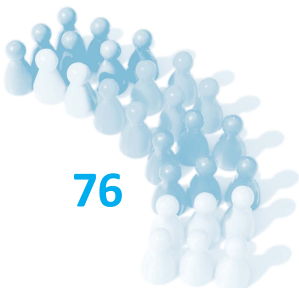
- ▶ **Planejamento (P)**: modelagem de processos e projetos e cronogramação das respectivas ações.
- ▶ **Execução (E)**: execução de ações de processos e projetos.
- ▶ **Avaliação (A)**: monitoramento e avaliação das ações de processos e projetos.
- ▶ **Controle (C)**: controle operacional: ajustes na execução de processos e projetos.

Vamos agora construir, ou uniformizar, entendimentos sobre cada um dos objetos de ação da Gestão Operacional, processo e projeto. Eles serão fundamentais para referenciar todos os demais itens da Unidade 2.

### Processos – Modelo Básico

Você já deve ter encontrado a palavra **processo** em vários momentos da sua vida, com significados diversos. Vamos a alguns exemplos.

- ▶ A realização deste trabalho não deve ser considerada como uma ocorrência eventual, mas sim como um **processo**.
- ▶ Ele deve abrir um **processo** contra a organização para recuperar o que já foi pago até agora.
- ▶ Este **processo** não leva a lugar algum.
- ▶ O **processo** administrativo que estamos analisando ainda está na etapa inicial.
- ▶ Devemos enfatizar o **processo** e não o produto.
- ▶ Essa tarefa faz parte de um **processo** muito maior.



Algumas ideias merecem destaque, quando terminada nossa leitura, quais sejam:

- ▶ A ideia de continuidade no tempo.
- ▶ A ideia de sequência de atividades ou etapas.
- ▶ A ideia de geração de resultados ou produtos.

A partir dessas ideias centrais a **definição que usaremos** em nosso livro de Gestão Operacional de ações na Administração Pública é a de que processo é um conjunto de atividades (tarefas, procedimentos etc.), executadas de forma sequencial e contínua no tempo, necessárias e suficientes para geração de um resultado ou de um produto para um interessado, em contextos diretivos, normativos (leis e normas), de recursos (meios) e de aprendizado específicos.

Você pode construir ou adotar outras se julgar necessário.

Veja a Figura 14, que elaboramos para você fixar melhor esse entendimento. Procure entendê-la, pois esta representação será usada em vários momentos de estudos nesta Unidade.

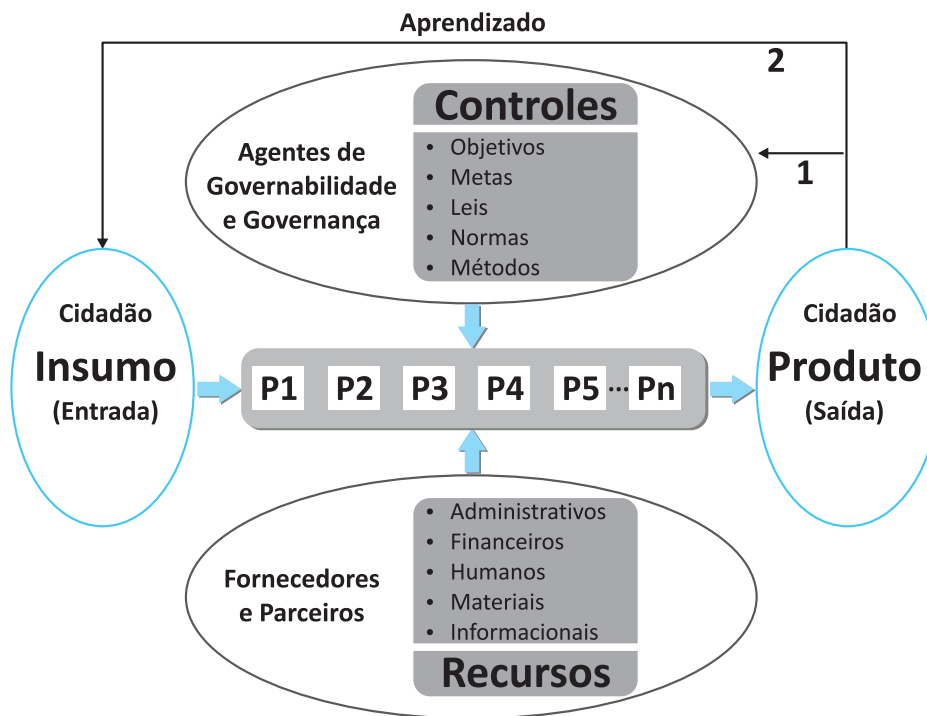
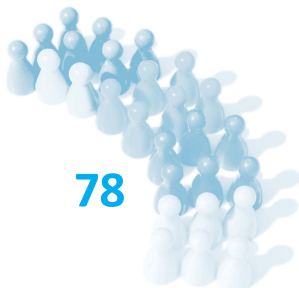


Figura 14: Representação de um processo na Administração Pública  
 Fonte: Elaborada pela autora



Vamos juntos analisar os elementos da Figura 14 correlacionando-os à definição que apresentamos para o termo processo. Como recurso, vamos escolher uma prestação de serviço como exemplo: um atendimento médico em um posto de saúde pública. Passemos à análise:

- ▶ **Conjunto de atividades** (tarefas, procedimentos): localize na figura 14 P1, P2, P3,..., Pn, essas indicações representam a recepção do paciente, o preenchimento de fichas, o atendimento pelo médico, o fornecimento de medicamentos e a liberação do paciente.
- ▶ **Execução de forma sequencial**: veja na Figura 14 que os procedimentos são executados um após o outro, representando as atividades que mencionamos anteriormente.
- ▶ **Atividades contínuas no tempo**: a cada paciente que busca atendimento, todas as atividades do conjunto são executadas.
- ▶ **Atividades necessárias e suficientes para a geração de um resultado ou produto**: para que o paciente se considere atendido, isto é, para que o resultado esperado seja alcançado, é necessário que todas as atividade sejam realizadas.
- ▶ **Para um interessado**: localize na Figura 14 duas representações do cidadão, no caso o paciente. No início do processo, à esquerda, o cidadão traz o que definimos como insumos (as entradas, isto é, informações pessoais e sobre os sintomas ou as necessidades que o levaram a procurar o posto de saúde). À direita, o cidadão é liberado com orientações e medicamentos para complementar o tratamento de saúde.
- ▶ **Em contextos diretivos (...) específicos**: localize na parte superior da Figura 14 os controles: objetivos, metas, leis e normas que orientam a realização das atividades. Esses controles são fornecidos pelos



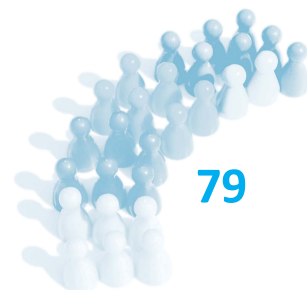
agentes de **governabilidade\*** e pelos agentes de **governança\***. Podem ser anotados como agentes de governabilidade o Legislativo, que define as leis; os ministérios ou secretarias supervisoras, que elaboram as normas; os conselhos de medicina, que estabelecem regras de conduta; e muitos outros que exercem funções diretivas e normativas.

- ▶ **Em contextos de recursos (...) específicos:** encontre na parte inferior da Figura 14 os recursos: administrativos – instalações do posto de saúde; financeiros – recursos orçamentários e financeiros para o pagamento de despesas; humanos – médicos, enfermeiros e demais auxiliares técnicos e administrativos; e informacionais – diversos arquivos informatizados ou não.
- ▶ **Em contextos de aprendizados específicos:** preste atenção nas duas flechas da Figura 14 que têm origem no cidadão ou paciente (produto – saída) depois de o serviço ter sido prestado. Essas setas se dirigem da direita para os: controles (no centro), e para o cidadão ou paciente (insumo – entrada), à esquerda. Essa representação sinaliza que ao final de um processo, tanto o usuário dos serviços como os agentes de governabilidade e governança aprenderam com o que fizeram de certo e com o que fizeram de errado e, conseqüentemente, acerca do que precisa ser melhorado. Os usuários podem aprender como solicitar os atendimentos e como é importante fornecer as informações corretas. Os gestores podem com o aprendizado melhorar as rotinas de trabalho e as sistemáticas de gerenciamento.

**\*Governabilidade** – é a relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo, variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema. Fonte: Elaborado pela autora.

**\*Governança** – são padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações entre e através das fronteiras do sistema econômico. Fonte: Elaborado pela autora.

*Depois dessa análise conjunta, o que você acrescentaria na definição de processos, ou na Figura 14, ou em ambos, para que se apresentassem totalmente compatíveis?*



O importante nesse momento é ratificarmos que todas as prestações de serviços públicos, independente da categoria a que pertençam, são viabilizadas por meio de processos sujeitos a orientações legais e normativas.

Nem todos os processos, porém, são iguais e, a exemplo do que apresentamos anteriormente para os serviços e para as ações, vamos também classificá-los em categorias. Para nosso objetivo de aprendizado nesta Unidade, três são suficientes.

O critério utilizado considera primeiramente o **núcleo básico** da representação do processo, que envolve o cidadão (usuário, beneficiário ou interessado), as entradas (insumos) dele provenientes, os procedimentos ou os passos executados para execução do serviço e as saídas (produtos e serviços) resultantes dessa execução.

Vamos à classificação escolhida.

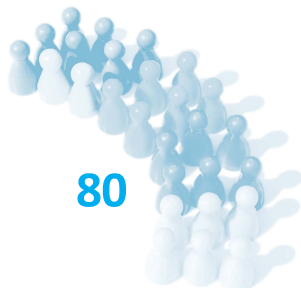
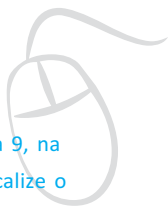
### Processos: a Pedido, Programados ou Híbridos

Ao falarmos de processos, uma questão importante a ser considerada é a forma de acionamento da ação de prestação de serviços, pois essas ações podem constar de planos de ação ou podem ser eventuais, ou não programadas.

De forma análoga, os processos podem ser acionados de forma exógena, pelo interessado (ação demandada), gerando então **processos a pedido**; ou, então, acionados de forma endógena por planos de ação, produzindo então **processos programados**. É importante também considerar o caso, bastante frequente, em que as duas situações ocorrem para uma mesma prestação de serviços, os **processos híbridos**.

Para esclarecer um pouco melhor o entendimento desses três tipos de processos, elaboramos as Figuras 15, 16 e 17 para uma análise. Veja as diferenças. Elas serão importantes para o que estudaremos na seção gestão de carga e de capacidade.

Retorne a Figura 9, na Unidade 1, e localize o que estamos chamando núcleo básico do processo e, mais especificamente, considere a forma como se inicia o processo, alguns chamam de acionamento ou de “gatilho”.



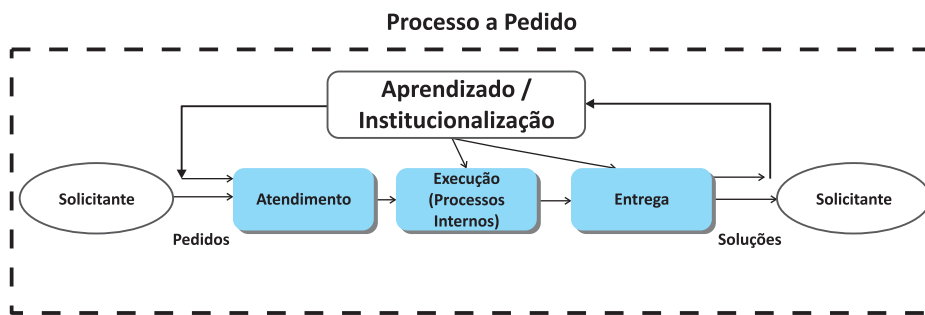


Figura 15: Representação simplificada dos processos a pedido  
Fonte: Elaborada pela autora

Observe que essa representação é derivada daquela que mostramos na Figura 14, com algumas alterações, a saber:

- ▶ Não desenhamos os **controle** e os **recursos** como forma de simplificar o esquema.
- ▶ O cidadão foi denominado, mais especificamente, de solicitante.
- ▶ As atividades (P1, P2, P3,..., Pn) foram agrupadas em quatro macroatividades: atendimento, execução dos processos internos, entrega e aprendizado/institucionalização.
- ▶ Os relacionamentos com o solicitante especificam claramente: os pedidos e as soluções. O exemplo que abordamos na seção Processos – Modelo Básico é representativo dessa categoria – processos a pedido.

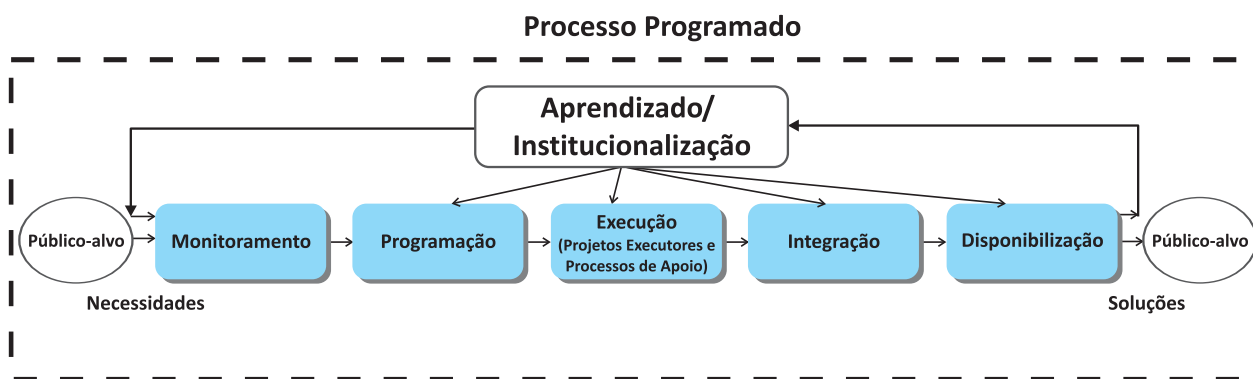


Figura 16: Representação simplificada dos processos programados

Fonte: Elaborada pela autora

Note que nessa representação do processo programado também não desenhamos os **controles** e os **recursos**. Também, relativamente à Figura 14, vamos destacar algumas alterações que, como você verá, soam diferentes daquelas que mencionamos para o processo a pedido.

- ▶ O cidadão, substituído pelo solicitante no processo a pedido, para o processo programado, recebe o nome de público-alvo.
- ▶ As relações com os públicos-alvo são especificadas como necessidades e soluções.
- ▶ As atividades (P1, P2, P3,..., Pn) foram agrupadas em seis macroatividades: monitoramento; programação; execução de projetos e processos de apoio; integração; disponibilização; e aprendizado/institucionalização.

\***Portfólio** – conjunto de serviços que podem ser prestados por uma organização. Fonte: Elaborado pela autora.

Para entender melhor, acompanhe um exemplo de processo programado que descrevemos a seguir:

Como **primeira macroatividade**, uma secretaria de educação municipal monitora, isto é, mantém sob acompanhamento permanente, os potenciais usuários de cursos profissionalizantes a distância na área de informática, esses constituem um conjunto de pessoas denominado público-alvo. Como **segunda macroatividade**, são realizados estudos e programado um **portfólio\*** de cursos que



são distribuídos entre três instituições da região para serem desenhados ou formulados em um determinado período.

Já a **terceira macroatividade** abrange um conjunto de ações de execução única que chamaremos de projetos, que serão executados em cada uma dessas organizações. Na secretaria ficam as ações centralizadas, realizadas de forma permanente, de acompanhamento, avaliação e controle dos projetos que são tarefas de gerenciamento.

A **quarta macroatividade** reúne os produtos dos projetos, as metodologias, os materiais didáticos e outros em uma solução integrada.

A **quinta macroatividade**, realizada após essa integração, é aquela em que o curso, na modalidade a distancia, é disponibilizado via internet para o público-alvo.

E, por fim, a **sexta macroatividade** é feita durante a aplicação do curso ao público-alvo, realizando avaliações e corrigindo os desvios identificados. Você está lembrado da etapa de controle que estudamos na Unidade 1? Pois, por meio daquele controle, os aprendizados da secretaria, que orientarão melhorias para todas as outras macroatividades, são concretizados.

Você notou que existem semelhanças entre os processos a pedido e programados? Mas conforme mencionamos, as formas de acionamento diferenciadas, uma externa – pelo solicitante – e a outra interna – pela programação – implicam a implementação de sistemáticas de gerenciamento distintas.

Como o usuário é agente nos processos a pedido e paciente nos processos programados, o controle social que estudamos na Unidade 1 será processado também de forma diferente.

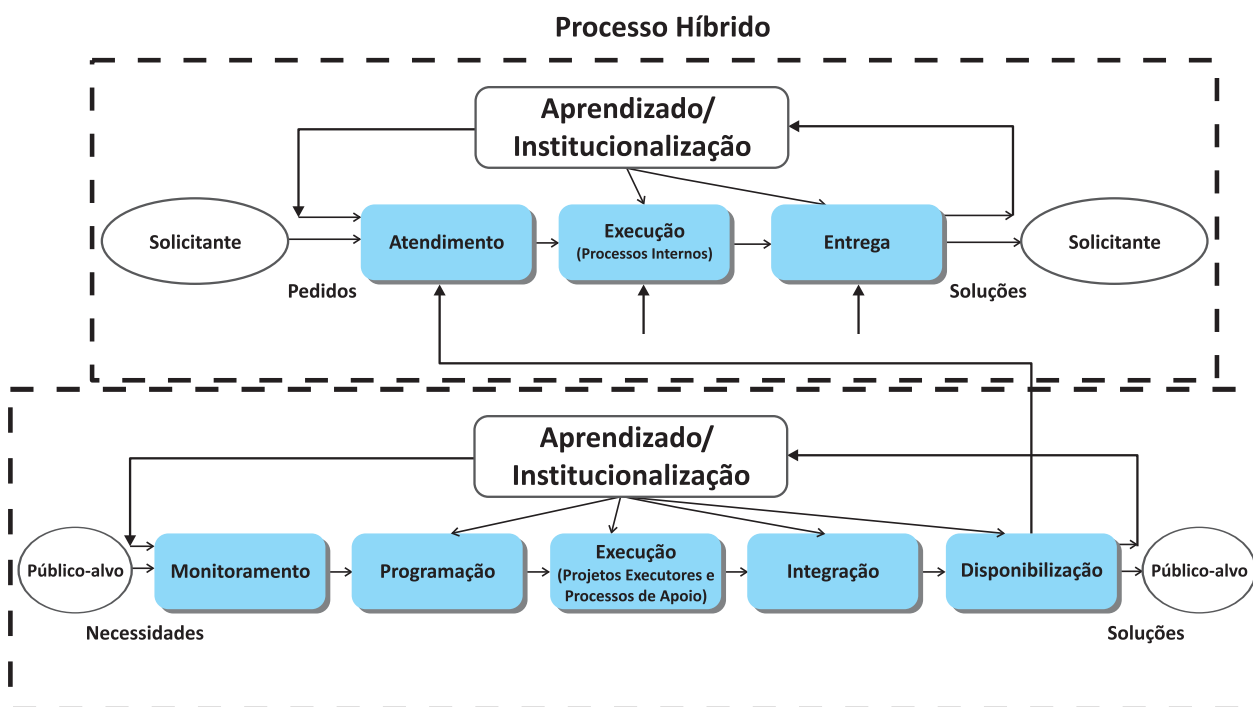


Figura 17: Representação simplificada dos processos híbridos  
 Fonte: Elaborada pela autora

Vamos agora ao estudo dos processos híbridos, mostrados na Figura 17. De forma simplificada, podemos considerá-los como formados de duas partes, uma programada e outra a pedido.

Os processos híbridos são mais comuns do que você imagina. Pense no exemplo que estudamos para processos programados, caso fosse exigida matrícula presencial dos estudantes, nas diversas escolas do município. Teríamos um processo programado de prestação de serviços *on-line* e um processo a pedido para as matrículas, funcionando de forma integrada para a prestação desse serviço público educacional.

*Vamos deixar com você uma pergunta para reflexão: como você percebe a relação entre os processos a pedido e programados e a proatividade da prestação de serviços públicos?*

Como estamos trabalhando o cenário da Administração Pública, é importante destacarmos ainda que, independente da forma, tanto os processos a pedido como os programados e os híbridos devem considerar, em todas as etapas da execução, o disposto em instrumentos legais.

*A partir do exposto, poderíamos, então, dizer que as organizações públicas podem ser consideradas grandes coleções ou conjuntos de processos. Isso faz sentido para você?*

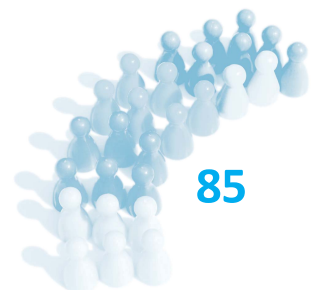
Vamos agora apresentar alguns exemplos correlacionando esses três tipos de processos com as três categorias de prestação de serviços públicos apresentados na primeira seção desta Unidade – conceitos básicos: serviços públicos, processos e projetos.

### Serviços de Atendimento Direto

- ▶ **Processo a pedido:** atendimento médico realizado por um hospital credenciado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).
- ▶ **Processo programado:** atendimento do Programa Bolsa Família.
- ▶ **Processo híbrido:** atendimento de solicitação de matrículas no início do exercício por instituições de ensino da rede pública (em primeiro lugar as vagas são disponibilizadas de forma programada; em segundo lugar é realizado o atendimento a pedido).

### Serviços de Disponibilização de Infraestrutura

- ▶ **Processo a pedido:** atendimento a uma solicitação de informações.
- ▶ **Processo programado:** manutenção de estradas de rodagem em um determinado trecho de uma rodovia específica.



- ▶ **Processo híbrido:** atendimento para instalação de fonte de energia elétrica em residência.

### Serviços de Intervenção Legal

- ▶ **Processo a pedido:** expedição de autorização de pesca para pessoa física.
- ▶ **Processo programado:** operações realizadas pela polícia federal e polícias estaduais.
- ▶ **Processo híbrido:** recadastramento de contribuintes

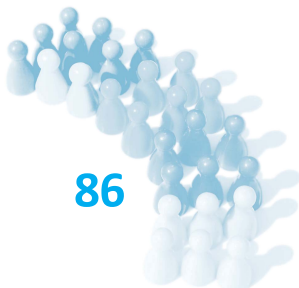
Esses foram os principais tópicos que selecionamos para introduzir o tema **processo** na Unidade 2, porém, como constituiu-se em um assunto bastante contemporâneo na administração de organizações, tanto privadas como públicas, você poderá conhecer mais sobre a matéria consultando as bibliografias que apresentamos ao fim deste livro-texto.

### Projetos – Gênese

Do mesmo modo que processo, a palavra **projeto**, em seus diversos significados, pode ser de seu conhecimento. Vejamos as afirmações a seguir:

- ▶ Esta mudança de cidade não fazia parte dos meus **projetos**.
- ▶ Entreguei meu **projeto** de monografia sem a necessária revisão.
- ▶ A casa desabou por falha no **projeto** de engenharia.
- ▶ Este candidato a prefeito não tem **projeto**.
- ▶ Comprei um livro de gerenciamento de **projetos** sociais.

Portanto, para tratarmos desse tema, no contexto da Gestão Operacional em geral, e na Administração Pública em particular, é fundamental explicitar qual definição está sendo usada.



De forma similar ao que destacamos para **processo**, as frases anteriores sugerem algumas ideias-força, dentre as quais destacamos:

- ▶ A ideia de uma ação que tem início, meio e fim, e não se repete.
- ▶ A ideia de que o produto é gerado ao final do projeto.

Com base nessas ideias, definimos, para utilizar neste livro-texto, que **projeto** é um conjunto de atividades (tarefas, ações, procedimentos) de execução única, necessárias e suficientes para obtenção de uma solução ou de um produto, em contextos diretivos, normativos, de recursos e de aprendizado específicos.

Você irá encontrar outras definições de projetos, como ação geradora de produtos, em livros e em outras publicações, e poderá escolher aquela que melhor se adequar ao contexto em que estiver atuando.

É importante termos claro também que, mesmo executados apenas uma vez, os **projetos** na Administração Pública precisam ter suas realizações previstas por definições legais, o que é bastante diferente do que observamos nas organizações privadas.

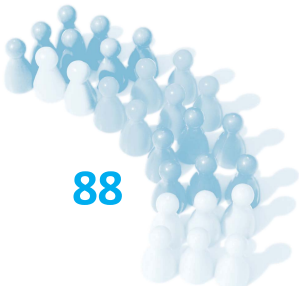
### *Mas como e por que surgem os projetos na Administração Pública?*

Considerando a premissa anterior, existem três categorias básicas de fatos geradores dos projetos, conforme a seguir.

Inicialmente, podemos identificar projetos que são gerados para **implantar, descontinuar ou resolver problemas** detectados nos processos, que denominamos como recurso didático de processos-pai, são os **projetos transformadores**. Essa categoria de projetos configura-se como de iniciativa exógena. Veja os exemplos a seguir:

- ▶ **Projeto A:** formulado para implantar uma nova atribuição de um órgão público (sempre definida por um instrumento legal). Quando o processo responsável por essa atribuição estiver funcionando normalmente, o projeto é então encerrado.
- ▶ **Projeto B:** formulado em situação inversa ao projeto A. Um ato legal extingue a atribuição de um órgão público, e o processo existente precisa ser descontinuado. Nesse caso, um projeto é elaborado para definir o que fazer com os recursos até então alocados ao processo extinto, como os arquivos dos documentos gerados, a destinação dos técnicos e gerentes, a publicidade do encerramento, entre outros.
- ▶ **Projeto C:** formulado para melhorar o tempo de atendimento de um serviço prestado ao cidadão. O processo precisa ser alterado em qualquer uma de suas variáveis. É bom você ter em mente a Figura 14. Assim, o projeto pode ser elaborado para melhorar as relações entre cidadão e organização, com treinamento do solicitante e do atendente, ou utilização de recursos tecnológicos na execução das atividades dos processos, ou revisão dos atuais procedimentos executados manualmente, entre outros.

Conforme estudamos anteriormente, podemos anotar outra categoria de projetos, que são aqueles executados na **macroatividade de execução** de um processo programado ou híbrido e foram gerados na **macroatividade de programação**. São os **projetos executores** de natureza endógena. Para visualizar melhor, retorne às Figuras 16 e 17 e localize as macroatividades de programação e de execução. Perceba que após a execução desses projetos, existem, nos processos programados e híbridos, duas etapas, contínuas ou permanentes, denominadas integração e institucionalização, que serão abordadas como exemplos a seguir.



*Vamos então a um exemplo prático da situação que acabamos de descrever?*

Considere uma política pública, formulada pelo Governo, para a área científica e tecnológica que define como prioridade a substituição da base tecnológica da produção industrial de calçados do País.

Logo, o órgão público responsável pela implementação da política imprime essa diretriz no **processo** de “desenvolvimento de tecnologias para a indústria de calçados” que, assim, programa as seguintes ações ou **projetos executores**:

- ▶ realização de um Curso de Especialização sobre tecnologias emergentes em máquinas e equipamentos de tratamento de couro;
- ▶ assinatura de um convênio com o Serviço Nacional da Indústria para capacitação de empregados do setor; e
- ▶ implantação de um programa de subsídios para importação de máquinas e equipamentos; entre outros.

Cada um desses **projetos** será executado e, ao final, uma atividade de integração será realizada para disponibilização de uma nova solução tecnológica para o público-alvo. Finalmente, são ainda analisadas as “lições aprendidas” que são incorporadas no processo de “desenvolvimento de tecnologias para a indústria de calçados”, que apresentará seu nível de institucionalização melhorado.

Considerando o exposto nessas duas situações, preparamos a Figura 18 para fixar seu entendimento sobre a gênese dos projetos no contexto dos modelos organizacionais centrados em processos.

## Gênese dos Projetos

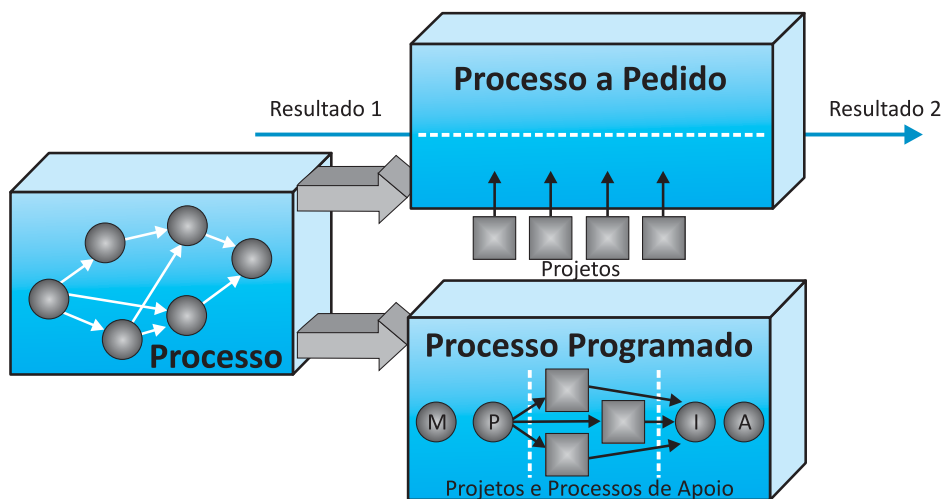


Figura 18: Gênese dos projetos  
Fonte: Elaborada pela autora

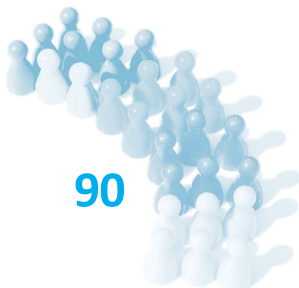
Finalmente, podemos identificar uma terceira categoria de projetos, aqueles usados para operacionalizar determinadas ações “fora da rotina” dos processos a pedido. Exemplos bastante frequentes são decorrentes da formação dos tradicionais “grupos de trabalhos”.

Esses grupos recebem incumbências de realizar ações, normalmente prioritárias e, algumas vezes, com características diferenciadas, em termos dos contextos diretivos, normativos e de aprendizado, do processo a pedido, a que se referem essas ações, isto é, ao processo-pai.

Podemos citar, como exemplos, a reexecução de um pedido em regime emergencial e o tratamento de pedidos que não atendem aos requisitos estabelecidos, entre outros. Como você pode deduzir, esses projetos, mesmo emergenciais, são **projetos executores**, pois geram produtos e serviços.

É importante deixarmos claro ainda que essas categorias de projetos são apenas recursos didáticos para fins do presente livro-texto, você poderá usar outras categorias caso julgue necessário.

Encerrando nossos estudos sobre **processos** e **projetos**, é importante destacar que essas ações podem estar integradas,





formando o que chamamos de **programas**. Essa forma de desenhar programas tem se mostrado de grande utilidade na elaboração dos planos de ação e dos planos diretores para a Administração Pública.

Para a gestão integrada das ações relativas a uma determinada prestação de serviço público, a associação processos e projetos é considerada imprescindível.

Definir e caracterizar **projetos e programas**, sempre relacionados a um processo-pai, considera o fato de as organizações públicas sempre executarem prestações de serviços previstos em arcabouço legais e normativos e, também, de a institucionalização da prestação de serviços se dar por meio do aprendizado dos processos.

Tendo ficado mais claro o entendimento de processos e de projetos, sempre associados, vamos, a partir de agora, abordar as questões relevantes ao gerenciamento integrado dessas ações.

## GERENCIAMENTO INTEGRADO DE PROCESSOS E DE PROJETOS

A atividade de gerenciamento das ações operacionais, executada de forma sistematizada ou não, acompanhou os vários estágios de desenvolvimento do trabalho organizacional: das operações da manufatura à prestação de serviços, dos produtos como objetos concretos e tangíveis aos serviços com grande conteúdo informacional ou de conhecimento.

Historicamente, a sistematização das ações de gerenciamento, tanto de processos como de projetos, ocorreu, em

um primeiro momento, no âmbito interno de cada organização, com a geração de sistemáticas próprias e a elaboração de manuais proprietários.

Contudo, somente a partir da segunda metade do século XX é que esses temas passaram a fazer parte, de maneira significativa, das agendas acadêmicas e do setor de editoração de livros e revistas. A partir daí, a produção de livros, de textos e até de ferramentas de apoio, algumas informatizadas, intensificou-se de tal forma que, hoje, existem até mesmo instituições para certificação da qualidade dos produtos associados às diversas metodologias de gerenciamento formuladas.

Essa evolução ocorreu principalmente porque havia demanda das organizações da iniciativa privada, o que explica, em um primeiro momento, o reduzido investimento na geração de metodologias específicas para lidar com a complexidade das organizações da Administração Pública.

De forma diversa de outros setores públicos, organizações militares e científicas institucionalizaram, há bastante tempo, metodologias de gerenciamento de projetos adequadas às respectivas necessidades. E, mais recentemente, com o apoio de organismos internacionais, as organizações dos setores social e ambiental passaram também a trabalhar com soluções metodológicas de gerenciamento de projetos.

Face ao exposto, consideramos que a transposição de metodologias de gerenciamento do setor privado e do terceiro setor para o setor público, ou mesmo internamente no âmbito público, é um tema que merece a reflexão dos gestores.



## Objetivos do Gerenciamento Integrado de Processos e de Projetos para Serviços Públicos

É fundamental na Gestão Pública o exercício efetivo do gerenciamento, de forma integrada, dos processos e dos projetos. Para justificar essa afirmação é preciso ratificar algumas colocações feitas anteriormente, quais sejam:

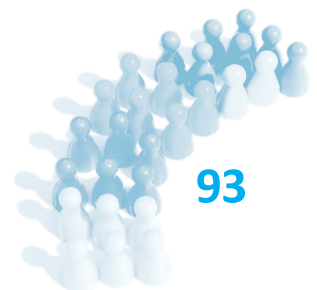
- ▶ Os processos e os projetos são os instrumentos usados para viabilizar a prestação de qualquer serviço público.
- ▶ Os processos são imprescindíveis para realizar as ações consideradas como imperativos legais, da prestação de serviços públicos.
- ▶ Os projetos transformadores exógenos implantam, melhoram e descontinuam os processos a pedido, programados e híbridos.
- ▶ Os projetos executores endógenos implementam ações finalísticas dos processos programados.

Essas afirmações, como você pode observar, consideram uma ordem hierárquica que subordina os projetos aos processos. Tal fato é decorrente dos pressupostos da gênese dos projetos, mostrada na Figura 18, anteriormente apresentada. Volte a ela e localize novamente os dois tipos de projetos: exógenos ou transformadores e endógenos ou executores.

A necessidade, todavia, de pensar nas ações operacionais integradas centradas nas necessidades dos usuários e dos beneficiários da prestação de serviços públicos é bastante recente. Anteriormente, as atividades eram agrupadas por natureza do conhecimento exigido para sua execução, formando as **funções\***. Essa é uma visão que podemos chamar de endógena.

Mesmo o entendimento de processos como atividades sequenciais, isto é, relacionados e visando ao atendimento público dos usuários, somente se popularizou como o “movimento de qualidade”, na segunda metade do século XX. Já os projetos são elementos organizacionais mais antigos e existem nos

**\*Funções** – conforme definidas na Administração, prescindem da ideia de sequência de atividade dos usuários e dos beneficiários dessas tarefas. Fonte: Elaborado pela autora.



empreendimentos desde o início da organização do trabalho humano.

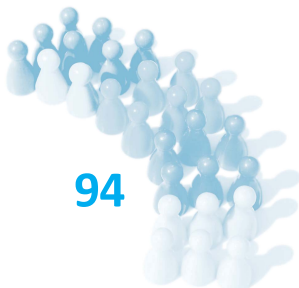
Priorizar a institucionalização da prestação dos serviços públicos e das organizações que as implementam significa também considerar que os processos, sendo contínuos e permanentes e sujeitos às definições legais, são ações operacionais centrais, em torno das quais são desenhados os projetos. Por esse motivo, idealizamos o modelo gênese dos projetos abordado nesta seção.

Se você, entretanto, voltar sua atenção para as ações operacionais de uma determinada organização prestadora de serviços públicos, constatará que existe um grande conjunto de projetos desconectados dos processos organizacionais. Estes normalmente podem surgir para resolver problemas pontuais e emergenciais no dia a dia da prestação de serviços e, outros, são originários de exercícios de planejamento estratégico periódico.

As metodologias usadas nesses eventos, centradas em objetivos ou em problemas, como aquela citada na disciplina *Planejamento Estratégico Governamental*, normalmente identificam ações ou iniciativas sem priorizar sua associação às categorias de serviços e aos processos de prestação de serviços institucionalizados.

As ações operacionais, os processos e os projetos desintegrados levam as organizações a resultados de eficiência, de efetividade e de relevância aquém do desejado, conforme abordado na Unidade 1.

Vamos a seguir explicitar como se dá essa integração tão importante para a Gestão Operacional. Trataremos a integração processos e projetos em três grandes blocos: o primeiro foca a integração dos processos aos projetos transformadores; o segundo, os projetos executores programados; e, o terceiro, os projetos executores emergenciais.

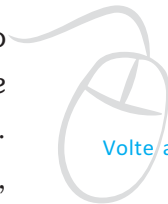


## Integração dos Processos com os Projetos Transformadores

Resgatando o que estudamos, podemos definir como projetos transformadores aqueles que transformam o conjunto de processos de uma organização, isto é, não geram produtos e serviços para os usuários, mas seus resultados são ações de desenvolvimento organizacional.

Esses projetos são originados por problemas de desempenho na prestação de serviços, apontados internamente pelas ações de controle operacional, ou externamente pelo Estado e pela sociedade.

Centrando nossa atenção nos processos a pedido, programados ou híbridos, vamos procurar identificar quais são os momentos em que os projetos transformadores precisam ser criados. Para tanto, observe a Figura 19, que preparamos para você. É um esquema normalmente utilizado para representar o ciclo de vida de uma organização usando um modelo explicativo da “curva em S”. Transpondo esse modelo para o ciclo de vida dos processos na prestação de serviços públicos, podemos fazer algumas leituras acerca do que apresentamos no esquema a seguir.



Volte a Unidade 1 para recuperar conhecimentos desse tema, caso julgue necessário.

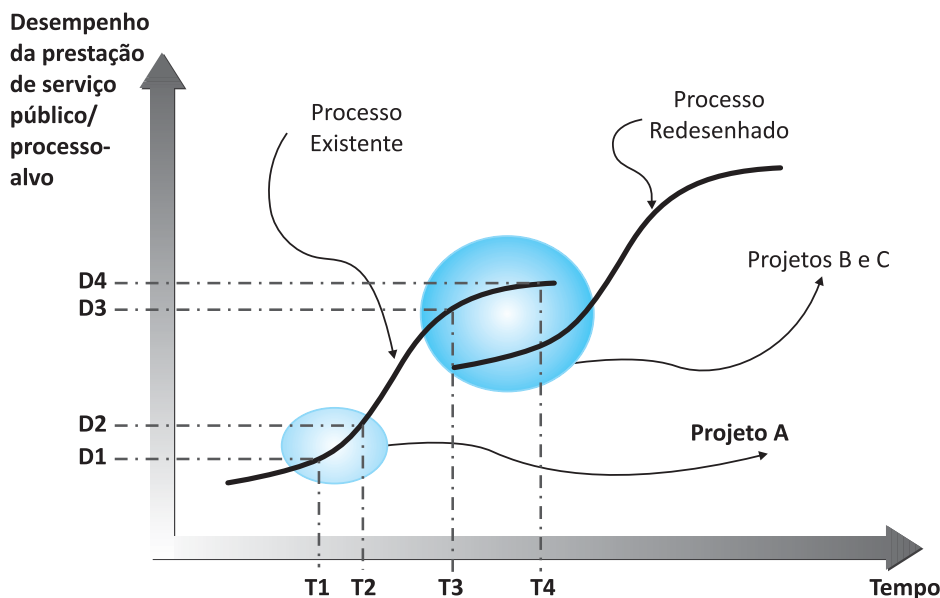
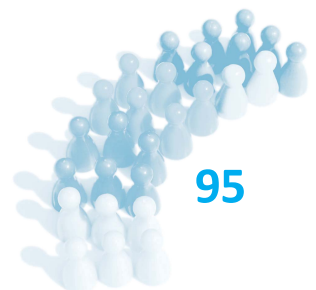


Figura 19: Projetos transformadores no ciclo de vida dos processos

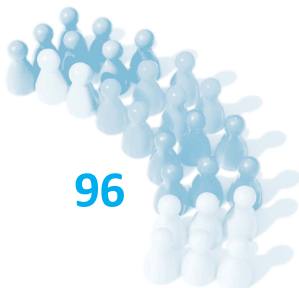
Fonte: Elaborada pela autora



Observe a primeira curva S, ela sinaliza que um processo, como instrumento para prestação de um serviço público, tem um limite de desempenho. Quando o processo foi formulado, um determinado **desempenho desejado** foi considerado como condicionante do seu desenho. Essa configuração do processo parte de um desenho inicial (D1), que pode ser melhorado continuamente. Mas, a partir de um ponto limite, o processo se mostra inadequado ao atendimento das demandas do público-alvo, com desempenhos aquém do desejado (D4), implicando problemas de legitimidade para a organização pública, que operacionaliza o atendimento. É o momento de redesenhar o processo.

Sendo assim, podemos então destacar dois momentos importantes no gerenciamento do desempenho de um determinado processo:

- ▶ **Momento 1:** para melhorar a prestação de serviços que apresenta um desempenho de D1 para o desempenho D2, em um intervalo de tempo de T1 a T2, precisamos de um Projeto A para alterar algumas das variáveis do processo vigente. Volte à Figura 14 e veja algumas variáveis que podem ser alteradas:
  - ▶ Na relação com o cidadão/usuário, podemos alterar a forma como realizamos o atendimento ou o monitoramento (entradas ou insumos) ou como realizamos a entrega ou a disponibilização (saída ou produtos).
  - ▶ No que se refere aos controles, podemos alterar as orientações diretivas, como as metas, ou as orientações normativas, como os métodos de trabalho.
  - ▶ O conjunto de recursos também pode se adequar para dar conta do que foi previsto para a execução do processo.
- ▶ **Momento 2:** para mudar o desempenho de D3 para o desempenho D4, em um intervalo de tempo T3 a T4, precisamos de um Projeto B para descontinuar o processo vigente e também de um Projeto C para



implantar o novo processo. Muitas vezes, é formulado um único projeto para esses objetivos.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à segunda curva em S, também contemplando os eventos mencionados nos momentos M1 e M2, e o novo conjunto de atividades ou procedimentos (P1, P2, P3,..., Pn) pode também sofrer alterações como aquelas que analisamos para a primeira curva em S.

Em síntese, podemos dizer que sem o **gerenciamento dos processos** e o devido acompanhamento da evolução do desempenho dele no tempo, o gestor não pode decidir, entre outras, sobre questões como:

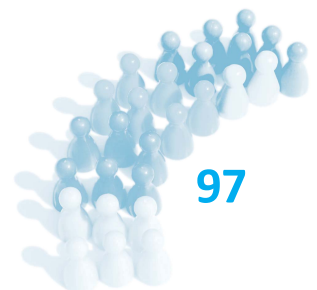
- ▶ quando executar melhorias no processo existente;
- ▶ quando proceder à substituição de um processo por outro;
- ▶ qual seria o desempenho objetivado pelo novo processo; e
- ▶ quais seriam as características do projeto de redesenho, pois quanto maior for o novo objetivo fixado, relativamente ao anterior, mais capacidade transformadora deve ter o Projeto C.

E, também, sem o **gerenciamento dos projetos transformadores**, como garantir que as mudanças exigidas sejam implementadas no tempo e com os custos programados e, ainda, resultem nas alterações de desempenho pretendidas?

Vamos agora à segunda integração!

### Integração dos Processos Programados e dos Projetos Executores

No caso mencionado no item anterior – Integração de Processos com os Projetos Transformadores – a integração entre processo e projeto acontece com o projeto se colocando externamente ao processo para transformá-lo.



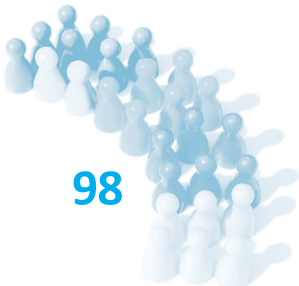
Agora vamos analisar a integração entre processos programados e projetos executores, em que os projetos são endógenos aos processos. Para isso, é preciso que você volte as Figuras 16 e 17, as quais mostram a execução dos projetos como uma macroatividade dos processos programados e híbridos.

*Você observou que as macroatividades de programação e de integração são fundamentais no processo, na sua totalidade, e são elas que garantem a integração dos projetos aos processos-alvo?*

Perceba que na programação são gerados os múltiplos-projetos necessários para obtenção da solução integrada; mas na macroatividade é na integração que a solução integrada é resgatada para oferta ao público-alvo.

Muitas vezes, as etapas de programação e de integração não são executadas de forma sistemática, trazendo uma série de problemas para as organizações responsáveis pela execução desses processos. Apenas se concentrando na execução de projetos, que podem ser necessários, mas não suficientes, e sem a preocupação com a necessária integração, o público-alvo é atendido de forma fragmentada e o aprendizado e a institucionalização da prestação de serviços públicos ficam comprometidos. Isto é, resultados de efetividade, de eficácia, de eficiência e de relevância organizacionais não são sustentáveis.

Outra consequência problemática é que a organização pública em vez de ser entendida como “uma grande coleção de processos”, estes exigidos pelo papel legal e embasados ou orientados por dispositivos também legais, passa a ser compreendida como um “conjunto de projetos” que pode estar sujeito à contingência dos contextos situacionais externos, a exemplo das descontinuidades na Administração Pública, comuns nas alternâncias de governos. Como consequência, mais uma vez, o processo de institucionalização da prestação de serviços também é dificultado.





Finalmente, mas não menos importante, é que, quando não integrados, os projetos competem com processos pela alocação de recursos escassos, sejam eles humanos, tecnológicos ou financeiros. Essa competição, na maioria das vezes, pode desintegrar a instituição pública, colocando também em oposição os agentes e os intervenientes externos: público-alvo, parceiros, patrocinadores etc., dificultando a governabilidade da organização.

*Sendo assim, cabe uma nova reflexão: como garantir o desenvolvimento e a institucionalização dos serviços públicos prestados e das organizações públicas que os implementam sem o gerenciamento integrado de processos e de projetos executores?*

Você percebeu, ao longo da Unidade 2, nossa preocupação com tópicos como: mecanismos de institucionalização, desenvolvimento institucional, instituições e correlatos. Esse tema é bastante amplo e complexo e permite múltiplas abordagens e você pode recorrer à bibliografia indicada para a disciplina.

Por enquanto, vamos reforçar a ideia-força, de conotação essencialmente prática, que trazemos para este nosso livro-texto, de que somente os **processos** de **institucionalização** são capazes de garantir o desenvolvimento institucional das organizações, e que esses processos implicam a necessidade de gerenciamento integrado de processos e de projetos.

### **Integração dos Processos a Pedido e dos Projetos Executores Emergenciais**

A integração dos processos a pedido e dos projetos executores emergenciais, apesar de não contar com uma macroatividade específica no processo a pedido, é tão importante e crítica quanto a integração tratada na seção anterior – Integração

dos Processos Programados e dos Projetos Executores – valendo para aquela todas as considerações apresentadas.

Veja a Figura 20 que procura representar, de forma esquematizada, essa nossa proposta.

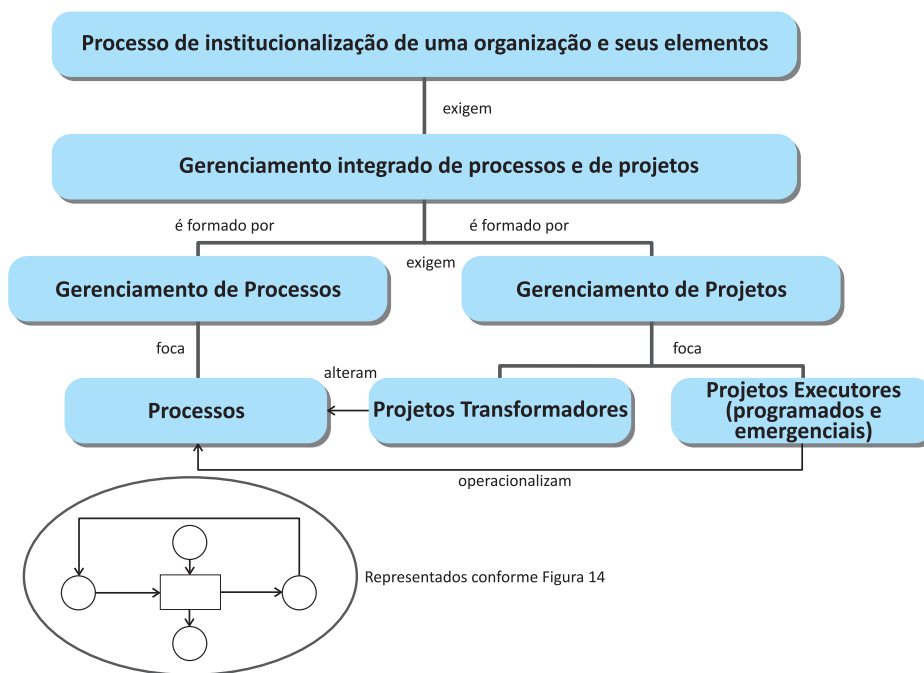


Figura 20: Gerenciamento integrado de processos e de projetos e a institucionalização

Fonte: Elaborada pela autora

*Para encerrar esta seção, realize a Atividade 1 disponível no final desta Unidade, cujo objetivo é ampliar o entendimento da complexidade do gerenciamento integrado de processo e de projeto.*



## GESTÃO DE CARGA E DE CAPACIDADE

Conforme temos discutido, nosso estudo trata de duas etapas do ciclo de gestão das ações operacionais. Na seção anterior – *Gestão Integrada de Processos e Projetos* – estudamos a etapa de **execução**, analisando os processos a pedido, programados e híbridos e, ainda, os projetos.

Apresentamos, também, razões importantes para que o gerenciamento dessas categorias de ação seja executado e gerenciado de forma integrada.

A partir de agora vamos centrar nossa atenção na etapa de **planejamento** do ciclo de gestão das ações operacionais, estudando uma gestão específica, a gestão de carga e de capacidade.

Essa gestão é importante para programar as prestações de serviços a serem realizadas, tanto para processos como para projetos, pois definem como, quando, onde, por quem e com quais recursos essas ações operacionais serão realizadas.

*Você sabe por que essa gestão é crítica para a Administração Pública?*

O principal motivo está relacionado ao fato de que as cargas, por serem decorrentes das demandas dos diversos públicos usuários, sempre crescentes, precisam ser atendidas com capacidade definidas e limitadas, isto é, recursos definidos pelos orçamentos públicos. Esse fato implica que os problemas referentes às demandas, não adequadamente tratados pela gestão de carga e de



capacidade, podem gerar impactos significativos nos resultados da prestação de serviços públicos.

Nesta seção, estudaremos alguns conceitos básicos da gestão de carga e de capacidade e, depois, veremos aspectos importantes desse tipo de gestão para as operações dos processos a pedido.

## CONCEITOS BÁSICOS

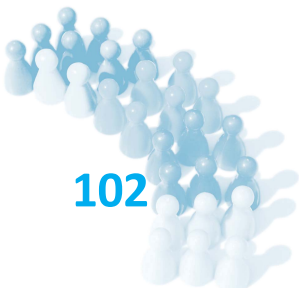
Para introduzirmos esse tópico que trata de conceitos básicos, apresentamos, dois entendimentos bastante simples, mas úteis para o desenvolvimento desta seção. O primeiro traz uma nova perspectiva para o entendimento do **que é** gerenciar, ou gerir. O segundo é a definição de **quais são as fases básicas** do gerenciamento, considerando essa nova perspectiva.

### Gerenciamento por Problemas

Gerenciar a prestação de serviços públicos, no nível operacional, significa: **resolver problemas, identificando e implementado a solução** mais adequada ao contexto das ações operacionais, implementadas por meio de processos e de projetos.

É lógico que para essa solução ser implementada, um grande número de questões, antecedentes e decorrentes, precisam ser resolvidas. Algumas são eminentemente técnicas, outras de natureza comportamental. Por essa razão é que a nossa disciplina, *Gestão Operacional*, é realizada após você ter cursado as disciplinas *Planejamento Estratégico Governamental e Comportamento Organizacional*.

No caso da Gestão Operacional, precisamos considerar que as soluções dos problemas dependem também de variáveis de gestão das políticas públicas e da gestão de planos e programas, como



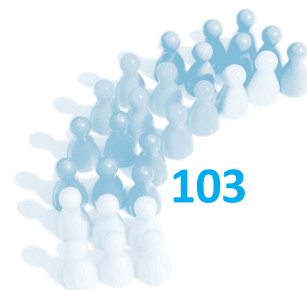
contextos diretivos e normativos de níveis superiores. Como o problema maior da Gestão Operacional é atender aos diversos públicos usuários da prestação de serviços, os problemas operacionais, em âmbito mais específico, podem ser traduzidos por um conjunto de perguntas a serem respondidas, também, nesse espaço específico.

Por exemplo, imagine um **problema de programação** observado na atividade de atendimento de uma prestação de serviços públicos, operacionalizada por meio de um **processo a pedido**, que pode ser traduzido nas seguintes perguntas que precisam ser respondidas, tais como:

- ▶ Quem atender primeiro?
- ▶ Quais funcionários ou servidores serão alocados?
- ▶ Em que prazo será entregue a solução?
- ▶ Vamos usar o processo existente ou vamos testar o processo redesenhado?
- ▶ Quais informações devem ser fornecidas, e a quem, sobre o andamento do trabalho?
- ▶ O que pactuar com o solicitante?
- ▶ Como agir com os intervenientes políticos?

As soluções a serem implantadas poderiam ser:

- ▶ Rever a lista de prioridades.
- ▶ Contratar funcionários por prazo determinado.
- ▶ Adiar a implantação do novo processo.
- ▶ Estabelecer canais de comunicação emergenciais.
- ▶ Limitar as informações àquelas normalmente fornecidas ao superior hierárquico.
- ▶ Rever o contrato inicial.
- ▶ Realizar reunião prévia com os intervenientes políticos.



Essas listas de problemas/perguntas e soluções/ações podem ser construídas com detalhamentos diversos dependendo se estamos considerando o processo todo ou cada uma de suas macroatividades ou procedimentos.

Exemplos semelhantes, mas não necessariamente idênticos, você pode elaborar para as prestações de serviços públicos operacionalizadas com processos programados ou híbridos.

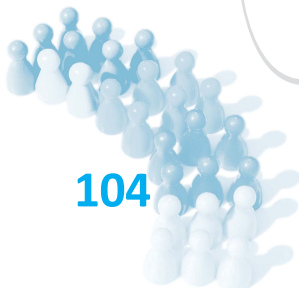
Após esse exemplo, podemos ratificar o entendimento que trouxemos para nosso estudo e afirmar que gerenciar operacionalmente é resolver os problemas que ocorrem na execução dos processos e dos projetos que viabilizam a prestação de serviços públicos, implementando as soluções escolhidas.

Você pode inferir que, face à grande variedade dos usuários, das categorias de prestação de serviços públicos e das ações operacionais implementadas por processos e/ou projetos, o gestor público irá se deparar com um conjunto de problemas e de soluções igualmente grandes e variados.

Muitas vezes, os gestores públicos, que trabalham no nível operacional, ressentem-se do excesso de leis, de normas e de procedimentos padronizados de sistemas informatizados inflexíveis e esse posicionamento, muitas vezes, é usado como justificativa para os atendimentos de prestações de serviços que geram reclamações dos usuários.

Quanto mais formalizada e normatizada, contudo, for a ação operacional, o processo e o projeto, mais estruturado será o processo decisório de equacionar problemas e identificar soluções, simplificando o trabalho gerencial. Nesse momento, você deve estar compreendendo melhor a utilidade da **Classificação dos Problemas de Decisão**.

Se você tiver dúvida, pode lembrar, por meio da Figura 8, que apresentamos na Unidade 1.



*Se gerenciar é resolver problemas, o gerenciamento é uma fonte de aprendizado significativo para os gestores e para as organizações públicas. O que você acha dessa afirmação?*

Finalmente, é importante destacar que as competências críticas do gestor estão relacionadas ao domínio de metodologias (métodos, técnicas e ferramentas) de solução de problemas. As metodologias variam desde as mais simples, como aquelas utilizadas pelos programas de melhorias contínuas, como o “[5W e 2H](#)”, até aquelas que utilizam modelos matemáticos sofisticados.

Um dos tópicos mais críticos na aplicação de metodologias de gerenciamento centrada em problemas é a construção das relações de causa dos problemas analisados, isto é, da “[árvore de problemas](#)”. A qualidade dessa árvore como modelo explicativo dos problemas e da rede de interdependência, entre eles, é fundamental para uma Gestão Operacional efetiva.

Gerenciar por problemas, e mesmo usar estratégias de ensino-aprendizagem, centradas em soluções de problemas é uma das áreas de pesquisa em tecnologias e em metodologias às quais mais esforços dedicam os administradores e os professores, no mundo moderno.

Vamos agora construir um modelo explicativo alternativo ao modelo: planejamento, execução, avaliação e controle (PEAC) do ciclo de gestão, usando os pressupostos do gerenciamento por problemas, na Gestão Operacional.

Até o momento, temos entendido o processo de gestão por meio do ciclo de gestão PEAC. Esse modelo foi utilizado também para estruturar os conteúdos da disciplina *Gestão Operacional*, pois,



### Saiba mais

5W e 2H

Plano de ação simplificado formulado a partir de respostas a: what (o que fazer); where (onde); why (por que); when (quando); who (quem); how (como) e how much (quanto custa). É uma ferramenta do Gerenciamento pela Qualidade. Fonte: Elaborado pela autora.

### Árvore de problemas

É uma representação da cadeia causa e efeito de problemas sob a forma de uma árvore, com o problema analisado na posição central, as causas abaixo (raízes da árvore) e as consequências acima (os galhos da árvore). Fonte: Elaborado pela autora.

Fique atento às oportunidades que podem surgir para melhorar seus conhecimentos sobre esse assunto.

Se julgar necessário faça uma releitura dos estudos que fizemos na Unidade 1.

as etapas desse ciclo de gestão foram associadas às Unidades e às seções deste livro-texto.

Como modelos, porém, são instrumentos para determinados objetivos e usos, nesse momento é necessário buscar um outro modelo para nosso estudo de gerenciamento por problemas.

Escolhemos um modelo de quatro etapas que apresentamos a seguir; lembrando que outros modelos podem ser usados, dependendo do tipo e do contexto dos diversos problemas.

As fases básicas do gerenciamento por problemas, conforme os entendimentos anteriores, são:

- ▶ o estudo do problema;
- ▶ a tomada de decisão sobre a solução mais adequada;
- ▶ a implementação dessa solução; e
- ▶ a avaliação do impacto da intervenção.

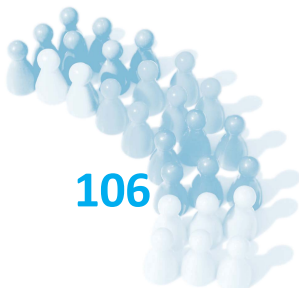
Essas fases básicas, no entanto, variam em função da diversidade e da complexidade dos problemas que ocorrem no dia a dia da Gestão Operacional.

Antes de apresentar exemplos de alguns dos principais problemas do gerenciamento operacional relacionados a cargas crescentes, com capacidades limitadas, que ocorrem, normalmente, nas organizações estatais voltadas à prestação de serviços públicos, vamos refletir sobre o segundo conceito que trouxemos para esta seção: a relação carga e capacidade, para a entendermos melhor.

## Carga e Capacidade

Da mesma forma que ocorreu com os termos processos e projetos, você, certamente, já deve ter encontrado as palavras **carga e capacidade** em vários momentos e situações da sua vida sendo usadas com significados diversos. Vamos a alguns exemplos para a palavra **capacidade**:

- ▶ Este funcionário não tem **capacidade** para realizar a tarefa.





- ▶ A **capacidade** desta represa está muito baixa para esta época do ano.
- ▶ O hospital municipal tem **capacidade** de atendimento de 300 pacientes por semana.
- ▶ Devemos fazer ajustes de **capacidade** de curto prazo para trabalhar com a flexibilidade exigida pelo público-alvo.

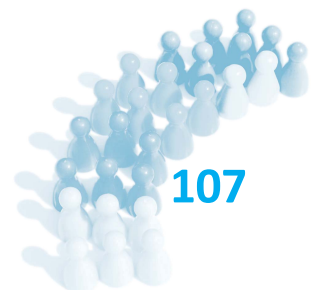
O que permeia todas essas afirmações é a ideia de volume ou qualidade de algo como recurso ou meio, que será usado para uma determinada finalidade. Esses volumes e qualidades podem ser representados de forma quantificada, ou não; ou, ainda, podem ter um caráter estático ou dinâmico (incorporando a variável tempo). Analise novamente os exemplos e identifique quais deles apresentam explicitamente a quantificação da capacidade e quais mostram o caráter dinâmico do volume ou da qualidade.

Como você pôde perceber, em função da diversidade de significados empregados para a palavra capacidade, faz-se necessário estabelecer a definição dela para uso no presente livro. Para tanto, é importante que você tenha em mente a representação de um processo na Administração Pública, que mostramos na Figura 14.

*Tomando por base a Figura 14, o que seria a capacidade de um processo ou de um projeto?*

Observe que agentes de governabilidade e governança fornecem normas, leis e métodos e que fornecedores e parceiros disponibilizam recursos diversos: administrativos, financeiros, humanos, materiais e informações para que as operações do processo sejam realizadas, gerando produtos e serviços para atendimento às demandas dos cidadãos. Essas duas categorias de meios têm como característica uma **capacidade potencial** de meios ou recursos. Parte dessa **capacidade** será **alocada** ao

Na primeira afirmação a palavra **capacidade** pode ser usada como sinônimo de **competência**. Voltaremos ao assunto nos próximos itens, quando estudarmos as variáveis de capacidade.



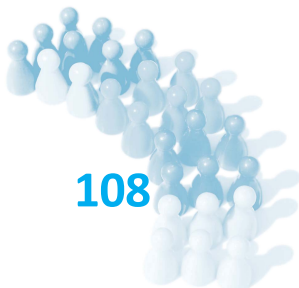
processamento operacional e podemos prever a existência de um **saldo**, ou de um **déficit de capacidade**, após essa alocação.

Isso posto, consideramos que o entendimento de capacidade como sendo o volume ou qualidade que um determinado conjunto de meios ou de recursos possuiu, ou apresenta, para satisfazer às necessidades de operação de processo e projetos, no contexto de atendimento a demandas específicas na prestação de serviços públicos, é adequado ao contexto de operação de um processo ou de projeto na Administração Pública. Para melhor entendimento, vamos aos exemplos:

- ▶ **Exemplo 1:** a capacidade (qualidade) de uma norma de esclarecer como deve ser processado o atendimento de pedidos que chegaram fora do prazo fixado.
- ▶ **Exemplo 2:** a capacidade (volume) de atendimentos emergenciais de um hospital público.

Com respeito, ainda, à definição ou ao entendimento da palavra **capacidade**, três questões precisam ser destacadas para o uso que faremos dela, neste livro-texto, quais sejam:

- ▶ A capacidade pode se referir aos **recursos** tangíveis ou intangíveis, mas também às competências entendidas como conhecimentos, habilidades e atitudes inerentes aos recursos (pessoas e organizações).
- ▶ A capacidade pode se apresentar adjetivada para representar situações (potencial alocado, disponível e outros) associadas apenas a um ou a mais elementos do conjunto de recursos (recursos humanos, normativos, governativo e outros) e, ainda, mensurada ou não.
- ▶ A avaliação da capacidade de um processo ou projeto considera sempre, de forma implícita, as necessidades das demandas a serem atendidas (capacidade como resposta à demanda).



De forma análoga ao tratamento da palavra **capacidade**, vamos abordar a palavra **carga**. Inicialmente, vamos apresentar algumas afirmações que contemplam a palavra **carga**:

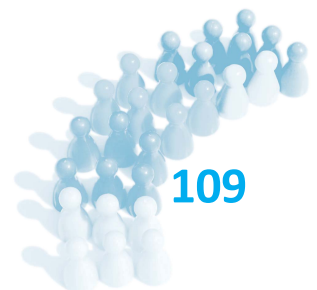
- ▶ A **carga** horária desta disciplina é insuficiente para os conteúdos tratados.
- ▶ A **carga** emocional deste trabalho é muito grande.
- ▶ O pessoal de atendimento fica com a **carga** de resolver todos os casos não previstos na norma.
- ▶ A **carga** transportada é de 10 toneladas por mês.
- ▶ Esta organização traz a **carga** de muitas administrações desastrosas.

A ideia comum que perpassa todas essas afirmações é uma ideia de volume ou qualidade (peso, fardo) que uma demanda gera para quem for atendê-la, ou dar-lhe uma resposta. Ou seja, para atender a essa **carga**, decorrente de uma demanda, serão necessários recursos ou meios que tenham volume ou qualidade para atendê-la, isto é, que exista certa **capacidade** de atendimento.

Por esse motivo é que, nesta disciplina, as gestões de carga e de capacidade estão normalmente associadas e são consideradas críticas na Gestão Operacional da prestação de serviços públicos, nos quais as demandas são sempre crescentes e os recursos têm capacidades limitadas, ou inadequadas, conforme já mencionamos.

*A partir dessas afirmações, podemos construir, da mesma forma que para a palavra capacidade, o entendimento da palavra **carga**, fundamental para avançarmos nos estudos das gestões integradas de carga de capacidade. Você já sabe fazê-lo?*

Considerando, também, o contexto de operação dos processos e dos projetos na viabilização da prestação de serviços públicos, podemos afirmar que carga é o volume ou a qualidade



que são exigidos de um conjunto de recursos e meios para a operação dos processos e dos projetos que atendem às demandas de um serviço público.

- ▶ **Exemplo 1:** a carga (volume) exigida para atender aos estudantes da região é muito superior à capacidade disponível nas escolas existentes.
- ▶ **Exemplo 2:** a carga (qualidade) de muitas reexecuções não pode ser considerada problema apenas dos servidores públicos, os solicitantes também devem ser considerados nas nossas análises.

Com base no que estudamos até agora, você pode notar que demanda, carga e capacidade estão sempre relacionadas, na medida em que certa **demanda** traz para os processos e para os projetos certa **carga** que deve ser atendida a partir da alocação de certa **capacidade**. Por esse motivo é que carga e capacidade são, cada uma no seu contexto, definidas como **volume** ou **qualidade**.

Para encerrar essa discussão sobre carga e capacidade, deixamos com você um esquema, desenhado a partir da Figura 14, que incorpora elementos os quais explicitam a relação demanda x carga x capacidade. Para tanto, observe a Figura 21 concentrando-se nas relações de processos e de projetos no centro da figura; com recursos e meios A – capacidade A, na parte superior; e com recursos e meios B – capacidade B, na parte inferior.

Os pedidos recebidos geram cargas A e B, que requerem as capacidades A e B para gerar produtos para os públicos usuários, isto é, para os demandantes. Veja você de que forma uma simples alteração na demanda do cidadão implica demandas adicionais, tanto para os gestores dos processos e dos projetos como para os agentes de governabilidade, parceiros e fornecedores.



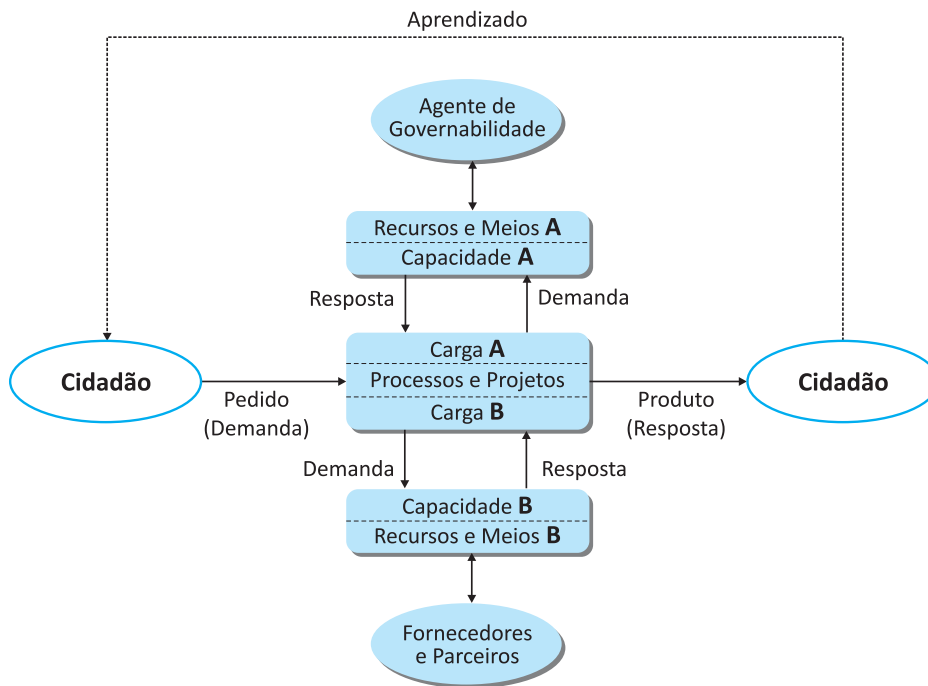


Figura 21: Carga e capacidade – contexto processual  
 Fonte: Elaborada pela autora

Após termos apresentado os conceitos básicos de gerenciamento por problemas de carga e de capacidade, vamos detalhar como ocorre a gestão de carga e de capacidade para as ações operacionais executadas por meio dos processos a pedido, usando a Figura 15 e o modelo de quatro fases do gerenciamento por problemas.

## GESTÃO DE CARGA E DE CAPACIDADE NOS PROCESSOS A PEDIDO

Conforme o modelo simplificado dos processos a pedido, todos os procedimentos podem ser agrupados em quatro grandes macroatividades:

- ▶ atendimento;



- ▶ execução dos processos internos;
- ▶ entrega das soluções; e
- ▶ aprendizado e consequente institucionalização.

Vamos analisar alguns problemas de carga e de capacidade característicos de cada um desses quatro grupos.

### Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: Macroatividade de Atendimento

Para a Macroatividade de Atendimento, vamos considerar dois exemplos hipotéticos de problemas que podem ocorrer, lembrando que são apenas recursos didáticos e, portanto, as questões, as decisões e as ações apresentadas são muito simples, face à complexidade da realidade da Gestão Operacional.

Imaginemos um **primeiro problema** como sendo o de gerenciamento de carga x capacidade. Agora, pense que não há condições de atender ao pedido do solicitante, **no prazo e com a qualidade** (requisitos) **definidos em instrumentos legais e normativos**, porque não existe capacidade suficiente.

- ▶ Questões ou perguntas formuladas (exemplos):
  - ▶ Quais são as limitações de capacidade? A limitação é de recursos? Quais recursos? Humanos? Logísticos? Financeiros? Ou uma solução integrada de recursos (SIR)? Para quais atividades elementares ou procedimentos?
  - ▶ Existe a possibilidade de usar recursos de terceiros? A contratação é viável no prazo? Que tipo de contratação? Existem parceiros? Existem fornecedores? O que contratar e com quem? Com quais requisitos? Como minimizar os riscos? Como garantir a qualidade? Qual o limite para custos adicionais?
  - ▶ A limitação é de competência interna? Não há capacitação suficiente nas tecnologias básicas do



processo? Não há capacitação suficiente para uso de tecnologias de apoio, como tecnologias de informação e comunicação? As definições legais e normativas não são suficientes?

- ▶ Existe a possibilidade de agregar competências externas? Como será feita? Com quem? Como a organização (cultura) vai reagir? Como minimizar os riscos e os custos adicionais? Como manter a qualidade?
- ▶ Quem deve ser informado: a chefia superior, o solicitante, o interessado político, a ouvidoria, o controle interno? Que informações fornecer a cada um deles? Como documentar o problema para fins de controle externo tanto pelo Estado como pela sociedade?
- ▶ Quais requisitos redefinidos deverão ser repassados para a macroatividade seguinte – Processos Internos, a fim de dar continuidade ao processo de prestação de serviços?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
  - ▶ Terceirizar, priorizando as parcerias com agentes públicos, a execução de parte do processo.
  - ▶ Investir na capacitação dos servidores do quadro interno.
  - ▶ Atualizar a estrutura de recursos para os próximos cinco anos.
  - ▶ Alocar 10% dos recursos de modernização na elaboração de manuais operacionais mais detalhados e em sistemas informatizados para apoio à operação.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
  - ▶ Contratação de pelo menos dois parceiros públicos para apoio operacional nos próximos dois anos.
  - ▶ Implementação, em curto prazo, de ações específicas para monitoramento e controle das ações terceirizadas.
  - ▶ Estabelecimento de convênio com uma escola de governo, com ênfase em conteúdos técnicos específicos do serviço prestado.



- ▶ Início de negociações para aumento de quadro das instâncias superiores.
- ▶ Início de programa de levantamento de experiências do uso de documentação eletrônica na implementação da “manualização” das rotinas operacionais.
- ▶ Documentação e disseminação das lições aprendidas.

Agora, vamos imaginar um **segundo problema** de carga x capacidade para o qual não existe condições de atender ao pedido do solicitante **no prazo e com qualidade** (requisitos), porque não existe capacidade suficiente e, também, **não existem definições legais** ou **normativas** quanto aos requisitos de entrega das soluções.

- ▶ Questões ou perguntas formuladas (exemplos):
  - ▶ Qual alternativa se mostra mais adequada: atuar somente na capacidade; atuar somente na carga; ou atuar conjuntamente na capacidade e na carga? É necessário fazer uma análise de custo-benefício de cada alternativa?
  - ▶ Se for atuar somente na **capacidade**, as perguntas podem ser as mesmas do primeiro problema. Mas, se for atuar somente na carga, as questões ou perguntas podem ser as seguintes:
    - a) Se atuar no **portfólio** (o quê, para quem), o que é mais fácil: alterar o **escopo** dos **serviços**, criando alternativas de soluções mais simplificadas ou estabelecer classes de **prioridades** para o **público atendido**? Qual o custo-benefício de cada alternativa? Qual o impacto político dessas flexibilizações para a organização? Como lidar com as reclamações dos solicitantes quanto ao atendimento não isonômico em prestação de serviços públicos, privilegiando um determinado segmento do público a ser atendido? Quais os critérios que serão usados na gestão de conflitos de **acesso**? Qual o impacto do uso de alternativas



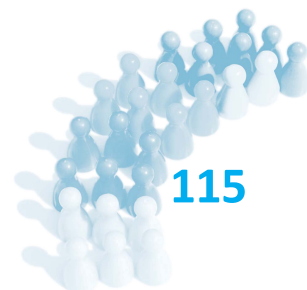


simplificadas de serviço nos objetivos que o governo estabeleceu para o setor impactado (socioambiental, tecnoeconômico, político-institucional ou outro)? Com quem negociar essas estratégias? Que tipo de contrato individual pode ser feito com cada solicitante? Quem divulgará a estratégia? Serão usados quais meios de comunicação? Será uma estratégia temporária? Será aplicada por quanto tempo? Qual o prazo de vigência (início e término)?

- b) Se for atuar na **demanda** (quanto, para quando) o que é mais fácil negociar: **prazos** ou **volumes**? Os prazos podem ser escalonados? Os volumes podem ser segmentados? Quais critérios serão usados na gestão de conflitos de **fila**? Além das questões específicas desse item, podem ser usadas algumas questões do item “a”, como complementação.

Ainda podemos considerar, tanto para o item “a” como para o item “b”, questões que foram apresentadas para o primeiro problema, desde que aplicáveis a cada um dos casos.

- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
  - ▶ Atuar somente na demanda, estabelecendo volumes de atendimentos diários.
  - ▶ Dar total transparência à estratégia.
  - ▶ Rever estruturas de recursos e de competências.
  - ▶ Rever métodos e processos de trabalho.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
  - ▶ Implementação de área específica para negociação e “pactuação” com cada solicitante das alterações do atendimento.
  - ▶ Constituição de grupo de trabalho (projeto emergencial) para implementar estratégia de comunicação específica.



- ▶ Elaboração de planos de capacidade revisados para negociação com autoridades competentes.
- ▶ Contratação de consultoria externa para realizar mapeamento e melhoria de processos.

Para resumir essas questões de gerenciamento da Macroatividade de Atendimento, analise a Figura 22 que elaboramos para você.

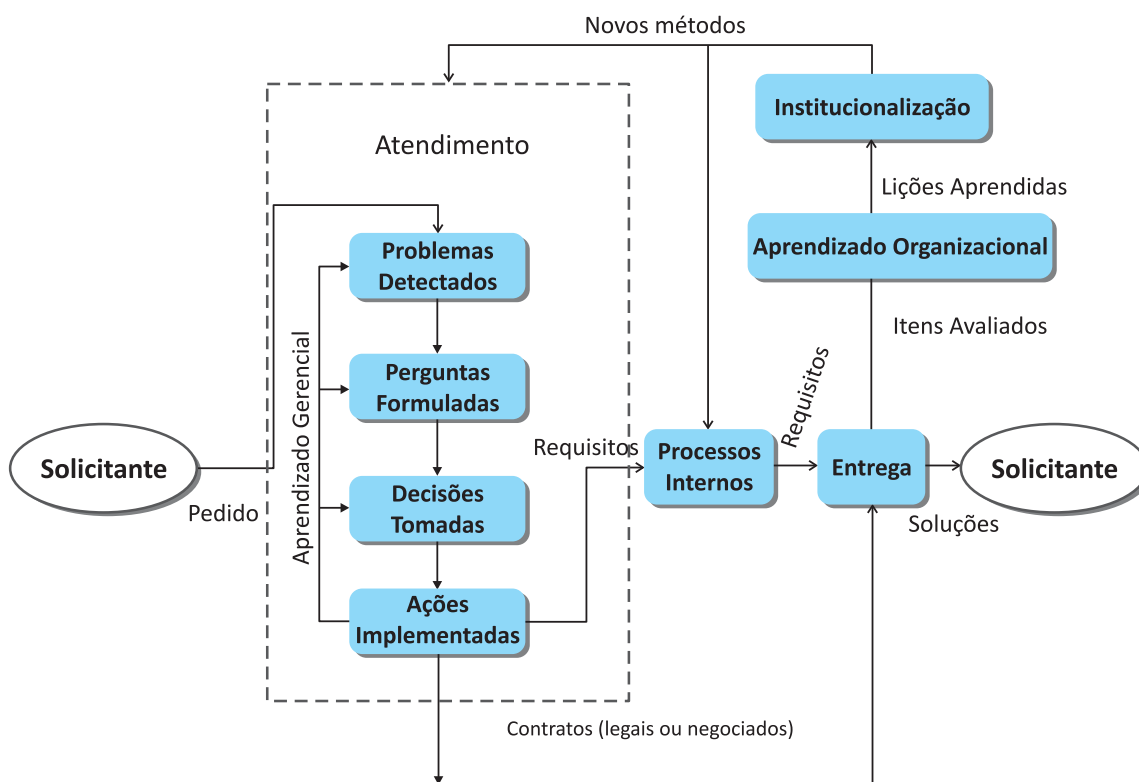
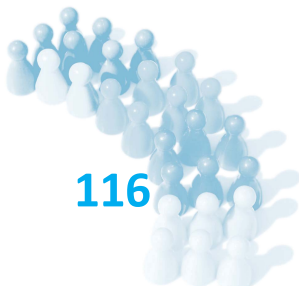


Figura 22: Detalhamento do processo de gerenciamento da Macroatividade de Atendimento  
 Fonte: Elaborada pela autora

Observando na Figura 22 a Macroatividade de Atendimento (retângulo pontilhado), repare que estão desenhadas as quatro fases do gerenciamento do processo. Note ainda como essas fases formam um ciclo, mostrando uma seta de aprendizado gerencial, com origem nas ações implementadas e destino em todas as quatro fases do gerenciamento de problemas.



Vamos aproveitar ainda a Figura 22 para chamarmos sua atenção sobre algumas palavras vinculadas às diversas setas. Algumas são autoexplicativas, mas e os requisitos? Um entendimento bastante simplificado do termo é o que defende que a macroatividade anterior demanda para a macroatividade seguinte. É como se a “voz do solicitante”, constante do pedido, fosse transmitida a toda a macroatividade, do processo a pedido, de forma que as soluções ou produtos entregues atendessem a essa “voz”.

Tendo estudado essa macroatividade, que é muito importante por se relacionar diretamente com o solicitante, vamos estudar alguns problemas da gestão de carga e de capacidade da Macroatividade de Processos Internos.

### Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: Macroatividade de Processos Internos

Na **Macroatividade de Atendimento**, como analisamos no item anterior, os problemas de carga-capacidade apresentam algumas especificidades, dentre as quais duas delas merecem destaque, a saber:

- ▶ Por ser uma etapa de fronteira com o ambiente externo, é necessário considerar variáveis como: o público solicitante, os agentes e os intervenientes externos e suas implicações.
- ▶ Todas as decisões devem considerar a carga e a capacidade da organização.

Em decorrência, quando formos analisar problemas, decisões e ações da Macroatividade de Processos Internos, devemos levar em consideração, em primeiro lugar, os impactos dos problemas ocorridos na Macroatividade de Atendimento.

Isso não significa, contudo, que não possam ocorrer problemas específicos de carga e de capacidade na **Macroatividade de Processos Internos**, em particular, nas infraestruturas de recursos. Afinal, pessoas podem se ausentar, as



máquinas podem quebrar, os *softwares* podem não funcionar, a energia pode faltar, entre outros problemas não previstos, e, além desses, as reservas técnicas previstas podem não ser suficientes. Assim, haverá necessidade de realizar o ciclo: problemas, questões ou perguntas, decisões e ações; a exemplo da Macroatividade de Atendimento.

Haverá necessidade de analisar questões relativas aos agentes e aos intervenientes internos, e aquelas afeitas aos requisitos de demandas e restrições de capacidade para cada um dos **processos internos**.

Sendo assim, podemos afirmar que o desafio do gerenciamento dessa Macroatividade de Processos Internos é manter os responsáveis pelas áreas de atendimento informados, pois eles podem ter a necessidade de rever contratos e de atualizar as informações e as comunicações com os agentes e os intervenientes do ambiente externo.

É preciso também manter os agentes da Macroatividade de Entrega informados, pois eles podem ter que rever condutas específicas, que executarão com o solicitante, no que se refere às avaliações de fim de contratos, por exemplo. Também poderá haver a necessidade de estabelecer estratégias para que o aprendizado organizacional interno se efetue adequadamente.

### *O que você entende por Macroatividade de Entrega?*

A exemplo da Macroatividade de Atendimento, a Macroatividade de Entrega é normalmente pouco valorizada pelos gestores, em particular os gestores públicos. Essa conduta se deve, em parte, ao modelo funcional implantado, que é essencialmente endógeno. E considere, ainda, que a visão processual, centrada nos usuários e nos beneficiários dos serviços públicos, é bastante recente.

A Figura 22 que construímos para a Macroatividade de Atendimento pode ser reaplicada para a Macroatividade de Processos Internos e também para cada um desses processos ou até mesmo para subprocessos. Em caso de dúvida, retorne a ela.



## Problemas, Questões ou Perguntas, Decisões e Ações: Macroatividade de Entrega

A Macroatividade de Entrega, apesar de ter algumas características semelhantes às Macroatividades de Atendimento e de Processos Internos, apresenta especificidades decorrentes do fato de ser a última etapa do processo de prestação de serviços. Para mostrar essas especificidades, analise com atenção a Figura 23, a seguir:

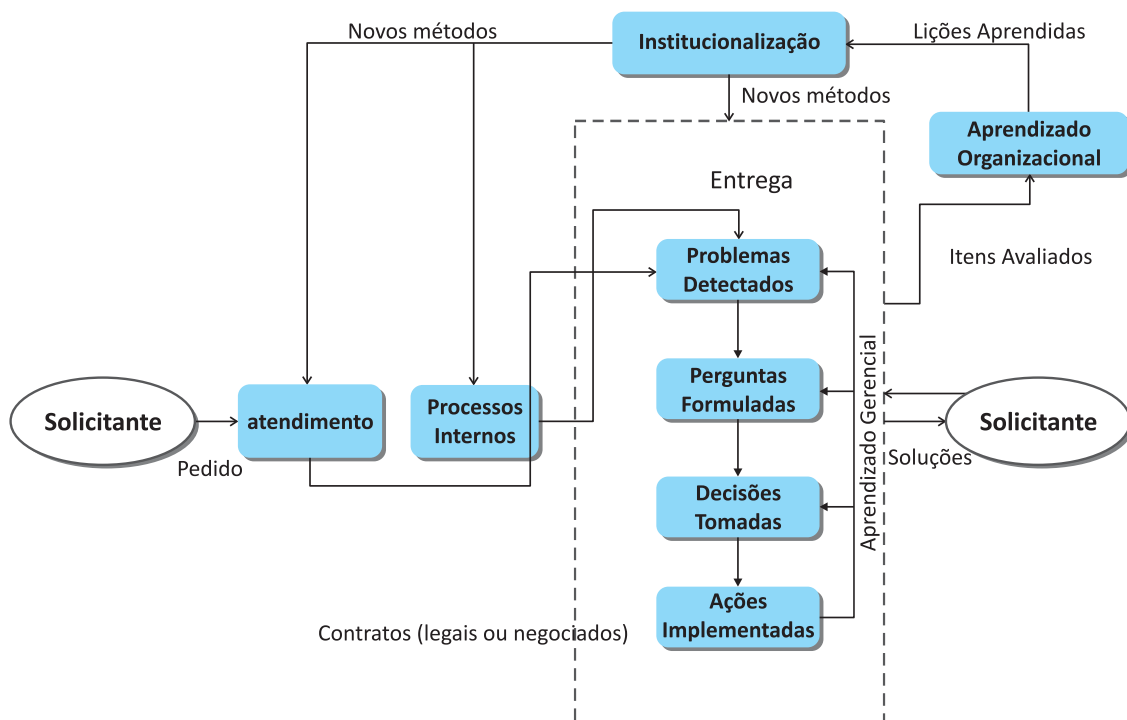


Figura 23: Detalhamento do processo de gerenciamento da Macroatividade de Entrega

Fonte: Elaborada pela autora

A questão que tem destaque aqui é como essas especificidades geram problemas relativos à gestão de carga e de capacidade diferentes daqueles trabalhados nas etapas anteriores.

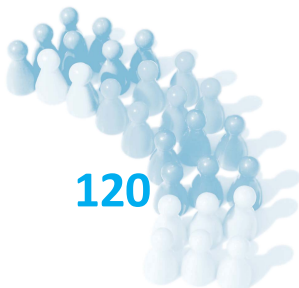
Vamos à primeira especificidade dessa macroatividade, que aponta para a necessidade de entregar a solução final ao solicitante, procedendo à avaliação quanto ao atendimento das expectativas dele para a prestação de serviços. Essa necessidade pode gerar



vários problemas, vamos destacar para você dois dos mais frequentes e importantes.

O **primeiro problema** comumente enfrentado é quando o solicitante exige refazer a prestação de serviços:

- ▶ Questões formuladas (exemplos):
  - ▶ Quais os impactos externos? Quais os agentes, os intervenientes e os interessados precisam ser notificados? Existe ainda espaço de negociação com o solicitante? Quais requisitos da prestação de serviços podem ser flexibilizados, prazos ou volumes? Qual o impacto interno na equação carga x capacidade? Existe reserva técnica para reexecuções? Ela é suficiente? É possível a obtenção de recursos adicionais internamente? Serão necessários recursos externos? Como acessá-los? Existe espaço para revisão da fila de pedidos? Quais pedidos são impactados? Quais providências devem ser tomadas com os respectivos solicitantes? Qual o impacto operacional e político desse rearranjo? Qual o custo-benefício de cada alternativa?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
  - ▶ Preservar a fila.
  - ▶ Não alterar a qualidade da solução/serviço.
  - ▶ Minimizar o atraso decorrente da reexecução.
  - ▶ Utilizar todos os recursos de reserva técnica (zerar a reserva técnica).
  - ▶ Usar recursos externos para complementar as reservas técnicas.
  - ▶ Conhecer os custos reais da reexecução.
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
  - ▶ Formalização da reexecução do serviço e designação de equipes de trabalho específicas, por prazo determinado, para as reexecuções.
  - ▶ Contratação, em caráter emergencial, de recursos adicionais.



- ▶ Envio de correspondência institucional ao solicitante com o devido pedido de desculpas.

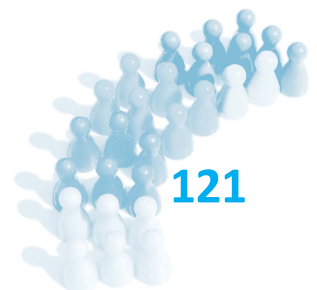
Já a segunda especificidade está relacionada ao papel da Macroatividade de Entrega no aprendizado organizacional.

Perceba que enquanto os aprendizados ocorridos nas Macroatividades de Atendimento e de Processos Internos favorecem mais o aprendizado gerencial e setorial, na Macroatividade de Entrega o foco é, também e principalmente, o aprendizado organizacional. Verifique essas diferenças comparando as Figuras 22 e 23. Agora, vamos ao segundo exemplo:

O **segundo problema**, comumente enfrentado, diz respeito aos erros (reexecuções) que são recorrentes e, ainda, parece que esse fato não gera desconforto aos envolvidos nem à “cultura da organização”.

- ▶ Questões formuladas (exemplos):
  - ▶ Por que isso acontece? Qual o custo-benefício de tentar resolver esse problema? Quais as causas explicitadas e quais as causas reais das reexecuções? São feitas reuniões específicas para analisar o problema? Existem registros sistemáticos e formais dos processos de trabalho que possam ser usados para levantamento de indicativos ou de causas da reexecução?
- ▶ Decisões tomadas (exemplos):
  - ▶ Atuar tecnicamente, mas também considerar aspectos comportamentais na solução do problema.
  - ▶ Investir na aquisição de conhecimentos sobre o assunto (reexecuções e suas causas).
- ▶ Ações implementadas (exemplos):
  - ▶ Implementação de um banco de dados sobre as reexecuções.
  - ▶ Implementação de programas gerenciais, priorizando aspectos comportamentais da solução de problemas.

Para finalizar este item, que discutimos sobre a gestão de carga e de capacidade nos processos a pedido, vamos apresentar



duas considerações importantes. A primeira é que, de acordo com a abordagem sequencial que estamos usando, para analisar aspectos críticos da gestão de carga e de capacidade na prestação de serviços públicos, implementada por meio de processos a pedido, deveríamos abordar a **Macroatividade de Aprendizado e Institucionalização**.

Como não abordaremos esse tema, sugerimos consultar o artigo *Aprendizagem Organizacional como Mudança Cultural e Institucionalização do Conhecimento no site: <[http://www.estacio.br/revistamade/made\\_2007\\_3.pdf](http://www.estacio.br/revistamade/made_2007_3.pdf)>*. Acesso em: 19 nov. 2010.

A segunda é a necessidade de perceber que a complexidade da gestão de carga e de capacidade vai além da apresentada nos modelos simples que estamos usando. Por esse motivo, vamos deixar com você a Figura 24 para dar uma visão global e resumida do que tratamos sobre gestão de carga e de capacidade nos processo a pedido.

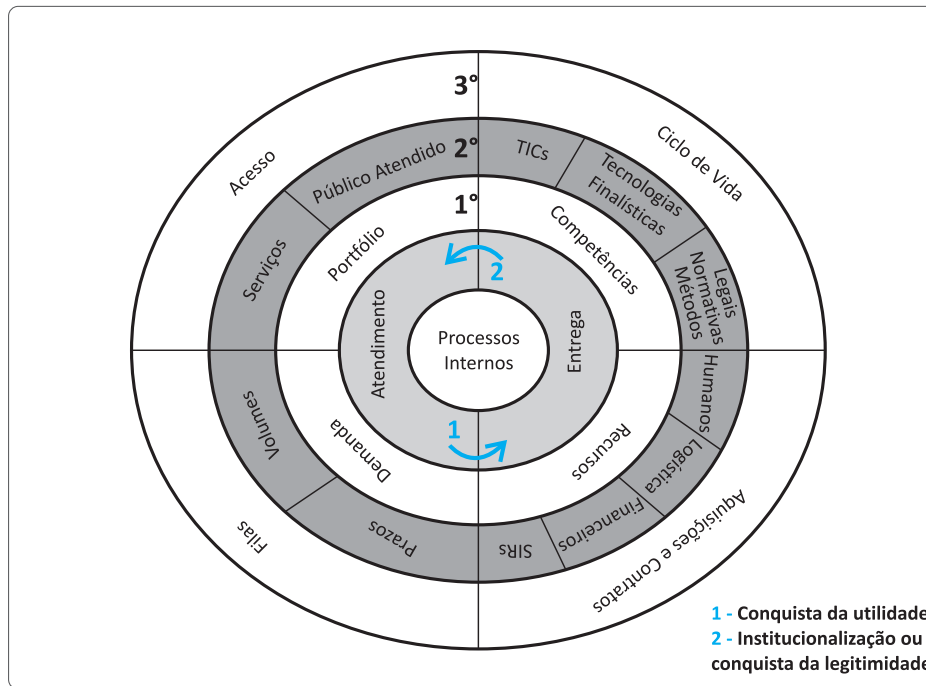
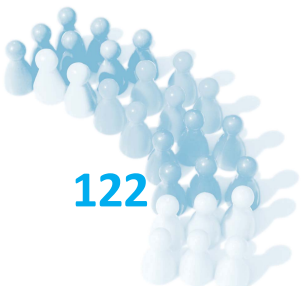


Figura 24: Processos a pedido: variáveis críticas para a gestão de carga e de capacidade

Fonte: Elaborada pela autora

Agora que você já analisou a Figura 24, vamos entendê-la juntos? Primeiramente, perceba os dois círculos mais internos. No primeiro, apresentamos a Macroatividade de Processos Internos circundada por dois semicírculos: a Macroatividade de Atendimento, à esquerda; e a Macroatividade de Entrega, à direita.






Nas outras três camadas, temos as variáveis que afetam diretamente as Macroatividades de Atendimento e a de Entrega e, indiretamente, as demais Macroatividades: de Processos Internos e de Aprendizado e Institucionalização.

Para o atendimento, as variáveis mais importantes são: o portfólio, abrangendo os serviços, os públicos atendidos e as formas de acesso aos serviços; a demanda, contemplando os volumes e os prazos; e as prioridades que definem a estrutura das filas dos pedidos a serem atendidos. Veja você, todas as variáveis afetam a carga de trabalho!

Já para a entrega, as variáveis mais críticas são as competências relativas às orientações normativas, às tecnologias ou aos conhecimentos específicos de cada prestação de serviço e às tecnologias de informação e comunicação (TICs), que variam em função do ciclo de vida de cada umas dessas competências. Devem ser consideradas também as variáveis relativas aos recursos humanos, logísticos, financeiros e às soluções integradas de recursos (SIRs), que devem ser adquiridos ou contratados. Essas variáveis representam a capacidade de executar o trabalho.

Pelo que explicitamos para o processo a pedido, você deve ter compreendido que nossa abordagem foi muito simplificada e que a complexidade da gestão de carga e de capacidade vai exigir que você continue estudando esse **tema**, no que se refere à gestão de carga e de capacidade para as ações operacionais implementadas pelos processos programados e híbridos, e até pelos projetos. Porém, será conveniente que você busque conhecimentos em outras fontes, como em livros e em revistas que abordem a programação e o controle da produção de serviços de forma ampla, pois a bibliografia sobre o tema é muito escassa.



Lembre-se que o processo de aprendizado é constante e precisa de sua iniciativa, de sua vontade.

*Para encerrar esta Unidade, realize a Atividade 2 apresentada a seguir na seção Atividades de aprendizagem, cujo objetivo é transpor os conhecimentos adquiridos sobre gerenciamento por problemas dos processos a pedido para os processos programados.*

# Resumindo



Chegamos ao final da Unidade 2, na qual destacamos que as ações operacionais são o objeto da Gestão Operacional e, da mesma forma que os serviços públicos prestados, apresentam-se muito diversificadas.

Os serviços públicos podem ser agrupados em categorias, considerando as necessidades dos vários públicos-alvo, dos usuários ou dos beneficiários.

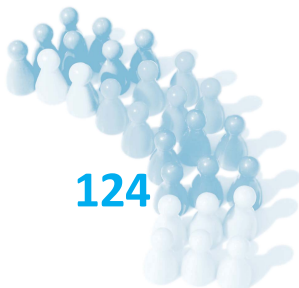
Para fins didáticos desta disciplina, classificamos também os serviços públicos em: Atendimento Direto, Disponibilização de Infraestrutura e Intervenção Legal.

Discutimos, ainda, que as ações operacionais necessárias para as respectivas prestações de serviços podem ser categorizadas, de acordo com a frequência de execução, em processos e projetos.

Gerenciar de forma integrada os processos e os projetos é um desafio do gestor público quanto à forma de institucionalizar a prestação de serviços e de obter resultados desejados pela sociedade, tanto no que se refere à eficiência como, também, à eficácia, à relevância e à efetividade.

Outro ponto que discutimos foi que gerenciar a carga e a capacidade é muito importante para a gestão das ações operacionais e para qualquer categoria de serviços públicos prestados.

Para as organizações públicas, sujeitas às restrições orçamentárias, isto é, à capacidade limitada de recursos para aten-

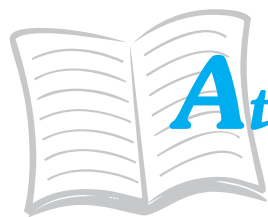


dimento às demandas dos usuários públicos, sempre crescentes, a tarefa de gerenciar a carga e a capacidade torna-se crítica.

Um dos instrumentos usado como recurso para a operacionalização das questões carga x capacidade é o gerenciamento por problemas, metodologia cada vez mais usada no mundo administrativo e mesmo no educacional.

Mesmo sendo um modelo bem simplificado, de apenas quatro fases, o gerenciamento por problemas tem se mostrado bastante útil, embora sua aplicação, no caso da Gestão Operacional, esteja condicionada a variáveis e a contextos especificados nos processos a pedido, programados e híbridos.

As variáveis da carga e da capacidade são múltiplas e complexas; estudá-las ajudará o gestor público a tornar a Gestão Operacional mais profissionalizada, para tanto, deverá haver aporte de conhecimentos específicos da área de engenharia de produção.



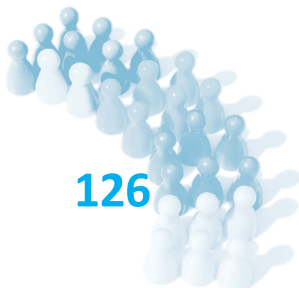
## Atividades de aprendizagem

Preparamos para você duas atividades com o objetivo de reforçar os conteúdos expostos na Unidade 2; de apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e de ajudá-lo na aproximação das situações práticas da Gestão Operacional.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Valide e ajuste estas atividades de aprendizagem com seu tutor ou professor.
- ▶ Estas atividades foram previstas para serem executadas à medida que forem assinaladas na leitura dos itens da Unidade 2. Se você precisar de aprofundamentos ou de conhecimentos adicionais, consulte as referências.
- ▶ Não se esqueça de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral dos temas abordados, empregadas em situações reais.
- ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.

1. Nesta atividade, vamos definir prioridade para implementação de sistemáticas de gerenciamento de processos e de projetos com o objetivo de ampliar o entendimento da complexidade do gerenciamento integrado de processo e de projeto.

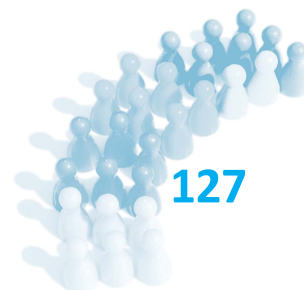


### Orientações específicas

- ▶ Analise o quadro Prestação de Serviços Públicos e Elementos de Ação, a seguir:

TIPOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS)		CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES OBSERVADAS NA PRÁTICA			ELEMENTOS DE AÇÃO MAIS USADOS	
		PÚBLICO RESTRITO X UNIVERSAL – FIGURA 4	COMPETÊNCIA DA AÇÃO ESTATAL X NÃO ESTATAL – FIGURA 4	NATUREZA DA AÇÃO LEGAL X DISCRICIONÁRIA – FIGURA 5	PROCESSOS PROGRAMADOS, A PEDIDO E HÍBRIDO – FIGURA 15, 16 E 17	PROJETOS TRANSFORMADORES E EXECUTORES
INTERVENÇÃO LEGAL	Intervenção	Restrito	Estatal	Legal	A pedido e Programado	Transformadores e Executores
	Regulação	Amplio	Estatal	Legal	Programado	Executores
DISPONIBILIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	Física	Amplio	Estatal e não Estatal	Discricionária	Híbrido	Transformadores e Executores
	de Ciência e Tecnologia	Amplio	Estatal e não Estatal	Discricionária	Programado	Executores
	de Fomento e Financeiro	Restrito	Estatal e não Estatal	Discricionária	Programado	Executores
ATENDIMENTO DIRETO	Sistêmico	Amplio e a pedido	Estatal e não Estatal	Legal e Discricionária	Híbrido	Transformadores e Executores
	Não Sistêmico	A pedido	Estatal e não Estatal	Discricionária	A pedido	Executores

- ▶ Responda às questões a seguir e registre as respostas em um arquivo digital para discuti-las como o seu tutor ou mesmo com seus colegas.
  - Qual dos tipos de serviços públicos você escolheria para implantação de uma metodologia de gerenciamento de processos? Por quê?
  - Qual das categorias de serviços públicos você escolheria para implantação de uma metodologia de gerenciamento de projetos? Por quê?
  - Quais os grandes desafios de metodologias integradas de processos e de projetos você prevê para os processos híbridos?



2. Agora, vamos analisar as fases do gerenciamento por problemas para os processos programados com o objetivo de transpor os conhecimentos adquiridos sobre gerenciamento por problemas dos processos a pedido para os processos programados.

### **Orientações específicas**

- ▶ Procure conhecer como se efetiva o programa de atendimento das creches (processo programado) realizado no município em que você mora.
  - ▶ Responda as questões a seguir e registre as respostas em um arquivo digital para discuti-las com o seu tutor ou mesmo com seus colegas.
- a) Qual o problema de carga x capacidade mais divulgado na imprensa local relativo a esse serviço público?
  - b) À qual macroatividade esses problemas estão relacionados: monitoramento, programação, projetos executores, integração ou disponibilização? Considere o modelo explicitado na Figura 16.
  - c) Quais perguntas, decisões e ações você formularia para esses problemas?

