

Implementação de Escritório de Processos em Organizações Governamentais: o caso de uma Instituição de Ensino Superior

Ângela F. Brodbeck¹, Jussara Musse², Maurício Viegas³, Ario Zimmermann⁴,

¹Escola de Administração

²Centro de Processamento de Dados

³Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

⁴Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão

afbrodbeck@ea.ufrgs.br, jussara@cpd.ufrgs.br, mauricio@progesp.ufrgs.br,

ario.zimmermann@proplan.ufrgs.br

Resumo. *A pressão por eficiência e resultados exercida sobre as organizações em geral tem crescido nos dias de hoje. Este fato também está ocorrendo nas organizações públicas. Por isso, a importância da adoção de uma visão por processos por estas organizações tem sido estimulada por órgãos federais direcionadores e auditores no âmbito do Governo Federal como a Secretaria de Gestão (SEGES), unidade do Ministério do Planejamento, que tem como uma de suas competências coordenar as ações do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Dentre os métodos e soluções ofertados pelo Programa GesPública encontra-se a Gestão de Processos. Metodologias específicas de gestão de processos buscam trazer a visão do alinhamento dos processos de negócios com a estratégia, os objetivos e a cadeia de valor das organizações, com base na visão de que os processos executam a estratégia e na integração total do negócio. Por isso, este trabalho tem por objetivo descrever a metodologia de implementação de um Escritório de Processos e da visão por processos em uma organização governamental – IFES. O estudo de caso aqui narrado apresenta o contexto de observação, os envolvidos, as técnicas de coleta e de análise de dados utilizadas, todas qualitativas. Os principais resultados mostram os seguintes aspectos: a iniciativa conjunta para a criação do Escritório de Processos (EP), a estrutura organizacional em que o EP foi inserido, os aspectos de atuação do EP, a metodologia própria para orientação do mapeamento dos processos de toda a organização, aberta em elementos, etapas, fases e passos metodológicos para auxiliar na disseminação da cultura de processos pela organização.*

Palavras-chave: *Escritório de Processos; Gestão por Processos; Metodologia de Implementação.*

Abstract. *The pressure exerted on efficiency and results organizations have grown in general these days. This fact is also occurring in public organizations. Therefore, the importance of adopting a process view of these organizations has been stimulated by federal auditors and drivers under the Federal Government as the Department of Management (SEGES) unit of the Ministry of Planning, which has as one of its skills to coordinate the actions of the National Public Management and Debureaucratization (GesPública). Among the methods and solutions offered by the GesPública program is Process Management. Specific methodologies management processes seek to bring the vision of the alignment of business processes with strategy, goals and value chain organizations, based on the view that the processes execute the strategy and overall business integration. Therefore, this paper aims to describe the implementation methodology of an Office Processes and process view in a government organization – an IFES. The case study here presents the context of observation, stakeholders, collection techniques and data analysis used, all qualitative. The main results show the following: a joint initiative for the creation of the Office Processes (EP), the organizational structure in which the EP was inserted, aspects of performance of the EP, the proper methodology to guide the mapping of all processes organization, the elements, steps, stages and methodological steps to assist in spreading the culture of the organization processes.*

Key-Words: *Office Processes; Processes Management; Implementation Methodology.*

Introdução

As organizações em geral almejam a sustentação e a sobrevivência em longo prazo. Por isso, temas como eficiência, eficácia e transparência das organizações em oferecer produtos e serviços à população vêm sendo discutidos há muito tempo. Dado o contexto atual mais complexo em que as organizações estão inseridas, a pressão por eficiência e resultados exercida é crescente, principalmente para as organizações públicas. Porém, dentro do paradigma tradicional das estruturas organizacionais tradicionais verticalizadas baseadas em departamentos estanques e isolados, cada vez mais revela falta de agilidade e possivelmente sustentabilidade (Camargo & Braz, 2004). Por isso, a busca da eficiência operacional através da melhoria dos processos está sendo considerada como uma alternativa real pelo Governo Federal (Projeto Esplanada Sustentável, <http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel>, acesso em 11/04/2013).

Um dos pontos de melhoria de eficiência operacional diz respeito a forma que os processos de negócio estão sendo executados. Tais processos podem ser considerados como o coração do negócio, propiciando o sincronismo e alinhamento entre Pessoas, Estratégia e Tecnologia. Através dos processos de operação do negócio que as estratégicas definidas são executadas e monitoradas, permitindo eventuais ajustes ao longo do percurso e assegurando o atingimento do que foi planejado (Davenport, 1994). Mas, para alcançar os resultados esperados, as organizações precisam entender seus processos e aperfeiçoá-los continuamente. A importância dos processos de trabalho aumenta à medida que as empresas têm em seu conteúdo de trabalho exigências mais intelectuais e menos fabris, pois se difunde, como uma necessidade nos tempos atuais, a lógica do Capital Intelectual, colocando as pessoas e a tecnologia de informação como grandes alavancadores de competitividade (De Sordi, 2005).

Para tanto, metodologias específicas como a BPM (*Business Process Management*) integra um conjunto de tecnologias de informação e comunicação (*Workflow*, Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), *WebServices*) que relacionam as pessoas e os sistemas dentro das organizações, permitindo integração e compartilhamento de dados, regras, informações e um direcionamento estratégico único, além do monitoramento e controle dos processos (Brodbeck & Gallina, 2008).

O gerenciamento de processos de negócio é um dos principais alavancadores de organizações que devem se adaptar às frequentes mudanças impostas por leis, legislações, etc. como as organizações governamentais, uma vez que um dos principais objetivos desta metodologia é aumentar a agilidade. A redução de custos e aumento de produtividade são habilidades importantes da metodologia BPM, mas a agilidade está se mostrando o mais estratégico dos seus benefícios (Dixon, 2012).

Diante deste contexto, emerge uma questão de interesse para melhor entendimento e melhoria da qualidade e efetividade da implantação da Gestão por Processos do Negócio nas organizações: Como implementar a Gestão por Processos em uma organização governamental? No intuito de responder a esta questão o **objetivo desta pesquisa é descrever a metodologia de implementação de um Escritório de Processos e da visão por processos em uma organização governamental**. Para tanto, foi realizado um estudo de caso único em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) cujo contexto cultural é de gestão por funções (tradicional e verticalizada), mas passa por uma reformulação e busca a gestão por processos, o que originou a necessidade da criação de um Escritório de Processos (EP).

Método Utilizado para o Estudo de Caso

Esta pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo, que buscou observar uma

situação contemporânea, utilizou o método de estudo de caso único (Yin, 2005). A organização selecionada é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), sendo ela uma das maiores Universidade Federais do Brasil, contendo mais de 2.500 servidores técnicos, mais de 2.500 professores e mais de 30.000 alunos ativos. As pró-reitorias se estruturam em Diretorias as quais atendem as unidades acadêmicas que contemplam mais de 100 cursos de graduação e 50 de pós-graduação. O formato de administração é descentralizado com autonomia para as 52 Unidades Gestoras (UGRs). Os participantes da pesquisa foram usuários-chaves com larga experiência no “negócio” e em cada processo crítico mapeado: 25 usuários em Compras, 15 em Interações Acadêmicas, 10 em Contratos e 8 em Bolsas.

Os dados foram coletados utilizando as técnicas de observação participante e entrevistas não estruturadas coletivas e individuais. Foram realizados encontros semanais com duração de 2 horas a 2 horas e meia, em um período de um ano. A análise dos dados utilizou a técnica de análise de conteúdo e foi recursiva ao longo de cada encontro, isto é, todos os dados de uma reunião eram analisados entre uma e outra reunião e validados na reunião seguinte pelos usuários-chaves. Decisões cruciais foram validadas em grandes grupos, no intuito de obter o comprometimento, a validação e certificação de todos.

A Criação do Escritório de Processos (EP)

A criação do EP se deu como uma iniciativa conjunta entre as áreas de gestão (PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Administração), de pessoas (PROGESP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas) e de Tecnologia de Informação (CPD – Centro de Processamento de Dados), uma vez que esta deve ser uma unidade que funciona como elo entre os diferentes departamentos envolvidos nos processos (Pinho et al., 2008). Para tanto, foi criada uma área nova dentro da PROPLAN, com uma equipe de Engenheiros de Processos coordenada por uma professora doutora em Administração de Empresas e Sistemas de Informação, com experiência em implementações de Gestão por Processos em órgãos públicos. A decisão da criação de uma área entre as áreas de negócio foi tomada devido aos seguintes motivos: compreensão de que Processos fazem parte do negócio e sistemas de informação servem de instrumentos de automação e melhoria do processo; e, quem entende do processo é o usuário-chave. Esta visão parece estar em conformidade com o TCU (Tribunal de Contas da União) que deixa claro que processos estão associados a negócio ao colocar em seu documento de prestação de contas a expressão “macro processos de negócio finalísticos e de apoio” (Item 1.4 e 1.5).

Inicialmente, a responsabilidade atribuída ao EP foi a diagramação do Processo de Compras uma vez que o mesmo apresentava vários problemas já identificadas em relatórios anteriores da auditoria, principalmente relacionados a prazos. No entanto, dada as funções *normativas* e *prescritivas* de um EP, em paralelo foram sendo desenvolvidos os padrões, métodos e ferramentas a serem disponibilizadas para orientação da gestão dos processos da instituição (Pinho et al., 2008). A atuação do EP se dá nos três níveis organizacionais: *estratégico*, através do da determinação do portfólio de processos críticos e de seus relacionamentos com as estratégias vigentes do plano de gestão da organização; *tático*, através da análise e melhoria dos processos críticos; e, *operacional*, através da documentação e implementação dos processos (Caulliriaux & Cameira, 2000).

A Metodologia do Escritório de Processos (EP)

A metodologia do EP, fundamentou-se no modelo de Albuquerque e Rocha

(2006) e se constitui de 4 grandes etapas: contexto estratégico, modelagem e análise, implementação e execução dos processos de negócio. Algumas destas etapas podem ser recursivas entre si e contêm instrumentos e ferramentas auxiliares tais como, planilhas, formulários, software BizAgi, entre outros.

Vale destacar um passo muito importante dentro de todas as fases: a **Capacitação** dos servidores da IFES, sendo um dos pontos fortes de promoção da visão por processos e da metodologia de gestão dos processos de negócio (BPM). Foram criados dois programas de capacitação: um de 40 horas chamado “Diagramação de Processos no Software BizAgi” para usuários que já estão desenhando processos em suas respectivas unidades; e, outro de 150 horas “Gestão de Processos de Negócio” contendo toda a visão e conceitos sobre processos e seu gerenciamento. Os cursos contam para progressão funcional. Como resultado dos cursos, o EP recebe os diagramas *as is* específicos de cada unidade, mapeados no padrão estabelecido pelo EP, os quais são publicados na área de Processos do Portal do Servidor, validados pelos usuários e com a lista de oportunidades de melhorias.

Etapa 1 – Contexto Estratégico (Figura 2)

Esta etapa contempla a visão e inserção das entidades internas e externas relacionadas com os processos finalísticos e de apoio, além da seleção dos processos críticos a serem diagramados dentro de um determinado contexto. Esta etapa é constituída de 4 passos, descritos a seguir.

O **relacionamento da(s) estratégia(s) com os macroprocessos do negócio** busca auxiliar na obtenção dos processos críticos a serem desenvolvidos, para a gestão vigente.

O **mapa de contexto organizacional** busca estabelecer as relações entre as entidades do ambiente externo (órgão governamentais, fornecedores, sociedade, etc.) e de ambiente interno (pró-reitorias, secretarias, unidades acadêmicas, etc.) com os processos finalísticos e de apoio. Por outro lado, são identificadas as relações internas entre as entidades que apresentam processos de apoio para suporte das operações das entidades que apresentam processos finalísticos e vice-versa.

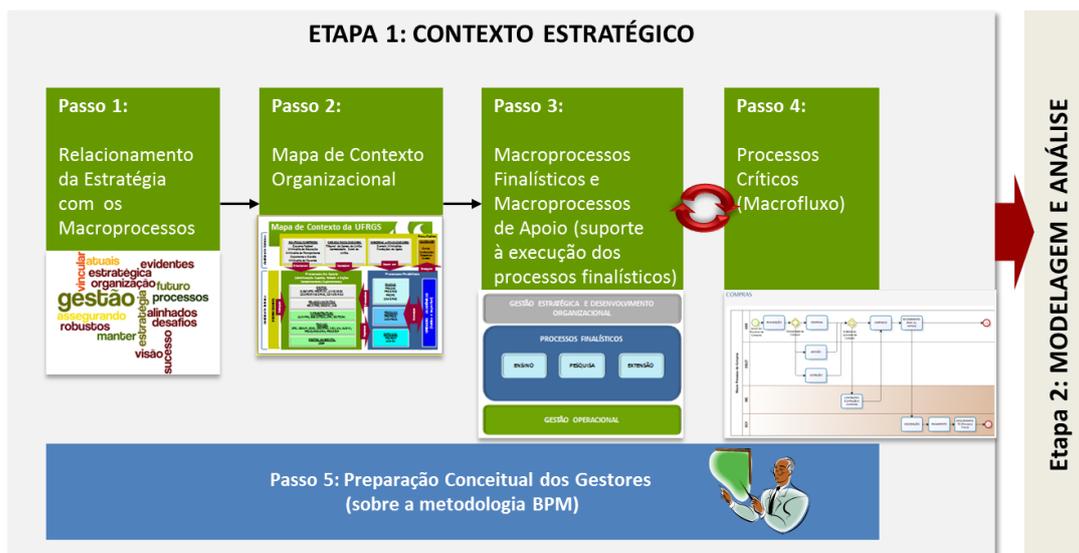


Figura 2 – Metodologia do EP, Etapa 1: Contexto Estratégico (Fonte: elaborado pelos autores)

Os **macroprocessos finalísticos** são três: ensino – que contempla os macrofluxos de projeto acadêmico, seleção, ingresso, vida acadêmica e diplomação do

discente seja ensino de graduação, pós-graduação, básico e profissionalizante nas modalidades presencial e à distância; e pesquisa e extensão contemplando os macrofluxos de interações acadêmicas, projetos de pesquisa, eventos e cursos de extensão. Os **macroprocessos de apoio** estão distribuídos em 2 grupos: o grupo de gestão estratégica e de desenvolvimento organizacional que compreendem os macrofluxos de planejamento (institucional, orçamentário, etc.) até a prestação de contas, gestão de processos e informações, avaliação institucional, e gestão de relacionamentos (p.ex., relações internacionais) e comunicação; e, o grupo de gestão operacional compreendendo os macrofluxos de atividades administrativas e operacionais como gestão financeira, gestão de aquisições e contratações, gestão de infraestrutura, gestão de pessoas, serviços corporativos (administração geral, qualidade, ambiente, etc.) e os órgãos de assessoria – auditoria e jurídico.

Vale destacar que, neste caso, os **processos críticos** foram selecionados em conformidade com as exigências do último relatório auditor em cima do Relatório de Prestação de Contas anual, onde estava clara a necessidade de revisão e otimização dos processos que envolviam algum tipo de pagamento. Sendo assim, foram selecionados como críticos os processos de Compras, Contratos (de fornecimento, de terceiros, etc.), Interações Acadêmicas (contratos de projetos, convênios, termos de cooperação, entre outros) e Bolsas. No entanto, eles foram relacionados com as estratégias vigentes desta gestão no primeiro passo desta etapa.

Etapa 2 – Modelagem e Análise (Figura 3)

Esta etapa contempla o detalhamento dos processos finalísticos e de apoio considerados críticos; a modelagem dos processos críticos atuais na forma que estão sendo feitos, buscando sua documentação (gestão de conhecimento); a análise dos processos modelados buscando a identificação de oportunidades de melhorias (rupturas); e, a diagramação dos processos novos com as oportunidades de melhorias, focadas na automação. Por ser a etapa mais longa, ela foi dividida em fases e passos dentro das fases. As fases significam momentos diferentes e podem ser recursivas entre elas.

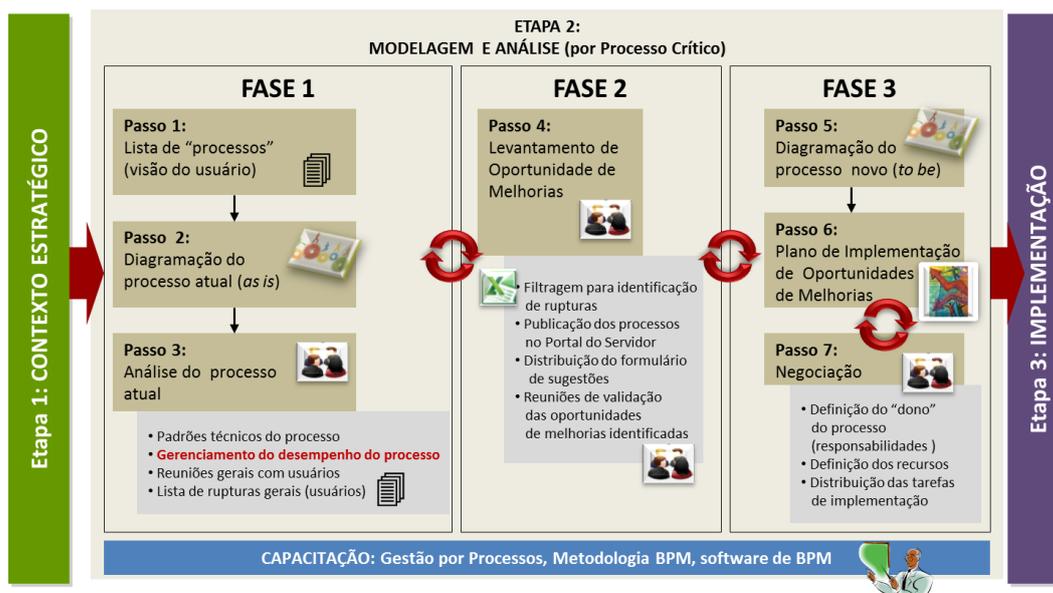


Figura 3 – Metodologia do EP, Etapa 2: Modelagem e Análise (Fonte: elaborado pelos autores)

A **Fase 1** compreende todos os procedimentos necessários para a diagramação

do processo *as is* (como é), permitindo a criação de um manual dinâmico com todo o tipo de documentação do processo de como está sendo executado atualmente. Isto é muito importante uma vez que permitirá o conhecimento dos processos pelos membros da organização e também a rastreabilidade das melhorias inseridas ao processo.

Neste momento, o EP criou os **padrões técnicos de documentação** dos processos. Optou-se por utilizar uma simbologia simplificada de forma que todos os envolvidos, mesmo que sem treinamento na notação BPMN, pudessem compreender o que estão lendo através do diagrama. Também foi criado um template para o Processo, suas Raias e Atividades onde elementos de um processo como documentos, telas de sistema entre outros aparecem ao usuário que estiver consultando o processo. Foi determinado que os processos devem ser publicados na web para consulta dinâmica online tendo sido adicionados ao Portal do Servidor – intranet da IFES.

A **Fase 2** é constituída de várias reuniões e plenárias para identificação das “oportunidades de melhorias”. São analisadas diretrizes gerais do processo crítico como, por exemplo, adotar sistemas internos ou externos para automação do processo; melhorias gerais que envolvem o processo como um todo como, por exemplo, digitalização de documentos de um processo administrativo que percorre no processo crítico de negócio, e as melhorias de cada atividade interna ao processo (gargalos, duplicidades, reconferências, etc.).

A **Fase 3** envolve a diagramação do processo *to be* (como deve ser) assim como o plano de implementação efetiva do novo processo e das responsabilidades. Neste momento é importante tratar o processo como um projeto e utilizar um software de gerenciamento de projetos como RedMine, MSProject, GPWeb, entre outros.

Vale destacar novamente, a necessidade da documentação do processo *as is* uma vez que até que a versão *to be* seja implementada em sua totalidade (o que pode levar 1 ano ou mais), os membros da organização precisam da orientação e de como deve ser feito o processo no formato atual. Outro ponto a destacar é que esta fase pode ser recursiva com as anteriores, pois pode ser identificado que alguma atividade ou atributo não foi mapeado e, então, deve-se retornar e alterar o diagrama do processo *as is*, assim como identificar novas oportunidades de melhorias.

Etapa 3 – Implementação (Figura 4)

Esta etapa contempla os procedimentos de implementação das ações de melhorias validadas na etapa anterior. Cada processo crítico é peculiar e específico. Por isso, a sua implementação pode variar no tempo e no conjunto de melhorias a efetivar. Neste caso específico, a implementação do maior processo mapeado levará 3 anos, o que justifica as 3 fases compreendidas na Figura 4. Cada fase é igual a anterior e ocorre em sequência, isto é, uma fase só inicia após a outra terminar. Este procedimento demonstra a necessidade da adoção de gestão por projetos, citada na etapa anterior.

Dentre os principais aspectos desta etapa, destacam-se: priorização das ações de melhorias (**Fases 1, 2, 3 – Passo 1**), podendo utilizar várias técnicas de priorizações (matriz GUT, valor de impacto no negócio, etc.); projeto dos sistemas de informação (SI) necessários a partir dos formulários e dados mapeados dentro do processo *to be* (**Fases 1, 2, 3 – Passo 2**) seguido do desenvolvimento ou alteração do que se deseja e dos testes; e, alteração da forma de trabalho (por exemplo, padrão de digitalização de documentos e de assinaturas eletrônicas) e realização do treinamento aos usuários (**Fases 1, 2, 3 – Passo 3**). Ao longo das 3 fases a recursividade pode ocorrer entre os seus passos internos, uma vez que ao se projetar, desenvolver e testar o SI podem aparecer mais algumas melhorias. Porém, todas elas deverão ser identificadas no diagrama *to be*, permitindo total documentação do mesmo em conformidade com a sua

realidade de execução.

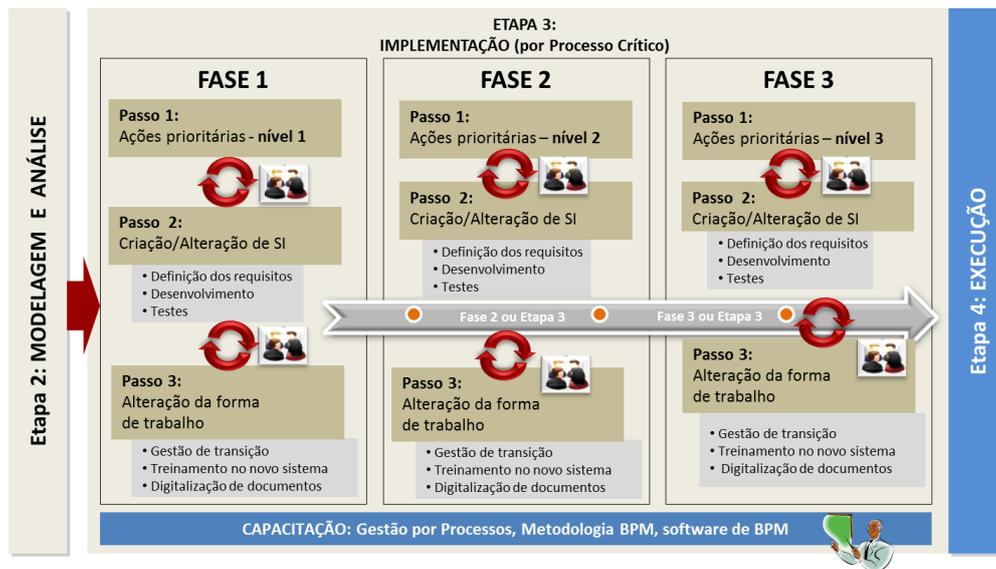


Figura 4 – Metodologia do EP, Etapa 3: Implementação (Fonte: elaborado pelos autores)

Etapa 4 – Execução (Figura 5)

Esta etapa contempla a execução dos processos em seu novo formato e o monitoramento do processo buscando novas oportunidades de melhorias. Nesta etapa deverão ser criados os indicadores de desempenho dos processos, executando-os por um período de tempo para obter as médias de tempo e custo de execução dos processos em suas diversas categorias, para então proceder aos ajustes (novas oportunidades de melhorias) e novo monitoramento até que o processo atinja o seu nível de maturidade otimizado.

Pela metodologia BPM, a criação de indicadores deve ser realizada no momento do primeiro mapeamento do processo *as is*. Porém, optou-se pela colocação dos indicadores somente depois de uma primeira implementação da primeira versão do *to be*. Isto se deve ao fato de que os processos atuais estão na “cabeça” dos usuários executores dos processos e, há a necessidade premente de que os mesmos sejam explicitados para todos os servidores que por ventura venham a executar os mesmos. Além disto, forma realizadas melhorias essenciais para que os processos sejam executados em conformidade com a lei. Assim, dado ao fato de que não existia documentação dos processos, nem a identificação dos mesmos dentro de um contexto organizacional e nem uma visão por processos pelos servidores da organização, buscou-se mapear o que estava ocorrendo, otimizando situações precárias como processos administrativos manuais, rotinas repetidas, e outros pontos fracos, sem a preocupação de medir o tempo e o custo do processo. Vale lembrar que a visão atual é fragmentada onde várias partes de um mesmo processo estão sendo realizadas de forma repetida e diferentes.

Nesta etapa, os passos podem ter recursividade entre si uma vez que ao medir os indicadores de um processo, novas melhorias podem ser estabelecidas e retornar ao gerenciamento de desempenho do processo para nova medição; os indicadores podem ser criados em um primeiro momento sem a exata representação do que se quer medir, então os mesmos deverão ajustados; uma nova versão do diagrama *to be* deverá ser desenvolvida com os ajustes efetuados, sem alterar a versão anterior, permitindo a rastreabilidade das alterações do processo; várias técnicas podem ser adotadas para acompanhamento e medição do processo por um período de tempo determinado – lápis

e prancheta pode ser uma forma, mas sugere-se que os indicadores estejam encapsulados nos SI.



Figura 5 – Metodologia do EP, Etapa 4: Execução (Fonte: elaborado pelos autores)

Conclusão e Considerações finais

O objetivo deste artigo foi apresentar um modelo de implementação de um EP em uma IFES de grande porte visando a adoção e disseminação da visão por processos. Os principais motivadores da criação do EP foram a falta de documentação explícita dos processos e o tempo/custo de execução dos mesmos.

Como maiores diferenciais deste estudo, temos: a estrutura organizacional o EP foi criado como uma área de negócio e não debaixo da área de TI – “processos são negócio” (Davenport, 1994; Hammer & Champy, 1994); a criação de metodologia própria e autonomia na orientação do mapeamento dos processos de toda a organização; a promoção de capacitações regulares disseminando a cultura de processos pela organização; o EP funciona como alavancador de melhorias na atual gestão; o EP está focado e alinhado nas estratégias vigentes da atual gestão o que permite atacar nos processos críticos para que as estratégias sejam atingidas; o EP está criando a visão única integrada de todos os processos da organização, fazendo com que abandonem a visão fragmentada e em ilhas isoladas. Desta forma, pode-se dizer que o EP está se estabelecendo como órgão assessor e consultor dos demais órgãos da IFES no que diz respeito aos processos de negócio (Gonçalves, 2000; Dixon, 2012).

Uma das principais contribuições deste trabalho encontra-se na aplicação de um método sistemático aplicado na realidade de uma organização pública para obtenção de melhores práticas de gestão (Yin, 2010). Isto só foi possível dado o interesse demonstrado por todos os gestores em aderir a visão por processos e, principalmente, motivar seus subordinados a participar das capacitações. Em resumo, a organização estudada está permitindo que o EP seja uma unidade *relacional* atuando como elo de comunicação entre todas as partes; *normativa* criando padrões, métodos e ferramentas próprios para disponibilização de toda organização; assim como *coordenadora e prescritiva* desenvolvendo a gestão dos projetos de BPM em nível organizacional (Pinho et al., 2008).

Referências

ALBUQUERQUE, Alan; ROCHA, Paulo. Sincronismo organizacional: como alinhar a estratégia, os processos e as pessoas. São Paulo: Saraiva, 2006. 166 p.

BRODBECK, A.F.; GALLINA, D.B. Practices of the Project Management to Redesign Business Critical Process: The Case of a Multinational Electronic Company. In: Anais do IV CONTECSI, CD-ROM, São Paulo, 2008.

CAMARGO, A.C.S.; BRAZ, I.T. Análise de Risco em Processos: um estudo de caso. Porto Alegre: FGV, 2004. (Trabalho de Conclusão de Curso. MBA em Controladoria e Auditoria), 135p.

CAULLIRAUX, H. e CAMEIRA, R., (2000). A Consolidação da Visão por Processos na Engenharia de Produção e Possíveis Desdobramentos, Grupo de Produção Integrada/COPPE-EE//UFRJ, Rio de Janeiro.

DAVENPORT, T.H. Reengenharia de Processos: Como inovar na empresa através da tecnologia da informação. *Ed. Campus*, Rio de Janeiro, 1994, 398p.

DE SORDI, José Osvaldo *Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração*. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIXON, John. *Hype Cycle for Business Process Management, 2012*. Disponível em: <<http://www.gartner.com>>. Publicado em 27 de julho de 2012. 100 p. Acesso em: 13 dez 2012.

PINHO, B.; CAPELLI, C.; BAIÃO, F.; SANTORO, F.; PAIM, R.; NUNES, V. Estruturação de Escritório de Processos. Relatórios Técnicos do DIA/UNIRIO, No. 0001/200, Dez/2008.

YIN, R. (2005) *Estudo de Casos: planejamento e Métodos*. Ed. Bookman, Porto Alegre, 212p.