

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

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça



2012
2ª edição

© 2012. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

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

1ª edição – 2010

M539p	Mendonça, Ricardo Rodrigues Silveira de Processos administrativos / Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça. – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012. 88p. : il. Inclui bibliografia Especialização em Gestão Pública Municipal ISBN: 978-85-7988-040-7 1. Administração – Estudo e ensino. 2. Organização e métodos. 3. Comportamento organizacional. 4. Administração pública – Metodologia. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título. CDU: 658
-------	---

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS
Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
Universidade Federal de Mato Grosso

AUTOR DO CONTEÚDO
Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça

EQUIPE TÉCNICA

Coordenador do Projeto – *Alexandre Marino Costa*
Coordenação de Produção de Recursos Didáticos – *Denise Aparecida Bunn*
Capa – *Alexandre Noronha*
Ilustração – *Adriano S. Reibnitz*
Igor Baranenko
Projeto Gráfico e Finalização – *Annye Cristiny Tessaro*
Editoração – *Rita Castelan*
Revisão Textual – *Barbara da Silveira Vieira*
Patrícia Regina da Costa

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
Unidade 1 – Processos Organizacionais	
O que São Processos.....	11
Configurações Organizacionais x Orientação por Processo.....	15
Critérios de Interdependência.....	19
Interdependência de Fundo Comum (visão tradicional).....	20
Interdependência de Fundo Sequencial (visão contemporânea).....	21
Interdependência de Fundo Recíproca (visão inovadora).....	23
Organizações Públicas e suas Configurações.....	25
Unidade 2 – Instrumentalização de Processos	
Identificação de Processos.....	41
Ferramentas para a Identificação de Processo.....	46
Padrões para Fluxogramação.....	47
Parâmetros para Mapeamento de Processos.....	59
Importância do Fator Documentação.....	64
Necessidade da Capacitação e Qualificação de Pessoas.....	77
Considerações Finais.....	85
Referências.....	86
Minicurriculo.....	88

APRESENTAÇÃO

Prezado Estudante,

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

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

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

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



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

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

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

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

Atenciosamente,

Professor Ricardo Rodrigues Silveira de Mendonça



UNIDADE 1

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta Unidade, você deverá ser capaz de:

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

O QUE SÃO PROCESSOS

Caro Estudante,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

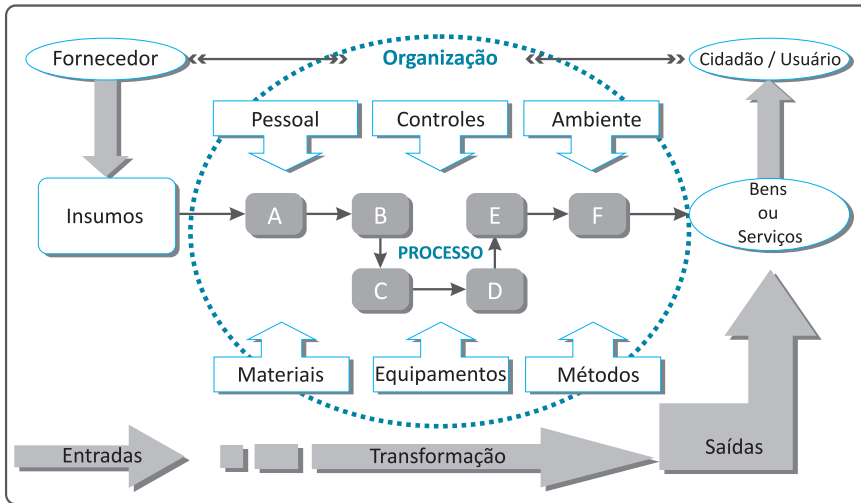


Figura 1: Elementos centrais para a execução de processos organizacionais
 Fonte: Adaptada de Bureau Veritas Brasil (2001)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS X ORIENTAÇÃO POR PROCESSO

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

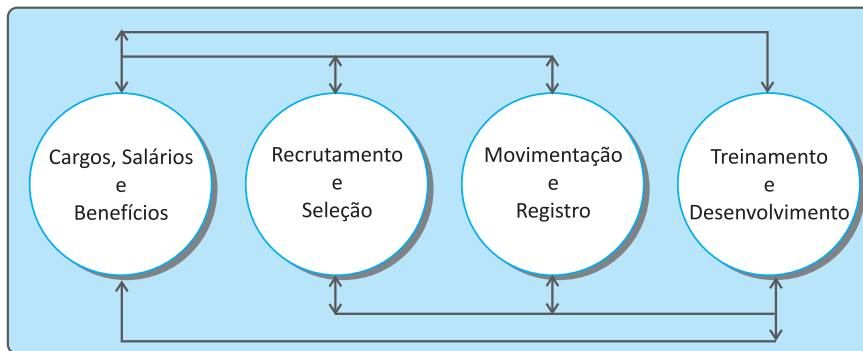


Figura 2: Relacionamento entre Processos: Gestão do Trabalho de Pessoas
Fonte: Elaborada pelo autor

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

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

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

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

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

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

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

CRITÉRIOS DE INTERDEPENDÊNCIA

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

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

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

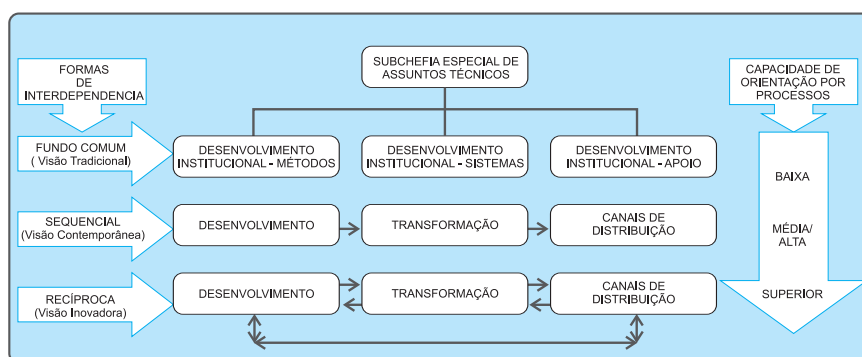


Figura 3: Formas de Interdependência x Capacidade de Orientação por Processos

Fonte: Adaptada de Nadler (1993)

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

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO COMUM (VISÃO TRADICIONAL)

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

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

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

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

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

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

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

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO SEQUENCIAL (VISÃO CONTEMPORÂNEA)

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

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

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

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

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

INTERDEPENDÊNCIA DE FUNDO RECÍPROCA (VISÃO INOVADORA)

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

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

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

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

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




ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SUAS CONFIGURAÇÕES

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

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

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



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

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

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

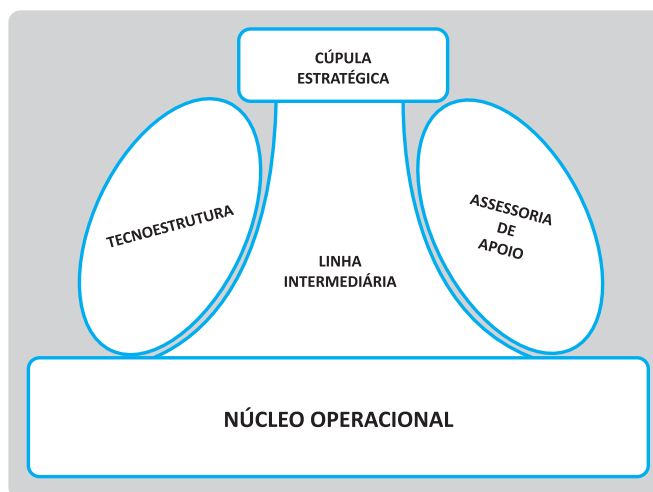


Figura 4: As cinco partes básicas da organização
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

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

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

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

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

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

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

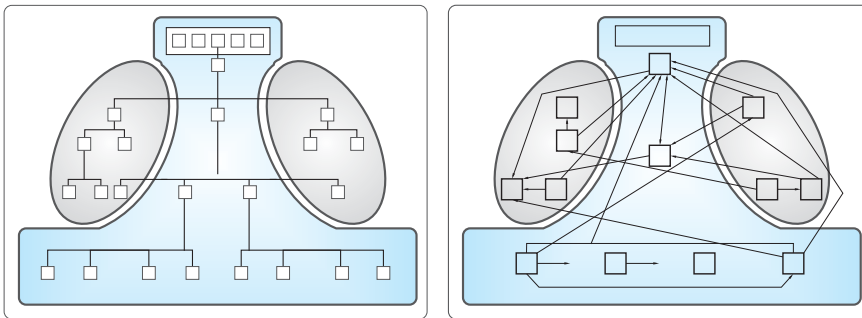
***Staff** – termo originário da língua inglesa que caracteriza ações individuais ou coletivas que visem ao assessoramento nos níveis estratégico, tático ou mesmo operacional. Fonte: Elaborado pelo autor.

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

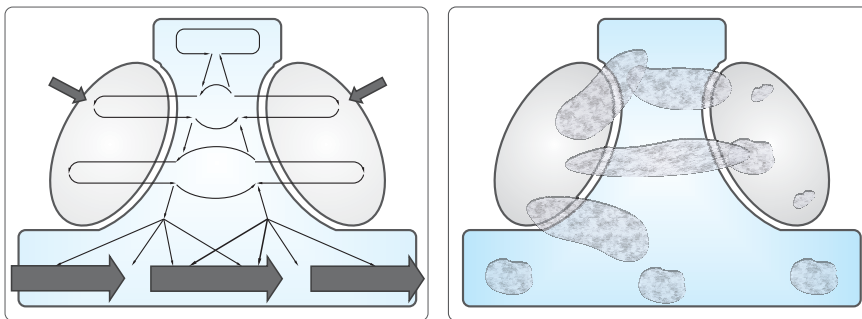
Por fim, surge o Núcleo Operacional, no qual figuram as equipes operatórias que perfazem o trabalho básico relacionado diretamente com a oferta de bens e serviços prestados pela organização, e isso envolve a execução de pelo menos quatro ações básicas: asseguram as entradas para alimentar o processo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

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

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



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



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

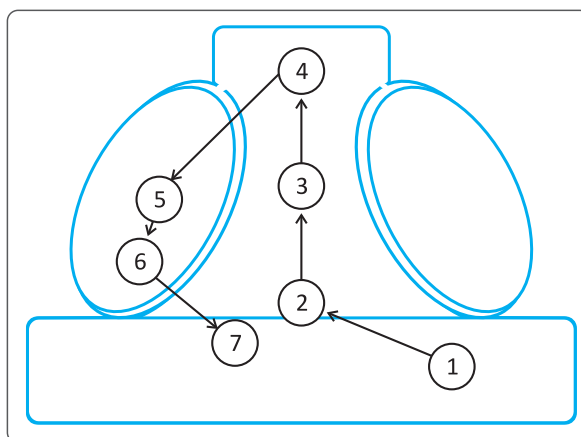


Figura 7: Fluxo de um Processo Decisório Específico
 Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

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

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

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

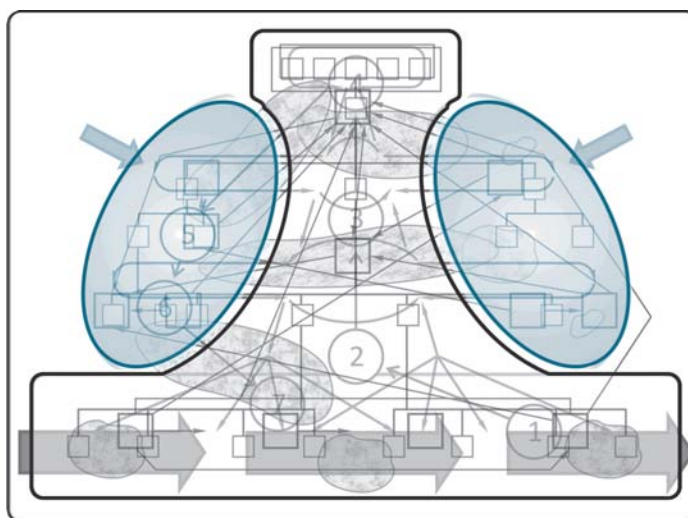


Figura 8: O funcionamento da organização

Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

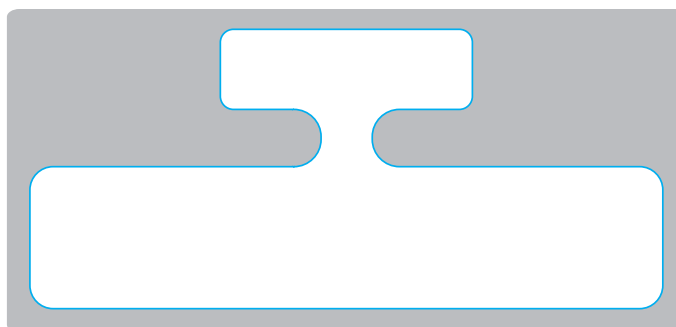


Figura 9: Configuração simples
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

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

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

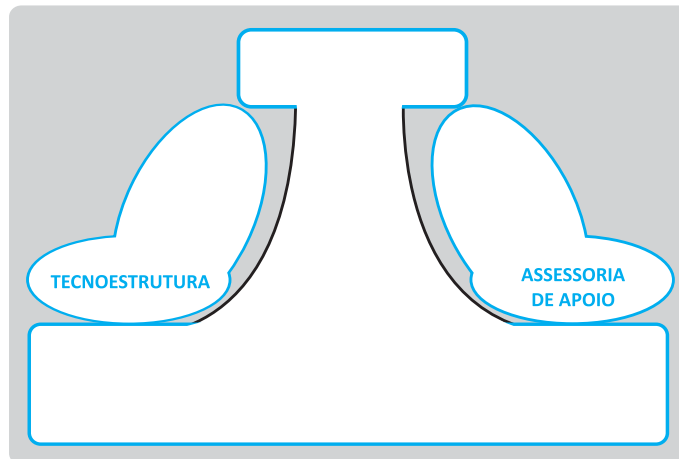


Figura 10: Configuração burocracia mecanizada
Fonte: Adaptada de Mintzberg (1995)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Complementando.....

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

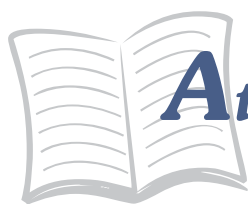
- 📌 *Aperfeiçoando processos empresariais*: essa obra tem o intuito de ampliar seu conhecimento para aperfeiçoar processos no espaço de atuação das organizações – de James Harrington.
- 📌 *Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada* – de Antônio César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

Resumindo



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

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



Atividades de aprendizagem

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

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