

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**O GERENCIAMENTO POR PROCESSOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA UFSCar**

Vérica Marconi Freitas de Paula

São Carlos
2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**O GERENCIAMENTO POR PROCESSOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA UFSCar**

Vérica Marconi Freitas de Paula

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Fernando Martins

São Carlos
2008

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P324gp

Paula, Vérica Marconi Freitas de.

Gerenciamento por processos na administração pública :
o caso da UFSCar / Vérica Marconi Freitas de Paula. -- São
Carlos : UFSCar, 2008.

173 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2008.

1. Gestão da qualidade total. 2. Gestão por processo.
3. Administração pública. 4. Universidades e faculdades.
I. Título.

CDD: 658.562 (20ª)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
Rod. Washington Luís, Km. 235 - CEP. 13565-905 - São Carlos - SP - Brasil
Fone/Fax: (016) 3351-8236 / 3351-8237 / 3351-8238 (ramal: 232)
Email : ppgep@dep.ufscar.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluno(a): Vérica Marconi Freitas de Paula

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DEFENDIDA E APROVADA EM 27/06/2008 PELA
COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Manoel Fernando Martins
Orientador(a) PPGEp/UFSCar

Prof. Dr. Targino de Araujo Filho
PPGEp/UFSCar

Prof. Dr. Fernando César Almada Santos
EESC/USP

Prof. Dr. Mário Otávio Batalha
Coordenador do PPGEp

*A todos que, com esforço e dedicação,
buscam a melhoria contínua na execução de suas
atividades, objetivando seu aprimoramento
pessoal e trabalhando para o desenvolvimento de
toda a sociedade.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof^o Manoel Fernando Martins, pela imensurável oportunidade, pela confiança depositada e pelo apoio em todas as etapas deste estudo.

Aos Prof^{os} Dr^{os} Targino de Araújo Filho e Fernando César Almada Santos pelas sugestões, atenção e disponibilidade.

Ao Prof^o Waldemar Di Giácomo pelo envio de suas publicações.

Aos entrevistados deste trabalho, colaboradores das pró-reitorias da UFSCar, pela grande recepção e apoio ao trabalho e pelas horas dedicadas.

A todos os professores, simbolizados pelos professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSCar, que sabem que o Dom de ensinar às pessoas é incrível.

Aos Funcionários da UFSCar, representados pelas Sras. Raquel Boriolo e Fátima Reimer, pelos serviços prestados com afinco, garantindo o suporte necessário à aprendizagem e ao desenvolvimento dos alunos.

Ao pessoal do setor de Referências da Biblioteca da UFSCar, nomeado pela Sra. Teresa Lopes, pelas dúvidas sanadas.

Aos meus pais, por serem meus pais e nos mostrarem, desde a tenra idade, a importância do conhecimento em nossa vida.

À minha irmã, Dr^a Verônica Angélica Freitas de Paula, pelo apoio e pela presença, caracterizada neste trabalho principalmente por suas orientações e dicas.

Ao Ricardo por seu otimismo incomum e pelas palavras de incentivo e carinho em momentos de dificuldade.

Aos meus amigos, colegas de estudo e trabalho pelo apoio.

E acima de tudo a Deus, pelas incríveis oportunidades de desenvolvimento pessoal e pelas pessoas que coloca em minha vida...

“Caminhar juntos representa um início. Manter-se juntos representa um progresso. Trabalhar juntos representa o sucesso.” Henry Ford (1863-1947)

RESUMO

A atenção a práticas gerenciais, especialmente as que podem auxiliar na melhoria do atendimento às demandas dos envolvidos com a organização, foi impulsionada pelo acirramento da concorrência, acarretando mudanças na forma convencional de trabalhar das organizações. No que se refere ao setor público, sua gestão também foi e continua sendo modificada. A literatura indica que, de maneira geral, o modelo atual da Administração pública não atende às necessidades e demandas crescentes dos cidadãos em sua plenitude. Em decorrência disso, já existem vários focos de adoção de práticas gerenciais na administração pública. Com base nisso, este trabalho analisa a viabilidade de aplicação, na administração pública, de uma estratégia muito difundida e comentada, que demonstrou fortes resultados em algumas organizações privadas: o gerenciamento por processos. A parte empírica desse estudo foi realizada na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, com o objetivo de identificar a situação atual e os principais pontos favoráveis e desfavoráveis ao gerenciamento por processos de quatro processos selecionados.

Palavras-chave: gerenciamento por processos; administração pública; universidade.

ABSTRACT

The focus on management practices - especially the ones that improve the fulfillment of the demands and needs of people involved with the organization - has grown due to the increase in competition, causing changes in the organizations' conventional way of working. In the public sector, management has been modified – and still is. Literature shows that the present model of Public Management does not fulfill completely the needs and growing demands of the citizens. As a consequence, it is possible to find some areas in which managerial practices have already been adopted. Therefore, this study analyses the viability of applying the strategy of management by processes in Public Management. This strategy has been applied to private companies with strong positive results. The empirical part of the study was developed at UFSCar (Federal University of São Carlos), aiming at identifying the present context and the main aspects (favorable or not) involved in introducing the strategy of management by processes in four selected processes.

Key words: Management by processes; Public administration; University.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Escopo do trabalho.....	18
Quadro 2: Principais características de processo.....	25
Quadro 3: As três categorias de processos empresariais.....	27
Quadro 4: Classificação geral dos processos empresariais.....	28
Quadro 5: Principais características do Gerenciamento por processos.....	32
Quadro 6: Os estágios da evolução para a organização por processos.....	38
Quadro 7: Fatores geradores de resistência a mudanças.....	47
Quadro 8: Principais fatores de sucesso do Gerenciamento por processos.....	60
Quadro 9: Comparação entre Administrações pública e privada.....	65
Quadro 10: Principais características da Burocracia.....	67
Quadro 11: Principais limitações da Burocracia.....	70
Quadro 12: Vantagens e desvantagens de Burocracia.....	70
Quadro 13: Burocracia X Vida e Cultura contemporânea.....	75
Quadro 14: Racionalidade jurídica X Racionalidade gerencial.....	77
Quadro 15: Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO (<i>Public Service Orientation</i>).....	78
Quadro 16: Organizações burocráticas típicas X Organizações burocráticas renovadas.....	80
Quadro 17: Principais características da Administração pública gerencial.....	80
Quadro 18: Dificuldade à aplicação de melhorias na administração pública.....	82
Quadro 19: Dados de número de alunos da UFSCar.....	95
Quadro 20: Etapas do trabalho para desenvolvimento da pesquisa.....	107
Quadro 21: Resultados obtidos.....	123
Quadro 22: Áreas e envolvidos no estudo.....	124
Quadro 23: Processo x Finalidade de Universidade.....	125
Quadro 24: Importância do processo para a Universidade.....	125
Quadro 25: Objetivo dos processos em estudo.....	127
Quadro 26: Responsável pelo processo.....	128
Quadro 27: Legislação do processo.....	129
Quadro 28: Envolvidos no processo.....	130
Quadro 29: Áreas por onde o processo “caminha”.....	131

Quadro 30: Informatização do processo.....	132
Quadro 31: Disponibilização das informações do processo.....	133
Quadro 32: Processo decisório do processo.....	134
Quadro 33: Processos com grande interface.....	135
Quadro 34: Funções e atribuições dos processos com grande interface.....	135
Quadro 35: Produtos com mesma finalidade.....	136
Quadro 36: Foco no processo.....	137
Quadro 37: Níveis hierárquicos.....	138
Quadro 38: Estrutura organizacional X Visão por processos.....	138
Quadro 39: Autonomia X regras.....	139
Quadro 40: Treinamento e suporte de sistemas.....	139
Quadro 41: Estratégia das lideranças.....	140
Quadro 42: Atuação da liderança.....	141
Quadro 43: Produto final principal e cliente de cada processo.....	142
Quadro 44: Produtos secundários e clientes.....	143
Quadro 45: Características do produto do processo.....	143
Quadro 46: Monitoração das características do produto do processo.....	143
Quadro 47: Melhoria das características do produto do processo.....	144
Quadro 48: Clareza dos serviços prestados.....	144
Quadro 49: Insumo e fornecedor de cada processo.....	145
Quadro 50: Características dos insumos.....	146
Quadro 51: Monitoramento das características dos insumos.....	146
Quadro 52: Estratégia da UFSCar.....	147
Quadro 53: Estratégias da Pró-reitoria.....	147
Quadro 54: Indicadores.....	148
Quadro 55: Problemas da área.....	148
Quadro 56: Adaptação do processo às mudanças.....	149
Quadro 57: Melhoria contínua.....	149
Quadro 58: Atividades desenvolvidas no processo.....	150
Quadro 59: Definição das atividades e trabalhos.....	151
Quadro 60: Como melhorar as atividades do processo.....	151
Quadro 61: Existência de funções-sombra.....	152
Quadro 62: Existência de registros-sombra.....	152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura do trabalho.....	19
Figura 2: Processo e seus componentes.....	24
Figura 3: As três fases na vida de um processo de negócio.....	29
Figura 4: A relação tecnologia da informação-processo-productividade.....	35
Figura 5: O processo e a estrutura funcional.....	39
Figura 6: Dono do processo, time do processo e linha de responsabilidade.....	41
Figura 7: O Losango do Sistema empresarial.....	43
Figura 8: Organização horizontal – abordagem mais rápida e mais ampla.....	44
Figura 9: “Tempo do ciclo de vida de um processo de negócios”.....	50
Figura 10: “Desenvolvendo o desempenho econômico pela melhoria contínua e projetos específicos de BPR”.....	52
Figura 11: Vantagens da aplicação do TQM e da reengenharia conjuntamente.....	53
Figura 12: “O desenvolvimento do negócio é um processo contínuo”.....	53
Figura 13: Abordagem do Gerenciamento por processos.....	55
Figura 14: Fatores habilitadores do gerenciamento por processos no setor público.....	84
Figura 15: Estrutura administrativa da UFSCar.....	96
Figura 16: Formulário de dados do processo.....	97
Figura 17: Formulário de dados – processo Tramitação de projeto pedagógico.....	97
Figura 18: Classificação do processo Tramitação de projeto pedagógico.....	98
Figura 19: Formulário de dados – Elaboração / Avaliação de programas de extensão.....	99
Figura 20: Classificação processo Elaboração/ Avaliação de programas de extensão.....	99
Figura 21: Formulário de dados – processo Criação de programas de Pós-graduação.....	100
Figura 22: Classificação do processo Criação de programas de Pós-graduação.....	101
Figura 23: Formulário de dados – processo Compras.....	103
Figura 24: Classificação do processo Compras.....	103

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Contexto.....	13
1.2. Apresentação da pesquisa.....	15
1.2.1. Problema de pesquisa.....	16
1.2.2. Objetivos da pesquisa.....	16
1.2.3. Objeto de estudo.....	16
1.3. Estrutura do trabalho.....	18
2. GERENCIAMENTO POR PROCESSOS.....	20
2.1. Nomenclaturas.....	20
2.2. Processos.....	21
2.2.1. O valor dos processos.....	21
2.2.2. Conceito de processo.....	23
2.2.3. Tipos de processo.....	26
2.2.4. Fases da vida de um processo.....	28
2.3. Conceito de Gerenciamento por processos.....	29
2.4. Princípios, bases e habilitadores.....	32
2.5. Estágios da evolução para a organização por processo.....	36
2.6. Vantagens e resultados.....	39
2.6.1. Porque implantar o gerenciamento por processos?.....	39
2.6.2. A organização após o gerenciamento por processos.....	43
2.7. Desvantagens e deficiências.....	44
2.7.1. Falhas na implementação.....	44
2.7.2. Principais fatores de falha.....	46
2.8. Gerenciamento por processos e Qualidade Total.....	48
2.8.1. Origem e comparação das características.....	48
2.8.2. Quando usar gerenciamento por processos e não somente TQM.....	50
2.8.3. Gerenciamento por processos e TQM integrados.....	52
2.9. Como implantar o gerenciamento por processos.....	54
2.9.1. Etapas da implantação do gerenciamento por processos.....	54
2.9.1.1. Identificação de processos a serem mapeados.....	56
2.9.1.2. Redefinição dos processos.....	57

2.9.2. Fatores de sucesso do gerenciamento por processos	58
3. GESTÃO DA ÁREA PÚBLICA	61
3.1. A Administração pública	61
3.1.1. Conceito de Administração pública	61
3.1.2. Principais características da Administração pública	62
3.1.3. Diferenças entre administração pública e privada	63
3.2. Burocracia	65
3.2.1. Conceito de Burocracia	65
3.2.2. Características da Burocracia	66
3.2.3. Limitações da Burocracia	67
3.2.4. A Administração pública e a Burocracia	71
3.3. New Public Management	72
3.3.1. Conceito de <i>New Public Management</i>	72
3.3.2. Origem do <i>New Public Management</i>	73
3.3.3. Características do <i>New Public Management</i>	76
3.4. Aplicações da melhoria de gestão na administração pública	81
3.4.1. Dificuldades	81
3.4.2. O gerenciamento por processos na administração pública	83
4. UNIVERSIDADES	87
4.1. Universidade: origem e objetivos	87
4.1.1. Origem	87
4.1.2. Objetivos	88
4.2. Melhoria de gestão em Universidades	90
4.2.1. Contextualização	90
4.2.2. Os “clientes” da Universidade	91
4.2.3. Experiências anteriores	92
4.3. A Universidade no Brasil	93
4.4. A UFSCar	94
4.4.1. A Pró-reitoria de Graduação (ProGrad)	97
4.4.2. A Pró-reitoria de Extensão (ProEx)	98
4.4.3. A Pró-reitoria de Pós-Graduação (ProPGP)	100
4.4.4. A Pró-reitoria de Administração (ProAd)	101
5. METODOLOGIA CIENTÍFICA	104
5.1. Método de pesquisa	104

5.2. Fontes e análise de dados	106
5.3. Desenvolvimento da pesquisa	107
5.4. Proposição do protocolo de pesquisa	107
5.5. Utilização do protocolo de pesquisa na UFSCar	109
5.6. Resultados obtidos.....	109
6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
6.1. Análise.....	124
6.2. Discussão.....	153
6.2.1. A Pró-Reitoria de Graduação (ProGrad).....	153
6.2.2. A Pró-Reitoria de Extensão (ProEx)	154
6.2.3. A Pró-Reitoria de Pós-Graduação (ProPGP).....	155
6.2.4. A Pró-Reitoria de Administração (ProAd).....	156
6.2.5. Análise comparativa	156
6.3. Comentários.....	159
6.4. Limitações do estudo	160
6.5. Indicações para pesquisas futuras.....	161
REFERÊNCIAS	162
BIBLIOGRAFIA	172

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva contextualizar e apresentar o presente trabalho, através de algumas informações como: objetivo do trabalho, objeto de estudo, problema de pesquisa e estrutura do trabalho.

1.1 Contexto

A educação é considerada fator de fundamental relevância para o desenvolvimento e crescimento sustentado de uma nação. No Brasil, além da educação formal da população ser um possível propulsor de melhorias sociais e econômicas, a educação superior tem um papel crucial no desenvolvimento e aplicação de tecnologia de diversas áreas de conhecimento.

Vislumbrando a importância da oportunidade de acesso ao conhecimento, a síntese do Seminário Internacional Universidade XXI – Novos caminhos para a educação superior - considera a educação como um bem público, que deve propiciar a inclusão social. A ampliação do acesso à educação superior, e conseqüentemente ao conhecimento, é tratada como essencial para o desenvolvimento do país e melhoria da qualidade de vida da população (SOUZA JÚNIOR; PAULA, 2004).

Neste cenário, o ponto positivo é que tem havido aumento na procura por educação superior no Brasil. O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 010172, de 09/01/2001, destaca o aumento da demanda por educação superior:

Como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê-se uma explosão na demanda por educação superior... Haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível freqüentavam cursos noturnos; na rede estadual esta porcentagem sobe para 62% [...] A matrícula nas instituições de educação superior vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos. Apenas em 1998, o número total de matriculados saltou de 1 milhão e 945 mil, em 1997, para 2 milhões e 125 mil em 1998. Houve, portanto, um crescimento de 9%, - índice igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80 [...] (BRASIL, 2001a, s. p.).

Com foco nas universidades públicas destaca-se o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) que também ressalta o aumento na quantidade de concluintes do ensino médio e conseqüentemente da necessidade de vagas nas Universidades. Pondera que o grande desafio das Instituições de Ensino Superior públicas é atender essa demanda com qualidade (UFSCAR, 2004).

Considerando este possível aumento de demanda, o programa ReUni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais do Governo Federal (Decreto nº 6.096, de 24 de Abril de 2007) propõe o acréscimo do número de vagas oferecido pelas universidades federais em 20%, além do aumento da relação “número de alunos de cursos de graduação presenciais/professor”, mantendo a qualidade do ensino das universidades federais (GRUPO ASSESSOR REUNI, 2007).

Por outro lado, há que se contemplar que os recursos para atendimento da maior demanda de serviços pela população são restritos e que, de maneira geral, as reclamações de falta de qualidade, de elevado tempo de espera, ou seja, de não atendimento às expectativas e necessidades dos usuários dos serviços públicos, são constantes.

O relatório do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, (BRASIL, 1997, p. 12) comenta que:

A administração pública enfrenta hoje um grave problema: os servidores, sejam eles gerentes ou não estão, na maior parte de seu tempo, envolvidos com tarefas e questões que são produto do formalismo burocrático, o que acaba por levá-los a não se atentar aos resultados que deveriam, cada indivíduo e cada instituição, apresentar em favor da sociedade. Assim, a gestão das instituições públicas - inacessível, centralizada e rígida - tornou-se um fim em si mesma, orientada basicamente para processos e tarefas, ao invés de resultados [...] O que decorre dessa situação, entre outras conseqüências, é: (1) o desperdício de recursos públicos; (2) o desperdício das capacidades e competências dos servidores, que sofrem, ainda, a inibição de seu potencial criativo e, (3) a distância entre a decisão e a ação, em prejuízo do atendimento aos clientes e usuários”.

Segundo o Plano Nacional de Educação, LEI N° 010172, de 09/01/2001, “há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público” (BRASIL, 2001a, s.p.).

Desde 1980 alguns países têm estudado e tratado desse assunto. A modernização da administração pública é considerada uma necessidade para a maioria das nações, principalmente àquelas que possuem parte importante da população vivendo em condições desfavoráveis.

Diversas possibilidades de otimização dos gastos públicos e de melhoria de gerenciamento na área pública têm sido comentadas e implantadas, não só no Brasil,

mostrando que é possível que a administração pública adote medidas, programas ou métodos que mostraram resultado favorável em outras esferas.

Apesar de controverso, o gerenciamento por processos tem se mostrado como uma tendência muito forte na busca por melhoria de resultados de organizações em todo o mundo. Existem diversos exemplos positivos da superação dos objetivos propostos com a reorganização dos principais processos das empresas.

Para Hammer (2001), o trabalho por processos é orientado ao cliente e aos resultados (foco mais externo do que interno à organização). Os funcionários pensam em forma de processo, tendo a visão global, ao contrário do trabalho realizado por tarefas onde cada colaborador é responsável por parte do trabalho e desconhece o todo, o que resulta em retrabalho, falhas de comunicação, conflitos e perda de valor.

Este trabalho analisa a possibilidade de adoção, por universidades públicas, do gerenciamento por processos. Não se trata de comparar a Administração pública com a Privada, pois é sabido que existem particularidades e especificidades.

Para Keinert (1994, p. 47), o “desafio consiste na construção de modelos teóricos e práticos, que possibilitem o surgimento de um Estado Inteligente, capaz de fazer frente à complexidade e à incerteza, melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico”.

O objetivo não é ser o ponto final para a problemática do aumento da eficiência e da eficácia na administração pública, mas abrir mais uma possibilidade de análise, estudos, reforçando a busca e a implantação de melhorias na administração pública.

1.2. Apresentação da pesquisa

O trabalho em questão é fruto de uma pesquisa realizada na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Essa pesquisa foi realizada em conjunto com servidores dos órgãos ou departamentos envolvidos.

1.2.1. Problema de pesquisa

Para a presente pesquisa tem-se como questão central: **A Universidade Pública está preparada para a implantação do gerenciamento por processos?**

1.2.2. Objetivos da pesquisa

O objetivo principal do trabalho é **Avaliar se a Universidade Pública brasileira, no contexto atual, está preparada para adoção do gerenciamento por processos.**

Os objetivos secundários são:

- Identificar os pontos que favorecem e desfavorecem a implantação do gerenciamento por processos, em cada um dos processos selecionados;
- Levantar os produtos finais (principal e secundários) esperados de cada processo em estudo;
- Identificar as interfaces dos processos selecionados com outros processos ou áreas;
- Entender as atividades desenvolvidas nos processos;
- Identificar os clientes de cada processo.

1.2.3. Objeto de estudo

O escopo deste trabalho é a análise da existência de princípios para a implantação do gerenciamento de processos na Universidade pública.

A parte prática da pesquisa foi desenvolvida na UFSCar, considerando que essa Universidade está trabalhando na perspectiva de aprimorar sua estrutura de gestão.

A comunidade universitária da Universidade Federal de São Carlos e a sociedade onde ela está inserida elaboraram o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade. Nesse documento constam os valores, princípios e as diretrizes para o desenvolvimento e aprimoramento da UFSCar.

É possível destacar vários pontos convergentes entre o tema e objetivo deste trabalho com as referidas diretrizes da UFSCar. Entre essas, salientam-se algumas das diretrizes gerais (UFSCar, 2004, p. 23):

- “Garantir suporte competente, ágil e eficaz às atividades de ensino, pesquisa e extensão, capaz de sustentar o projeto acadêmico da Universidade”;
- “Garantir flexibilidade e agilidade na resposta a novos contextos, demandas e desafios”;
- “Estabelecer ações de valorização do servidor público”;
- “Promover a valorização do serviço público e suas carreiras como instrumentos básicos do Estado democrático”;
- “Promover e incentivar a inclusão da metodologia digital em todos os níveis da Instituição”.

E também das Diretrizes específicas (UFSCar, 2004, p. 31-35):

- “Utilizar o conhecimento produzido na própria Universidade para oferecer soluções e alternativas para os problemas de gestão e administração enfrentados pela Instituição”;
- “Gerir de forma integrada as atividades acadêmicas e de apoio como parte dos processos de formação profissional, construção e difusão do conhecimento”;
- “Estimular, valorizar e fortalecer as funções administrativas de modo a promover a qualidade nas atividades de ensino, pesquisa e extensão”;
- “Aperfeiçoar processos administrativos buscando agilidade, eficiência e economia de recursos”;
- “Promover o acompanhamento, avaliação e melhoria permanente do trabalho de apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão, de forma a sustentar o projeto acadêmico da Universidade”;
- “Avaliar constantemente a política de informática da Universidade, com ampla participação da comunidade”;
- “Garantir condições para o desenvolvimento de atividades que otimizem o atendimento social da comunidade universitária, por meio da integração com os departamentos afins”.

Por ser tratar de um estudo inicial, foram selecionados processos de diferentes naturezas, abrangendo quatro áreas distintas da Universidade:

Áreas	Processo
Pró-reitoria de Graduação (ProGrad)	Elaboração e tramitação de projetos pedagógicos dos cursos de graduação
Pró-reitoria de Extensão (ProEx)	Tramitação de programas de extensão
Pró-reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (ProPGP)	Criação de programa de pós-graduação (cursos novos)
Pró-reitoria de Administração (ProAd)	Compras

QUADRO 1: Escopo do trabalho - Processos da UFSCar

FONTE: Elaborado pela autora.

1.3. Estrutura do trabalho

Este trabalho está dividido em duas grandes partes: Teórica e Prática. A parte Teórica está subdividida nos grandes temas deste trabalho, sendo: Gerenciamento por processos, Gestão pública e Universidades.

Nestes capítulos da parte teórica são apresentados os princípios teóricos do trabalho, considerações de autores e pesquisadores de assuntos relacionados ao trabalho, além de relatos de experiências anteriores.

A parte Prática, por outro lado, traz informações relacionadas a este trabalho, como a metodologia científica na qual o trabalho foi baseado, os resultados obtidos, as análises realizadas e as conclusões.

A estrutura do trabalho pode ser visualizada na figura 1:

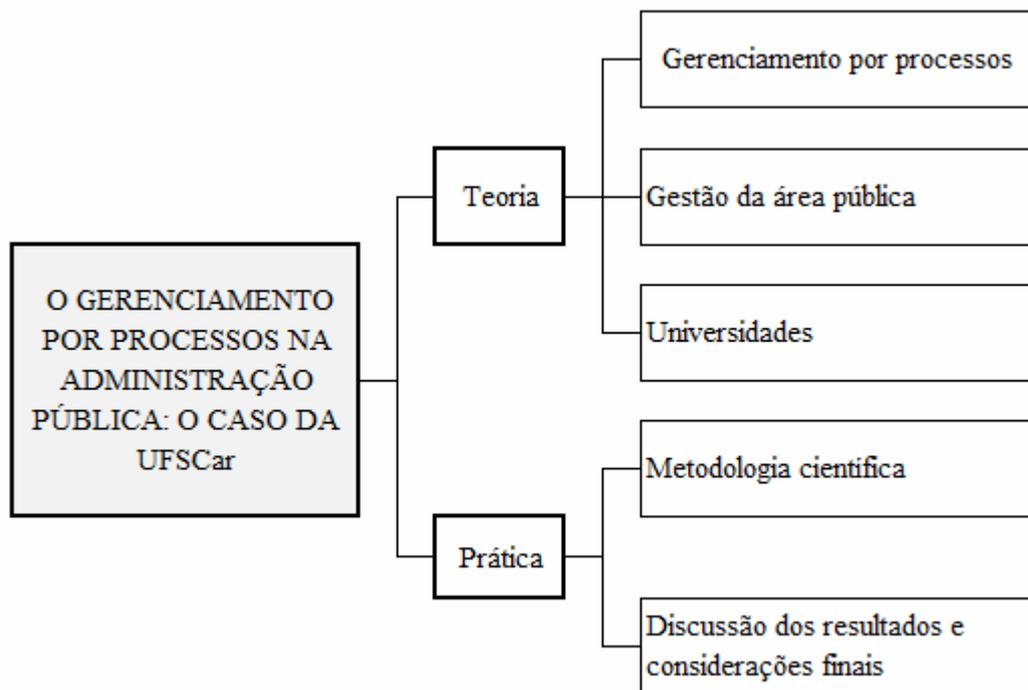


FIGURA 1: Estrutura do trabalho
FONTE: Elaborado pela autora

2. GERENCIAMENTO POR PROCESSOS

Este capítulo elucidar os conceitos de processo e de gerenciamento por processos, bem como as características, resultados, vantagens, desvantagens e etapas para a implantação da gestão por processos em uma organização.

Neste capítulo também são apresentadas três possíveis classificações de processo, segundo características e fatores apontados por alguns autores. Estas tipologias dos processos foram utilizadas como referência para entendimento e caracterização dos processos em estudo neste trabalho.

2.1. Nomenclaturas

A essência do trabalho realizado para alcançar os objetivos do gerenciamento por processos é designada por diferentes nomes e siglas.

Morris e Brandon (1994) descrevem que, por ser uma atividade nova, existem vários nomes para iniciativas com praticamente o mesmo objetivo de aumentar a capacidade competitiva da organização através da redução de custos, salientam que este objetivo é aplicável tanto à produção de bens quanto à prestação de serviços.

Mukherjee e Braganza (1994, p. 6) também comentam diferentes nomenclaturas: “como muitas idéias novas, o Redesenho dos processos principais é conhecido por muitos nomes, incluindo: Redesenho de processos de negócio (BPR), inovação de processos, reengenharia de redes. Entretanto, todos compartilham do atributo de foco nos processos”.

Alguns autores enfatizam o objetivo ou as atividades desenvolvidas, independente da nomenclatura ou origem:

Premissa básica por trás de uma família de abordagens de sistemas: sistemas sociotécnicos, reengenharia e mapeamento de processos. Embora todas elas tenham diferentes raízes, todas reconhecem que o fluxo de informação é fluido, e que pode facilmente ser rearranjado. Assim, elas vão corajosamente onde a maioria dos gerentes teme pisar: a reprogramação de atividades em uma organização da mesma forma que você poderia reprogramar um computador (SENGE et al., 2000, p. 174).

Já mais diretamente ligado ao uso da tecnologia da informação, Tapscott e Caston (1995, p. 50) apontam os termos “replanejamento de sistemas de trabalho (*work-systems redesign*), replanejamento dos processos de negócios (*business process redesign*) e a nova engenharia industrial (*the new industrial engineering*)” como similares, pois estão relacionados à análise e ao replanejamento de fluxos de trabalho e processos de negócio, chegando em alguns casos a incluir procedimentos e trabalhos funcionais.

Tomasko (1994) sintetiza ao considerar que a *reengineering* é nomenclatura difundida para designar a simplificação e redução de tempo necessário para os processos.

Disso pode-se inferir que vários programas e projetos que tenham essas atividades e/ou esses objetivos podem ser designados sob o nome Reengenharia e sob a sigla BPR, apesar da observação de Morris e Brandon (1994) de que o termo reengenharia empresarial, de uso pouco comum, seria mais adequado que reengenharia, pois neste estaria implícito que os projetos devam ser construídos com base em algum método, desconsiderando a evolução dos processos em decorrência de decisões e avanços oriundos do próprio trabalho diário nas organizações.

Dentre os termos mais difundidos para designar a gestão por processos estão Reengenharia, Redesenho de processos, Reengenharia de processos, CPR (*Core Process Redesign*), BPR (*Business Process Reengineering* ou *Business Process Redesign*), BPM (*Business Process Management*). Neste trabalho será utilizado o termo Gerenciamento por processos ou a sigla BPR e serão mantidos os termos utilizados pelos próprios autores em suas publicações.

2.2. Processos

2.2.1. O valor dos processos

Morris e Brandon (1994) salientam a importância dos processos nas organizações, já que é por onde o trabalho é realizado, consideram que ele é a unidade básica da empresa, o diferencial entre as empresas, pois os demais recursos estão igualmente disponíveis a todas as organizações. Comentam ainda que os processos são preteridos em

relação às estruturas organizacionais e que as empresas conhecem pouco dos próprios processos.

Motta (1995, p. 95) também liga o processo ao resultado da organização:

O processo é inerente à produção. Na visão sistêmica, o resultado do trabalho organizacional é alcançado através de um processo de transformar insumos em produtos. Este processo inclui, por exemplo, tecnologia, pessoas, equipamentos, instalações, estrutura, procedimentos, e é desenhado não só em função de uma perspectiva estratégica, de como a empresa deve se inserir no ambiente em que atua como também é pautado por critérios de eficiência e eficácia.

Considerando a satisfação do cliente, Jacobson et al. (1995, p. 5, tradução nossa) comentam da importância da orientação dos processos para os clientes:

Um processo orientado ao cliente é expresso em termos de encontrar as necessidades individuais do cliente, não as necessidades de todos os clientes. Concentrando principalmente em processos que adicionam valor ao cliente e não meramente a outras partes do negócio, nós chegamos ao que realmente deveríamos estar fazendo. Quando se adota esse foco, descobre-se que muito do trabalho feito anteriormente não foi realizado para satisfazer o cliente, mas para prover algo a alguma atividade interna. Um cliente é satisfeito dando a ele o produto ou serviço certo, com alta qualidade, baixos tempos de operação e espera e preço justo.

Para Gonçalves (2000b, p. 10) “os processos enxergam uma linha de atividades que começa com o entendimento exato do que o cliente externo deseja e termina com o cliente externo adquirindo o que ele precisa e deseja de um negócio”. Salienta ainda “que o objetivo final dessas empresas é oferecer para o cliente mais valor, de forma mais rápida e a um custo mais baixo”.

Schael (1998) também endossa a importância da abordagem por processos para o atendimento das expectativas dos clientes ao dizer que os produtos dos processos têm clientes (internos ou externos à organização) e que os processos ultrapassam as estruturas organizacionais hierárquicas, possibilitando melhorar várias características (qualidade, tempo) para atendimento aos clientes.

Nessa mesma linha, Davenport (1993) alega que é através dos processos que as empresas podem produzir valor para seus clientes, tanto que uma forma de medir o resultado de um processo é através da satisfação do cliente com o produto desse processo.

Reforçando a importância e a abrangência dos processos, Tapscott e Caston (1995) dizem que os processos de negócio podem ser melhorados nos grupos de trabalho, entre grupos de trabalho na empresa e mesmo entre empresas.

Já com um foco mais interno à organização, Cruz (2000, p. 38) salienta que:

O processo é uma entidade regida por leis muito particulares. Tem código de comportamento inerente a sua natureza, que faz com que, mesmo não estando formalmente organizado, existam leis que o regulam de forma inexorável. Por isso, é melhor que um processo seja organizado, tenha suas atividades documentadas e controladas e possa-se assim evitar que sejam despendidos esforços inúteis e gastos recursos desnecessários para alcançar um resultado.

Hammer e Champy (1994, p. 97) também mostram a importância dos processos: “objeto da reengenharia são os processos, não as organizações. As empresas não reformulam os seus departamentos de vendas ou fabricação; elas reformulam o trabalho que as pessoas nesses departamentos realizam”.

De maneira geral, pode-se considerar que a importância dos processos reside em eles serem o meio, a estrutura básica disponível às organizações para a produção de resultados, que devem atender a demandas específicas dos clientes, que são os recebedores desses resultados.

Devido à importância dos processos para as organizações, no próximo tópico são apresentados conceitos do termo processo.

2.2.2. Conceito de processo

Alguns autores conceituam Processo considerando tanto as etapas ou atividades desenvolvidas quanto o seu produto final:

“Um processo, na maioria das vezes, é amplamente definido como uma atividade executada por meio de uma série de passos relacionados entre si, os quais produzem um resultado específico ou um grupo de resultados específicos” (MORRIS; BRANDON, 1994, p. 46).

Werkema (1995) considera o produto do processo como o efeito das causas, como insumos, equipamentos, informações do processo ou medidas, condições ambientais, pessoas e métodos ou procedimentos, que seriam o processo propriamente dito.

Se deve considerar a atividade corporativa como feita de vários processos que geram valor adicionado e todos os processos consistem de uma série de atividades coincidentes com as unidades ou escritórios que os entregam. Cada atividade gera produtos que são os insumos das atividades seguintes. Cada produto é nada mais do que um item semi-acabado que é transferido para a pessoa ou entidade que realiza a atividade seguinte do mesmo processo (MERLI, 1993, p. 12).

Outros autores também relacionam processos aos clientes ou aos resultados das organizações:

Para Gonçalves (2000a, p. 7) “a concepção mais frequente de processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico”. O próprio autor (2000a, p. 14) define processo “como um conceito fundamental no projeto dos meios pelos quais uma empresa pretende produzir e entregar seus produtos e serviços aos seus clientes”.

“Processo é um conjunto de atividades que tem por finalidade transformar, montar, manipular e processar insumos para produzir bens e serviços que serão disponibilizados para clientes” (CRUZ, 2000, p. 34).

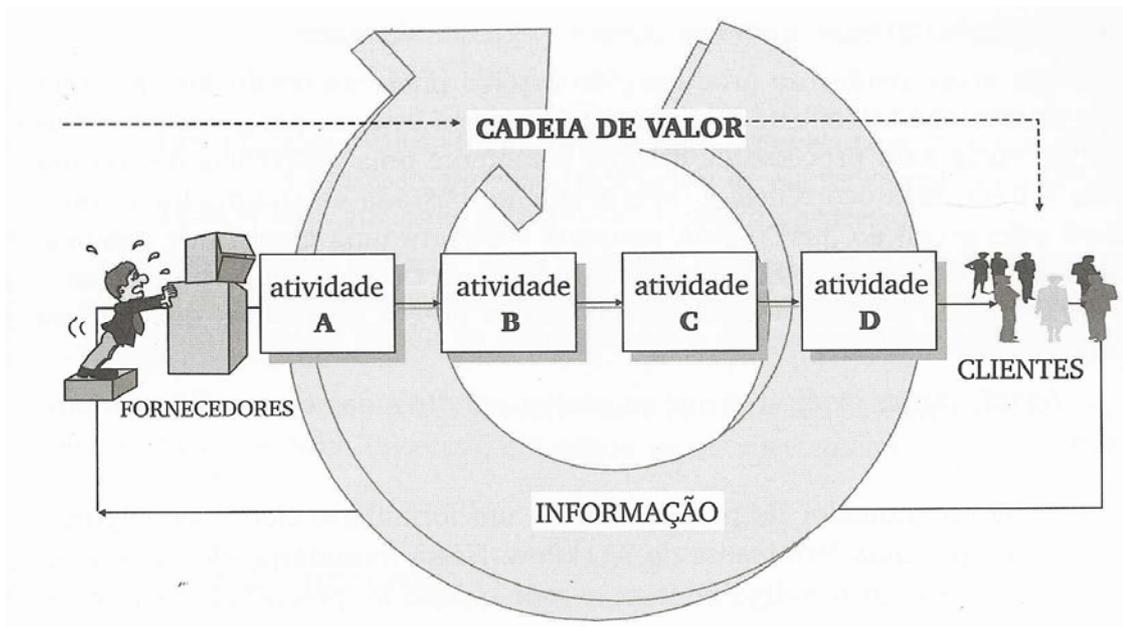


FIGURA 2: Processo e seus componentes
 FONTE: Cruz (2003, p. 79); Cruz (2000, p. 34).

Na figura de Cruz (2003) é possível visualizar a geração de valor para a empresa desde a entrada dos insumos até a saída dos produtos para os clientes, mostrando ainda a importância da informação, vinda do mercado (clientes), alimentando toda a cadeia produtiva. Este mesmo conceito é apresentado por Harrington (1993).

Schael (1998, p. 45) diz que:

Um processo de negócio cria um produto de valor para o cliente. Esse valor é expresso pela satisfação do consumidor com o produto/serviço entregue pelo fornecedor. A perspectiva do processo de negócio representa o alcance e a lógica interna dos processos de negócio para alcançar a satisfação do cliente através da identificação dos clientes (internos e externos), fornecedores, condições de satisfação, papéis e responsabilidades (dos donos de processo e gestores) e tempo

total do fluxo de trabalho (da requisição do cliente até o alcance da satisfação do cliente).

Para Hammer e Champy (1994, s. p.) “processo é, simplesmente, um conjunto de atividades que, tomadas conjuntamente, produzem um resultado de valor para o cliente”.

Tapscott e Caston (1995) também consideram processos de negócio como um conjunto de atividades relacionadas, mas citam que o objetivo é criar resultado para a empresa.

Cruz (2003, p. 63) mostra conceitos bem alinhados a esse: “é o conjunto de atividades que tem por objetivo transformar insumos (entradas), adicionando-lhes valor por meio de procedimentos, em bens ou serviços (saídas) que serão entregues e devem atender aos clientes”.

“Um processo é um conjunto de atividades, ligadas entre si e que ocorrem naturalmente na operação diária da empresa; um processo toma um determinado insumo e o transforma para criar um resultado” (MOREIRA, 1994, p. 56).

Com foco na reengenharia, Motta (1995) comenta que o processo organizacional, que é o foco da reengenharia, produz um resultado através de entradas e saídas submetidas a sucessivas mudanças.

Na mesma linha, Davenport (1993) ao definir processo como uma seqüência específica de atividades, com entradas, saídas, começo e fim, que tem o objetivo de produzir um resultado específico para um cliente ou mercado, salienta que ele é o caminho para a obtenção dos resultados da reengenharia.

Em linhas gerais, considerando os autores acima citados, é possível caracterizar Processo:

Principais características de PROCESSO	
Seqüência de atividades estruturadas que geram um produto	Produto(s) final(is) específico(s)
Unidade básica da atividade corporativa	Produto destinado a determinado(s) cliente(s)
Recebe <i>inputs</i> (claramente identificados)	Produto cria valor para cliente
Produzem <i>outputs</i> (claramente identificados)	Ocorre na operação diária da empresa

QUADRO 2: Principais características de processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Com base nessas várias visões, que estão consideravelmente relacionadas, neste trabalho será utilizado o conceito de Jacobson et al. (1995, p. 3), que também está em acordo ao que foi citado por outros autores:

Um processo de negócio é um conjunto de atividades internas desenvolvidas para servir um cliente. O objetivo de cada processo de negócio é oferecer a cada cliente o produto ou serviço certo (isto é, a entrega certa), com alto grau de desempenho medido como custo, tempo de vida, serviço e qualidade. O termo “cliente” deveria ser usado em um sentido estendido. Ele pode literalmente ser simplesmente um cliente, mas pode também ser outro processo individual no ambiente externo à companhia, como um parceiro ou sub-contratador.

2.2.3. Tipos de processo

A análise das características de um processo permite que ele seja enquadrado em alguma das três categorias básicas, segundo Gonçalves (2000a):

- Processos ligados ao cliente ou de negócios: são os processos que resultam no produto acabado que é entregue ao cliente final de organização, com o apoio de outros processos (de suporte). Este tipo de processo é o que caracteriza e diferencia ao mercado o que a empresa faz, ou seja, seu negócio. Seu bom desempenho é essencial para o resultado da organização;
- Processos organizacionais ou de integração: são processos de suporte, cujos resultados geralmente não alcançam os clientes finais. São processos de informação e decisão, garantem a gestão e o funcionamento do negócio;
- Processos gerenciais: são processos de suporte, informação e decisão, assim como os da categoria anterior, com a diferença que suas atividades estão ligadas às ações gerenciais. Processos relacionados à medição e ajuste de desempenho também compõem esta categoria.

No quadro 3 é possível visualizar as principais características de cada categoria de processo:

Ligados ao cliente ou de negócios	Organizacionais ou de integração	Gerenciais
<ul style="list-style-type: none"> ▪ São ligados à essência do funcionamento da organização; ▪ São suportados por outros processos internos; ▪ Resultam no produto ou serviço que é recebido pelo cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São centrados na organização; ▪ Viabilizam o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da organização; ▪ Garantem o suporte adequado aos processos de negócio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São centrados nos gerentes e nas suas relações; ▪ Incluem ações de mediação e ajuste do desenvolvimento da organização; ▪ Incluem as ações de suporte que os gerentes devem realizar.

QUADRO 3: As três categorias de processos empresariais

FONTE: Adaptado de Gonçalves (2000a, p. 13).

Dentro de cada categoria, os processos podem ser ainda subdivididos em tipos de processo, de acordo com algumas características (GONÇALVES, 2000a):

- Capacidade de gerar valor: os processos podem ser considerados primários, quando suas atividades geram valor para o cliente ou de suporte, quando as atividades dão apoio às atividades que geram valor para o cliente;
- Fluxo básico: as divisões para o fluxo do processo são físico, lógico e de informação. O fluxo físico segue a própria organização física do processo, podendo ser inclusive a seqüência de equipamentos ou etapas da produção. Como o próprio nome explicita, o fluxo físico lógico segue também as atividades que precisam ser desenvolvidas, mas não há um caminho físico que delimite ou orienta esta seqüência de execução as atividades. Por outro lado, o fluxo de informação está basicamente relacionado a processos gerenciais e decisórios, sendo a informação o principal recurso neste caso;
- Atuação: está relacionado ao propósito ou finalidade do processo;
- Orientação com relação à estrutura organizacional: para este item os processos podem ser horizontal ou vertical. Os processos do tipo horizontal percorrem diferentes áreas, de acordo com as atividades que precisam ser realizadas, os processos tipo vertical estão mais concentrados em uma mesma área da estrutura hierárquica e tendem a estar relacionados com a alocação de recursos escassos.

Processos	Tipo	Capacidade de geração de valor	Fluxo básico	Atuação	Orientação
Ligados ao cliente ou de negócios	De produção física	Primários	Físico	Transformação	Horizontal
	De serviço	Primários	Lógico	Transformação	Horizontal
Organizacionais ou de integração	Burocrática	De suporte	Lógico	Integração horizontal	Horizontal
	Comportamental	De suporte	Lógico	Não se aplica	Não definida
	De mudança	De suporte	Lógico	Não se aplica	Não definida
Gerenciais	De direcionamento	De suporte	De informação	Integração horizontal	Vertical
	De negociação	De suporte	De informação	Integração horizontal	Vertical
	De monitorização	De suporte	De informação	Medição de desempenho	Vertical

QUADRO 4: Classificação geral dos processos empresariais

FONTE: Adaptado de Gonçalves (2000a, p. 11).

Cruz (2003) também classifica os processos em três tipos, sendo:

- Primários: independente do tipo de organização são os processos que estão diretamente ligados à elaboração do produto que a organização entrega para seus clientes;
- Secundários: são processos de suporte ou administrativos, que dão apoio aos processos primários e a outros secundários, de forma que a organização possa atender a seus clientes;
- Latentes: são processos que só ocorrem quando há necessidade de elaborar o produto que decorre deles.

2.2.4. Fases da vida de um processo

Os processos de negócio podem passar por três fases desde seu início. Apesar disso, mesmo em organizações que conhecem e trabalham com processos, nem sempre é possível encontrá-las ou indentificar o estágio em qual o processo se encontra (CRUZ, 2003). Estas fases podem ser visualizadas na figura 3:

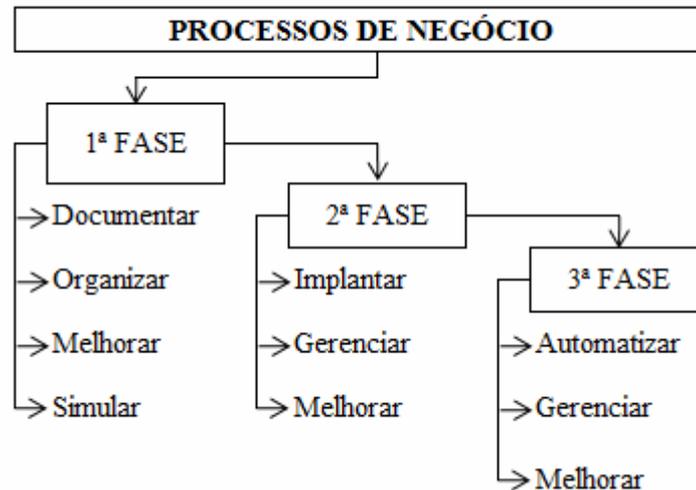


FIGURA 3: As três fases na vida de um processo de negócio
 FONTE: Cruz (2003, p. 57)

A primeira fase da vida de um processo trata de documentar, organizar, melhorar e simular; como é o início do processo, são as ações iniciais que devem ser realizadas para que o processo possa ser conhecido, visualizado e entendido por todos na organização para, a partir disso, ser melhorado.

A segunda fase da vida de um processo trata de implantar, gerenciar e melhorar; as melhorias que advêm da primeira fase (após simular) e do gerenciamento do processo são implantadas. Segundo Cruz (2003) não é possível haver melhoria sem gerenciamento, por desconhecimento sobre os resultados do processo.

Na terceira fase permanece o ciclo virtuoso de gerenciar-melhorar, acrescentando o automatizar, que pode visar melhores resultados (em tempo, custo e/ou qualidade) para o processo.

2.3. Conceito de Gerenciamento por processos

Segundo Hammer e Champy (1994, p. 21):

Uma rápida definição informal da reengenharia [*reengineering*] de uma empresa significa “começar de novo”. Não significa reformular o que já existe ou fazer mudanças tímidas que deixam as estruturas básicas intactas. Não se trata de fazer remendos – de retocar os sistemas existentes para funcionarem melhor. Significa, isso sim, abandonar procedimentos consagrados e reexaminar o trabalho necessário

para criar os produtos e serviços de uma empresa e proporcionar valor aos clientes [...] Fazer a reengenharia em uma empresa significa abandonar velhos sistemas e começar de novo. Envolve o retorno ao princípio e a invenção de uma forma melhor de se trabalhar.

Concluem que a reengenharia, propriamente, é o “repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade” (HAMMER; CHAMPY, 1994, p. 22).

Da definição de acima, os próprios autores destacam quatro palavras-chave:

- Fundamental: A reengenharia considera o necessário e ideal, não o existente, conhecido ou admitido;
- Radical: Trata da mudança das empresas e não da melhoria, desconsidera o existente e busca novas formas;
- Drástica: Pressupõe resultados muito grandes;
- Processos: São conjuntos de atividades que utilizam entradas para produzir uma saída de valor para o cliente.

Para Moreira (1994, p. 52) a reengenharia é uma iniciativa coordenada da alta administração com o objetivo de “reformular completamente os seus principais processos de trabalho, de forma a conseguir melhorias anormalmente expressivas no que diz respeito ao aumento da produtividade, à qualidade dos serviços ou produtos e à eficácia do atendimento ao cliente”.

Para Halachmi e Bovaird (1997) a idéia do BPR é manter somente as atividades, etapas ou funções que acrescentem valor, ou seja, aquelas que são estratégicas para a organização, as demais devem ser eliminadas. Nesse sentido é importante citar a ressalva de Davenport (1993) de que a reengenharia pode resultar em processos mais complexos do que os que atualmente existem na organização, ao contrário do que pode ser objetivado, já a reengenharia não considera o usualmente aceito.

Além da ambição, a reengenharia se caracteriza pelo reconhecimento de que a organização do trabalho não precisa seguir funções, mas processos que transponham linhas funcionais. Outra característica é a freqüente necessidade de planejar o fluxo de trabalho desde o início, recomeçando, em vez de modificar paulatinamente o que já existe. A reengenharia é normalmente navegar por águas desconhecidas (CHAMPY, 1997, p. 26).

Da mesma forma, Tomasko (1994) comenta que a reengenharia busca a mudança, não se baseando nos métodos, regras e conhecimentos já existentes, mas

aproveitando a tecnologia de informação para pensar os processos e conseqüentemente a empresa de uma nova forma.

Morris e Brandon (1994) também relacionam a reengenharia à Tecnologia da Informação ao dizerem que o termo reengenharia deriva do desenvolvimento de sistemas de informática e que os profissionais desse ramo sabem que a grande utilidade dos computadores é auxiliar a busca por processos mais eficientes, entretanto os autores ressaltam que a reengenharia não se trata de implementar sistemas de informação.

Também para Hammer (1990) a Tecnologia de Informação é uma grande aliada da reengenharia na obtenção de resultados expressivos, pois as empresas podem utilizar-se dela para analisar e encontrar maneiras radicalmente novas de conduzir o seu negócio.

Morris e Brandon (1994, p. 307) salientam a importância da reengenharia como fonte de mudança:

A reengenharia tanto é a ferramenta fundamental, como o recurso derradeiro de mudança. A reengenharia encaminha o processo organizacional, que é o meio pelo qual o trabalho é feito, seja por pessoas ou por máquinas. Em seu estado presente, ela está ajudando a ajustar os negócios, do antigo paradigma industrial para um novo paradigma de serviços e informação. No futuro, ela continuará a movimentar os negócios de um paradigma para o outro.

Já Bjur (1995) analisa que a reengenharia foi a forma encontrada para reduzir o impacto da globalização, através da melhoria da capacidade produtiva, para competir com concorrentes que buscaram ganhos de eficiência.

A conceituação de reengenharia por diversos autores, de maneira geral, passa pelos mesmos pontos principais, que podem ser percebidos na definição de Davenport (1993, p. 12):

A reengenharia de processos combina uma estrutura para a realização de trabalho com a preocupação com resultados visíveis e drásticos. Envolve um distanciamento do processo para que se indague qual o seu objetivo geral e, em seguida, uma mudança criativa e radical para realizar melhorias de grande vulto na maneira pela qual esse objetivo é alcançado.

Principais características do GERENCIAMENTO POR PROCESSOS	
Vislumbra o ideal e necessário, sem se apegar ao existente	Trata dos processos organizacionais
Desconsidera o existente, busca novas formas	Utiliza a tecnologia da informação para obter mudanças drásticas
Busca e traz resultados expressivos	Resposta à concorrência oriunda da globalização
Elimina de etapas desnecessárias ou sem valor nos processos	Fonte de mudança para as organizações

QUADRO 5: Principais características do Gerenciamento por processos.
FONTE: Elaborado pela autora.

2.4. Princípios, bases e habilitadores

A reengenharia organizacional baseia-se nos seguintes princípios, de acordo com Morris e Brandon (1994):

- A qualidade só poder ser obtida através de um processo de contínuo aperfeiçoamento;
- A própria mudança deve ser considerada como um processo contínuo;
- As mudanças propostas (modelos) devem ser avaliadas em comparação com o atual;
- Os esforços de mudança devem basear-se numa compreensão detalhada dos processos organizacionais da empresa;
- As iniciativas de qualidade somente podem ser implementadas quando os processos organizacionais da empresa forem elaborados;
- A eficiência e a redução dos custos só serão possíveis através da redução dos desperdícios;
- Os processos desenvolvidos devem ser capazes de se adaptar.

Além disso, segundo esses mesmos autores, para obter sucesso, um projeto de reengenharia deve basear-se:

- No compromisso de longo prazo por parte da alta administração;
- No entendimento dos processos, dos fluxos de trabalho da organização e das inter-relações departamentais;
- Em informações relacionadas aos processos organizacionais;
- No entendimento da estratégia, das metas e problemas corporativos e departamentais;

- Na compreensão do papel de cada área;
- Na definição dos problemas operacionais;
- No entendimento da tecnologia corrente e de sua importância em todas as áreas da organização;
- Na cultura da empresa;
- No entendimento dos efeitos das mudanças e na capacidade de prever o impacto das mesmas.

Considerando as possibilidades vislumbradas pela Tecnologia da Informação, Hammer (1990) explica os princípios da Reengenharia:

- O trabalho de cada pessoa deve ser organizado com foco no resultado;
- A informação deve estar disponível a todos;
- A informação deve ser processada por quem a produz;
- A tecnologia de informação deve ser utilizada para obter os benefícios da larga escala (centralização), mantendo também a flexibilidade;
- Ligar atividades paralelas ao invés de integrar os seus resultados;
- As decisões devem estar onde os processos ocorrem, possibilitando também maior controle do processo;
- As organizações devem trabalhar somente com uma fonte de dados para evitar que diferentes informações, coletadas com diferentes critérios circulem na empresa.

Um habilitador forte da reengenharia, que facilita e até possibilita muitas das mudanças drásticas nos processos é a tecnologia de informação. Com essa ênfase, Tapscott e Caston (1995) listam os princípios da Reengenharia de Trabalho capacitada pela Tecnologia de Informação:

- Os sistemas de trabalho estarão focalizados no cliente; tarefas internas que não contribuam para o atendimento das necessidades do cliente serão minimizadas;
- Nos programas de reengenharia de trabalho, o enfoque estará no melhoramento e na mudança da empresa e não apenas de sua organização;
- As atividades e processos de trabalho serão todos executados em paralelo;
- Serão criados trabalhos “completos” com responsabilidades e compromissos dos participantes;
- O papel da administração é dar suporte às pessoas que estão tratando diretamente com os clientes – isto é, os funcionários da linha de frente;
- Os contribuintes individuais terão possibilidade de desempenhar mais de um papel;

- Todas as informações de suporte gerencial serão obtidas como subprodutos da realização de trabalhos e não como conjunto adicional de atividades;
- Serão criadas “funções virtuais”, independente de localização;
- Haverá informação disponível para poder responder a consultas feitas pelos clientes a qualquer momento;
- Os processos serão planejados para ter flexibilidade;
- Onde for possível, as atividades de trabalho serão ampliadas para poder incluir todas as tarefas que envolvem a realização de alguma meta local ou da empresa;
- A burocracia hierárquica será eliminada;
- Atividades redundantes serão pesquisadas e eliminadas;
- O tempo economizado será reinvestido e as tarefas serão delegadas;
- As funções-sombra (atividades improdutivas, como transmissão de recados, espera pelo início de reuniões, procura de coisas perdidas, revisões mal feitas e espera dos resultados de algum outro processo) serão minimizadas;
- Os registros-sombra (transcrições e gravações em mídia de informações duplicadas) serão minimizados;
- Enganos de comunicação serão reduzidos;
- Transformações de mídia (conversão de informação de uma forma de transmissão para outra) serão minimizadas;
- Será providenciado acesso à fonte da informação;
- Revezamentos de informações serão diminuídos (significa garantir que sejam estabelecidos sistemas para coletar cada informação uma única vez e para proporcionar acesso direto a esta informação para qualquer área da organização que necessitá-la);
- A coordenação dos processos de trabalho será automatizada;
- Serão estabelecidos recursos alternativos (*backup*) para pessoas e informações;
- Qualquer pessoa poderá comunicar-se com qualquer outra por meio de participação da rede corporativa;
- Sistemas exigidos para trabalho de alta performance serão colocados à disposição dos usuários;
- Os trabalhos serão definidos de forma clara;
- Haverá treinamento focalizado no trabalho e suporte de sistemas baseados em conhecimentos, criando-se deste modo um ambiente de aprendizado no trabalho;
- A compensação estará ligada à competência e à realização, ao invés de à posição hierárquica;

- Não haverá demissões em massa;
- Os funcionários antigos não serão eliminados até que uma alternativa adequada tenha sido encontrada;
- Os protocolos para as estruturas organizacionais cliente / servidor serão continuamente definidos e redefinidos.

Nesse mesmo sentido, Hammer (1990) salienta que a tecnologia da informação deve ser usada para possibilitar a melhoria drástica, já que a reengenharia deve abranger toda a empresa e não se ater a convenções existentes.

Seguindo esse pensamento, Moreira (1994, p. 52) também considera que as vantagens da tecnologia devem ser aproveitadas para automatizar o processo que foi redefinido, diz que “os benefícios da Reengenharia irão resultar não da automação, mas sim do novo processo (do qual a automação é apenas uma parte)”; para Hammer e Champy (1994, p. 72) “o verdadeiro poder da tecnologia não está em fazer antigos processos funcionarem melhor, mas em permitir que as organizações rompam com as antigas regras e criem novas formas de trabalho, ou seja, pratiquem a reengenharia”.

Da mesma forma Motta (1995, p. 95), caracteriza a tecnologia de informação como habilitadora: “a reengenharia nasceu como uma proposta simples de se reconstruir processos organizacionais não só em função de tecnologias modernas de informação, mas também para romper hábitos de ineficiência adquiridos na prática produtiva. A proposta centralizava-se claramente no processo e na informação”.

Conforme figura 4, Davenport (1993) acrescenta que o resultado econômico esperado com a utilização da tecnologia da informação é obtido pela mudança dos processos e é dessa maneira que ele deve ser medido, pois sem as mudanças, os retornos devem ser insignificantes.

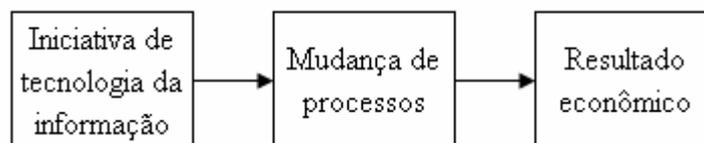


FIGURA 4: A relação tecnologia da informação-processo-produtividade
 FONTE: Davenport (1993, p. 53).

Por outro lado, Gullledge Júnior e Sommer (2002) salientam que as empresas que implantam o gerenciamento por processos, mas não adaptam seus sistemas de informação não terão todos os benefícios que o gerenciamento por processos pode trazer, por não poderem responder rapidamente aos clientes e não terem o suporte da informação apropriado.

Para estes autores, é mais fácil manter a cultura orientada a processos se os sistemas de informação estão alinhados aos processos.

Davenport (1993, p. 20-21) mantém a importância da Tecnologia da Informação, mas acrescenta a importância das pessoas:

Em virtude de seu poder e popularidade, nenhum recurso isolado está em melhor posição do que a tecnologia da informação para provocar uma melhoria radical nos processos. Apesar de seu grande potencial, a tecnologia da informação não pode mudar por si mesma os processos, nem constitui o único recurso poderoso. A reengenharia de processos raramente pode ser realizada na ausência de uma combinação bem pensada dos recursos técnicos e humanos [...] A criação de uma força mais diversificada, com maior delegação de poderes, eliminando níveis hierárquicos, criando equipes de trabalho autogeridas, combinando funções e atribuindo responsabilidades mais amplas, e aprimorando os conhecimentos são algumas das mudanças organizacionais e de recursos humanos que freqüentemente acompanham o uso da tecnologia da informação... Além disso, até mesmo esses recursos mais tradicionais funcionam melhor quando usados em concerto com a tecnologia da informação e as inovações de ordem humana e organizacional.

Davenport (1993) ressalta que a tecnologia de informação pode ser pouco eficaz sem as pessoas, sendo o desenvolvimento humano e organizacional muito importante para a mudança.

2.5. Estágios da evolução para a organização por processo

Gonçalves (2000b) classifica as organizações, quanto à adesão ao gerenciamento por processos, em cinco estágios, partindo daquela que tem um modelo puramente funcional, baseado na hierarquia até a organização preparada e estruturada por processos. Entre estes dois extremos existem três níveis intermediários que correspondem àquelas que podem estar evoluindo em direção à gestão por processos ou não, mas que apresentam diferentes características das organizações por processos.

- Etapa A: primeiro estágio na evolução para a organização por processos. Trata-se de organizações tradicionais, onde os processos, principalmente os que não são de manufatura, não são percebidos. Não é possível identificar medidas concretas em direção ao gerenciamento por processos. As condições para mudanças radicais são limitadas;
- Etapa B: O foco nas funções organizacionais é mantido, apesar dos processos e subprocessos, que estão enquadrados na estrutura funcional, já estarem identificados. As

organizações deste estágio atuam nos gargalos dos processos, sendo o mapeamento dos processos e a identificação dos processos principais o desafio;

- Etapa C: Os processos principais já foram identificados e melhorados, mas a organização ainda trabalha fortemente com as estruturas organizacionais hierárquicas. É possível que os processos tenham passado por melhorias, como utilização de novas tecnologias ou eliminação de atividades desnecessárias. Como evolução deste estágio, é possível definir um dono para o processo (*process owner*) e adotar critérios para distribuição dos recursos aos processos principais;
- Etapa D: Os recursos já estão distribuídos aos processos principais e existe um responsável pelo processo (*process owner*). As organizações deste tipo já obtêm resultado com o gerenciamento por processos, mas ainda mantém as estruturas hierárquicas. O desafio é integrar os processos entre si e desenvolver um novo modelo estrutural;
- Etapa E: As organizações que se enquadram neste último estágio são aquelas que não seguem ou já foram planejadas sem a rigidez das estruturas organizacionais hierárquicas, sendo capazes de gerir seus processos de maneira integrada. Os desafios são o acompanhamento e melhoria de seus processos sempre que houver alguma mudança no ambiente ou no próprio negócio.

O quadro 6 mostra um resumo das características de cada tipo de organização:

	Etapas				
	A	B	C	D	E
Onde estamos	Processos, que processos?	Identificamos nossos processos, subprocessos e subsubprocessos	Melhoramos os processos essenciais	Redistribuímos nossos recursos ao longo de nossos processos essenciais e atribuímos a responsabilidade a um <i>process owner</i>	Nossa organização foi desenhada pela lógica dos nossos processos essenciais
Comentários	As empresas sequer se deram conta Em geral, as empresas percebem apenas os processos de manufatura, os outros processos são acessórios	○ foco do esforço ainda está nas funções Os processos são enquadrados na estrutura funcional A abordagem é ampla demais A forma de trabalho é provavelmente ainda antiga	As empresas ainda raciocinam por funções, mesmo que conheçam bem seus processos ○ uso de <i>case managers</i> pode melhorar o contato com o cliente ○ poder ainda reside nas unidades verticais	Ainda é um remendo, construído sobre uma estrutura antiquada As empresas começam a obter resultados da ênfase em processos, mas com um alto desconforto na organização Implantação da nova organização	É a forma de organização indicada para a gestão por processos Áreas funcionais praticamente não existem As metas e métricas são definidas para os processos
Até onde dá para ir em termos de negócio	Enquanto o assunto é pura manufatura, as chances de aperfeiçoamento radical são limitadas	Aperfeiçoamento de gargalos e obtenção de melhoras de eficiência pontuais	Aperfeiçoamento dos processos essenciais, cortando as funções e atividades que não agregam valor	Gestão de alguns processos isolados e integração com processos auxiliares	Gestão integrada dos processos essenciais

QUADRO 6: Os estágios da evolução para a organização por processos.
 FONTE: Gonçalves (2000b, p. 14).

2.6. Vantagens e resultados

2.6.1. Porque implantar o gerenciamento por processos?

Considerando que um processo geralmente percorre diferentes áreas ou departamentos, conforme a figura de Moreira (1994), a adoção do Gerenciamento por processos, que é baseado em processos, leva à ruptura da tradicional estrutura organizacional, sendo esse um dos pontos positivos dessa mudança.

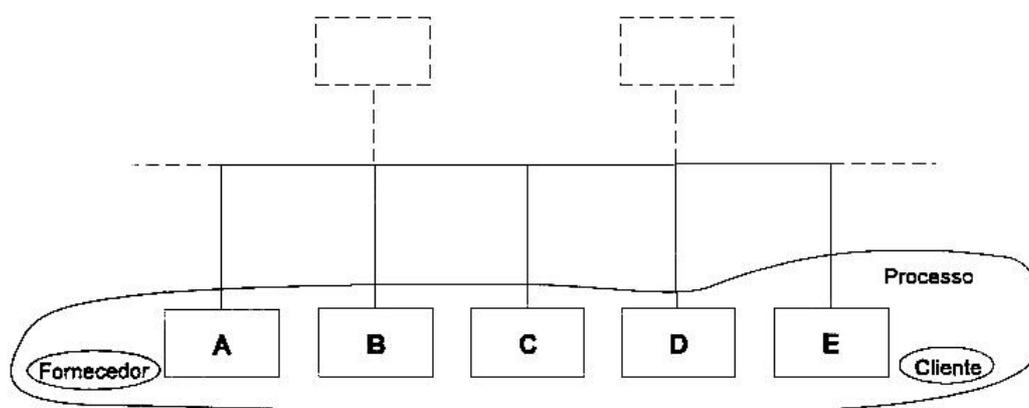


FIGURA 5: O processo e a estrutura funcional
 FONTE: Moreira (1994, p. 57).

Merli (1993) dá ênfase à importância dos processos nas organizações:

- Os processos agregam valor e são eles que proporcionam os negócios, logo os objetivos de melhoria devem ser definidos por processos e as organizações devem ser gerenciadas por processos;
- Há contínuas mudanças no mercado e nos fatores de negócios e os processos não podem ficar rigidamente presos a procedimentos burocráticos que não forem adequados a essas mudanças;
- Os processos precisam perseguir a melhoria contínua, ser auto-gerenciáveis, capazes de reagir automaticamente às mudanças.

Para Matos (1995), o ponto principal da reengenharia é ter o enfoque crítico nos processos ao invés da eficiência burocrática, buscando atender melhor às necessidades do cliente.

Nesse sentido, Champy (1997) comenta que a estrutura por departamentos e funções, cujas fronteiras são pouco flexíveis, levou à administração focada em si e à burocracia.

Moreira (1994) considera como principais vantagens da estrutura funcional: a utilização de especialistas, a divisão dos custos do trabalho, economia de escala em instalações e equipamentos, centralização do controle e carreira bem definida. Também coloca as vantagens da estrutura por processos: melhor coordenação e integração do trabalho, maior agilidade, melhor atendimento ao cliente e satisfação com o trabalho.

Morris e Brandon (1994, p. 33) também colocam algumas desvantagens da estrutura funcional:

A característica mais óbvia da evolução de hierarquias é a criação de camadas adicionais de administração para acomodar o crescimento organizacional. Isso tende a elevar os gastos gerais, ou pelo menos reduzir a economia de escala que é esperada quando ocorre o crescimento corporativo [...] As camadas adicionadas geralmente reduzem a capacidade que a organização tem de reagir. Na maioria das organizações, a distância entre o nível mais baixo e o nível mais alto demandará maior tempo e esforço para que as decisões sejam estabelecidas.

Já Tapscott e Caston (1995, p. 51) consideram a grande especialização uma desvantagem que gera “demoras desnecessárias, atividades burocráticas e disputas por área de atuação”. Consideram também que a visão parcial dos colaboradores resulta em falta de comprometimento com as metas globais e com os resultados finais, já que há sobreposição de responsabilidades e que a aplicação da tecnologia de informação, nessas condições, poderia não resultar nos benefícios esperados.

A figura 6, de Ongaro (2004), complementa, mostrando que os envolvidos na reengenharia têm origem em diferentes unidades organizacionais e que o responsável pelo processo possui a visão horizontal do mesmo, que passa pelas unidades funcionais. Salienta que o gerenciamento por processos não envolve a ausência das relações hierárquicas tradicionais (o que seria, em muitos aspectos, impossível no setor público, por exemplo), geralmente resulta na estrutura de uma matriz que preserva as linhas hierárquicas, integrando-as com uma orientação sistemática para os processos principais.

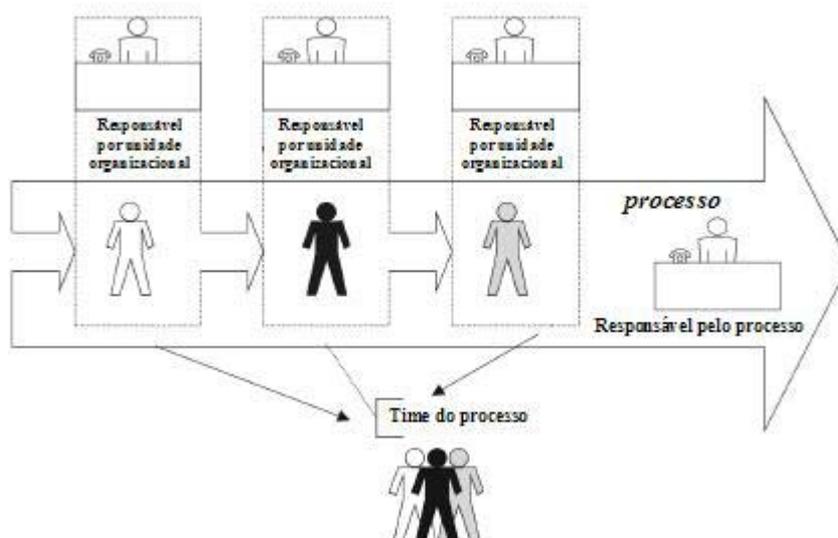


FIGURA 6: Dono do processo, time do processo e linha de responsabilidade.
 FONTE: Ongaro (2004, p. 86).

Mintzberg e Quinn (1996, p. 350) comentam que “um tema comum do que descreve as redes de trabalho como uma nova forma de organização é a desburocratização, onde as relações laterais são mais importantes que as verticais e as hierarquias são muito achatadas ou desaparecem junto”.

A respeito da implementação das alterações na estrutura organizacional, Ashkenas (1997) considera que apesar das visões de mudança da qualidade total e da reengenharia, a hierarquia baseada no controle, departamentalizada, com diferenciações e informações fragmentadas ainda é o modelo predominante.

Outros aspectos que podem ser considerados como propulsores do gerenciamento de processos estão ligados ao aumento da concorrência e ao aumento das exigências dos clientes, que passaram a ter maior acesso a informações e mesmo a produtos ou serviços de outras organizações, que preenchem as mesmas necessidades básicas, mas que os atendem mais plenamente seja em custo, qualidade ou entrega.

Hammer e Champy (1994, p. 4), comentam esse processo:

As tecnologias avançadas, a derrubada das fronteiras entre os mercados nacionais e as expectativas alteradas dos clientes, que contam agora com mais alternativas de que em qualquer época anterior, combinaram-se para tornar as metas, os métodos e os princípios organizacionais básicos da clássica corporação tristemente obsoletos. A recuperação de sua capacidade competitiva não é uma questão de fazer com que o seu pessoal trabalhe mais arduamente, mas de fazer com que aprenda a trabalhar de uma forma diferente. Ou seja, as empresas e os seus empregados precisam desaprender muitos dos princípios e das técnicas responsáveis, por tanto tempo, pelo seu sucesso.

Segundo Davenport (1993), a reengenharia é uma alternativa mais eficiente para empresas que precisam reduzir custos e aumentar a lucratividade, considera que a pressão dos clientes é uma razão mais forte do que a competitividade para a mudança radical dos processos. Para Mukherjee e Braganza (1994, p. 8), “o BPR aumenta o foco no cliente por eliminar a burocracia desnecessária, o desperdício, a ineficiência enquanto proporciona uma oportunidade de aumentar o valor despendido”.

Do mesmo modo, entre outras razões, Morris e Brandon (1994, p. 97) citam o papel da competitividade ao resumirem as razões para a maioria dos esforços de reengenharia, salientando que “nenhuma das quais tem dado às empresas muita escolha real: (1) competir com sucesso e possivelmente ganhar uma vantagem competitiva e (2) atender a alguma forma de regulamentação ou mandato executivo”. Uma terceira razão possível no contexto atual, destacada por estes autores, é apoiar uma incorporação ou uma aquisição.

Do trabalho realizado por Monteiro (2004, p. 111) com cinco organizações de diferentes segmentos de atuação no Brasil, foi identificado que a Reengenharia de Processos do Negócio é adotada para:

- “Dar maior agilidade aos processos do negócio, principalmente o desenvolvimento de produtos e o atendimento do pedido do cliente”;
- “Aumentar a lucratividade”;
- “Proporcionar maior satisfação ao cliente”;
- “Melhorar a qualidade nos seus produtos, serviços e processos”;
- “Reduzir custos”;
- “Aumentar a receita”;
- “Aumentar o seu percentual de participação no mercado”.

Por outro lado, Davenport (1993, p. 18) alerta que:

A empresa deve ter consciência de que os riscos da reengenharia de processos são pelo menos proporcionais às recompensas. Dada essa equação, as organizações que podem evitar essa mudança drástica provavelmente devem fazê-lo. Em ambientes relativamente não-competitivos ou nos quais as práticas comerciais básicas não estão em causa (segmentos da indústria de serviços públicos ou outras áreas muito regulamentadas ou órgãos governamentais de fundos públicos), a melhoria contínua pode ser mais adequada, em detrimento da reengenharia de processos. Porém, a pressão competitiva e outros fatores acabam forçando a maioria das empresas a buscar a mudança radical.

2.6.2. A organização após o gerenciamento por processos

Os diferentes autores citam que a organização pós-reengenharia é totalmente distinta da organização antes da reengenharia, pois os processos, que são o alicerce da organização, são modificados. Segundo Davenport (1993, p. 11), “ver a organização em termos de processos e adotar a reengenharia de processos implica, inevitavelmente, uma mudança interfuncional e interorganizacional”.

Hammer e Champy (1994, p. 64) sintetizam as mudanças que ocorrem quando uma empresa aplica a reengenharia aos seus processos:

Os cargos certamente mudam, bem como as pessoas necessárias para preenchê-los, os relacionamentos dessas pessoas com os seus gerentes, as suas carreiras, as formas como as pessoas são avaliadas e remuneradas, os papéis dos gerentes e executivos e mesmo o que passa pela cabeça dos trabalhadores. Em suma, a reengenharia dos processos de uma empresa em última instância altera praticamente todos os aspectos da empresa – pessoas, cargos, gerentes e valores -, porque eles estão interligados.

Esses autores chamam-no de os quatro ângulos do losango do sistema empresarial. Para os autores, as interligações entre os ângulos são fundamentais, os processos empresariais são a condução do trabalho, como ele é realizado, que influencia na estrutura de cargos e salários adotada pela empresa e essa gera a necessidade de sistemas gerenciais adequados para avaliação e remuneração das pessoas. Esse último ângulo reflete nos Valores e crenças dos colaboradores, que são fundamentais para o andamento dos processos empresariais.



FIGURA 7: O Losango do Sistema empresarial
FONTE: Hammer e Champy (1994, p. 64).

Tomasko (1994) enfatiza as alterações na estrutura da organização, que passa a ser horizontal, com interligações laterais entre processos ao invés de ter elevadas estruturas hierárquicas, conforme pode ser visualizado na figura abaixo:

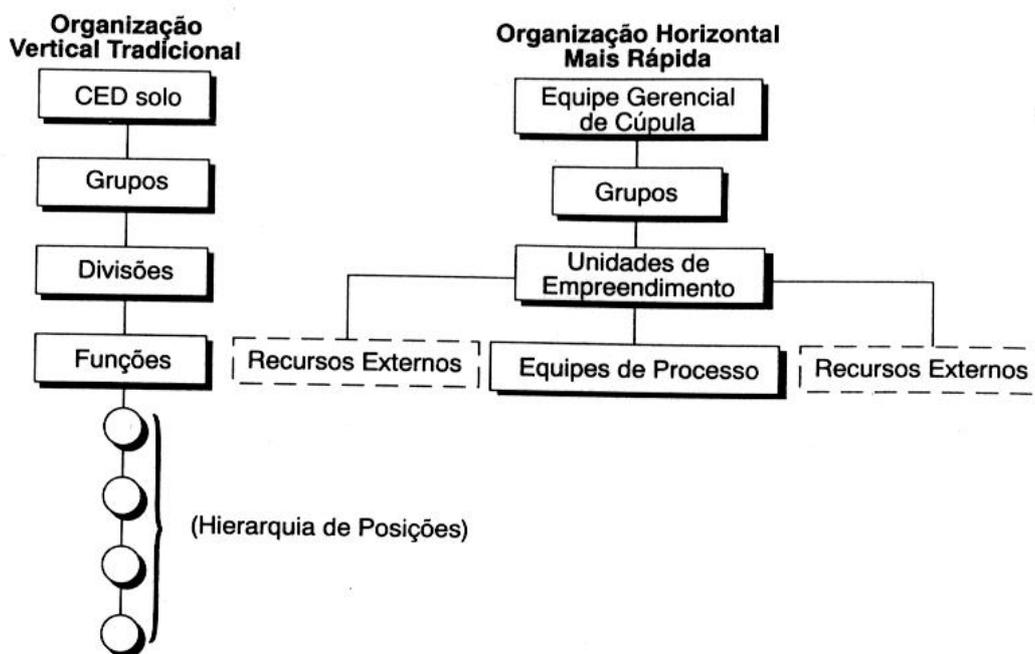


FIGURA 8: Organização horizontal – abordagem mais rápida e mais ampla.
 FONTE: Tomasko (1994, p. 170).

O ponto destacado por Jacobson et al. (1995) é a melhoria na forma da empresa fazer negócios, já que a reengenharia proporciona que colaboradores de diferentes áreas contribuam para projetar processos mais eficientes.

2.7. Desvantagens e deficiências

2.7.1. Falhas na implementação

Garvin (1995, p. 165-167) coloca que a reengenharia e a gestão da qualidade total (TQM) apresentam três sérias limitações:

Em primeiro lugar, essas técnicas pressupõem que o redesenho de processos pode ocorrer separadamente da reavaliação da estratégia de negócios. A maioria dos programas de TQM e reengenharia têm uma forte visão

operacional da melhoria. Sua meta são processos que se desenvolveram com pouca lógica ou planejamento; eles medem o progresso com base em reduções dos tempos dos ciclos, índices dos defeitos e custos; e definem o sucesso como uma execução melhor ou mais rápida [...] Em segundo lugar, embora a TQM e a reengenharia sejam ferramentas excelentes para redesenhar processos individuais de negócio, em geral elas tratam os processos como ilhas sem conexão [...] Em terceiro lugar, os esforços de TQM e reengenharia tipicamente se concentram no redesenho de processos de negócios e ignoram os processos gerenciais, ou seja, a forma como a alta gerência toma, divulga, implementa, monitora e ajusta decisões e a maneira como avalia e remunera o desempenho

Com relação a ferramentas de mudanças organizacionais, Somerville e Mroz (1997) comentam que a maioria das iniciativas de mudanças fracassou mesmo quando as lideranças elaboraram e divulgaram corretamente os programas, pois a organização propriamente dita e a cultura organizacional impediram o progresso da mudança. Embora comente que existem casos de sucesso, Ashkenas (1997, p. 120) concorda que, na maioria dos casos, em alguns dos principais programas de mudança (“tais como qualidade total, reprojeto de processos, foco no cliente, reengenharia, *rightsizing* ou a redução dos níveis hierárquicos”) o retorno não correspondeu aos investimentos.

Dois estudos independentes no início dos anos 90, um publicado pela Arthur D. Little e outro pela McKinsey&Co, descobriram que, de centenas de programas corporativos de Gestão da Qualidade Total estudados, cerca de dois terços “acabam sendo suspensos porque deixam de produzir os resultados esperados”. A reengenharia não teve melhor êxito, apontaram para um índice de fracasso de aproximadamente 70% [...] Fica evidente que as empresas não têm um histórico muito bom no que diz respeito à sustentação de mudanças significativas. E há pouca evidência de que instituições educacionais, de assistência à saúde, governamentais e sem fins lucrativos apresentem melhores resultados (SENGE et al., 2000, p. 16).

Considerando somente a reengenharia, existem indícios de falhas na sua implementação.

Harmon (1997, p. 261) argumenta que a reengenharia “oferecia um método sistêmico de adaptar a organização às novas exigências, mas que se tornou sinônimo de executar maior volume de trabalho com menos mão-de-obra”.

Para Hammer e Champy (1994) 50% a 70% das organizações não alcançam os resultados esperados, nem mudança significativa, o que gera descrédito nos colaboradores em relação aos programas de melhoria da organização.

O surgimento de inúmeros fatores, tanto estruturais como conjunturais, em termos mundiais, fez com que a reengenharia fosse usada de forma errada, o que a transformou na grande vilã dos anos 80 e 90 [...] A Reengenharia, se bem executada, proporcionava meios de as empresas se tornarem mais produtivas e competitivas com a certeza de estarem criando um jeito novo, diferente e melhor de operar por meio de um processo de produção (CRUZ, 2000, p. 32).

2.7.2. Principais fatores de falha

Jacobson et al. (1995) dividem os riscos da reengenharia em: riscos associados às mudanças dos processos e riscos associados à tecnologia; aceitam a estimativa de que 80% das falhas são causadas por motivação, comprometimento da administração, liderança e necessidade de orientação de especialista.

Com parte dessa concepção, Hammer e Champy (1994) aliam o fracasso às falhas de liderança, já que a reengenharia requer mudanças na forma de trabalho, nas políticas de recursos humanos e para propagar que os resultados são vitais para a organização e compensam as dificuldades.

Por outro lado, Davenport (1993, p. 16) cita possíveis fatores, ressaltando a resistência à mudança:

Como as iniciativas de reengenharia de processos têm (ou deveriam ter) objetivos de mudança bem-definidos, o fracasso na realização desses objetivos, embora não sendo irreversível, é, em geral, muito evidente. O nível de mudança em questão e a natureza interfuncional da reengenharia de processos aumentam o risco de fracasso. Administradores que podem perder pessoal, poder ou outros recursos em consequência sofrerão, naturalmente, a tendência de resistir à mudança.

A resistência é considerada por Vielmond (1995) como o grande fator de falha da reengenharia. Cita como fatores secundários, a limitação do tempo e dos recursos.

Entre outros fatores, como tecnologia e o receio à instabilidade, Morris e Brandon (1994) argumentam que a cultura organizacional é um fator restritivo, pois a reengenharia propõe a quebra de paradigmas.

Considerando o impacto negativo da resistência na reengenharia, é interessante destacar alguns fatores geradores de resistência a mudanças, conforme sintetizado no quadro 7, adaptado de Araújo (2000):

FATORES GERADORES DE RESISTÊNCIA A MUDANÇAS
A natureza da mudança não é do conhecimento das pessoas objeto da mudança
A percepção da mudança varia de pessoa para pessoa
A mudança, por vezes, atinge não apenas os aspectos materiais impessoais mas as relações sociais
A resistência será maior se as pessoas forem obrigadas a mudar
A resistência será maior à medida que a mudança projetada atingir fortemente a estrutura e liderança informais
A incapacidade para o novo trabalho é fator altamente impeditivo
Alguns movimentos ferem profundamente hábitos e costume da organização
Estudos semelhantes de resultado negativo tendem a influir nos novos estudos
Perda do emprego, medo continuado, incerteza do futuro, insegurança
A má comunicação dos procedimentos da mudança conduz a boatos e mal-entendidos
A resistência à mudança é um processo natural e como tal deve ser entendido

QUADRO 7: Fatores geradores de resistência a mudanças
 Fonte: Adaptado de Araújo (2000, p. 215).

Hammer e Champy (1994, p. 168-177), citam fatores de falhas da reengenharia, que segundo esses autores costumam ser repetidos, levando a reengenharia a ser mal sucedida, apesar de não ser um programa de risco:

- Não projetar processos totalmente novos (mudança radical), apenas consertá-los;
- Não focar os processos empresariais;
- Desconsiderar os outros aspectos além da redefinição dos processos, como políticas de recursos humanos, estrutura e sistemas gerenciais, já que a reengenharia atinge a organização como um todo;
- Não se preocupar que os novos valores e crenças sejam aceitos e seguidos pelas pessoas;
- Contentar-se com resultados pouco significativos;
- Suspender a reengenharia ou reduzir o escopo com o surgimento de problemas ou ao obterem resultados iniciais favoráveis;

- “Colocar restrições prévias à definição do problema e ao alcance do esforço da reengenharia”;
- “Permitir que a atual cultura empresarial e atitudes gerenciais impeçam o início da reengenharia”;
- Empreender a reengenharia de baixo para cima, que é desfavorável, pois a reengenharia requer visão holística e autoridade para intervir nos processos, que são interfuncionais;
- “Designar alguém que não entende de reengenharia para liderá-la”;
- Limitar os recursos, principalmente tempo e atenção da alta administração à reengenharia;
- Não priorizar a reengenharia entre outros assuntos da empresa, o que pode levar a resistência e a inércia a paralisar o esforço;
- Não focar em determinados projetos, com número limitado;
- “Tentar aplicar a reengenharia faltando dois anos para a aposentadoria do presidente”;
- “Não distinguir reengenharia de outros programas de melhoria empresarial [...] Para evitar essa possibilidade, a alta gerência precisa tornar a reengenharia de responsabilidade de gerentes de linha, e não de especialistas de apoio”;
- Não implementar os projetos, concentrando-se exclusivamente na definição do processo;
- “Tentar aplicar a reengenharia sem descontentar ninguém”;
- Parar a reengenharia por causa da resistência das pessoas às mudanças;
- Estender a reengenharia por um longo período, o que pode aumentar o desconforto das pessoas.

2.8. Gerenciamento por processos e Qualidade Total

2.8.1. Origem e comparação das características

A reengenharia e a qualidade total atuam sobre ou com processos e se baseiam nas perspectivas dos clientes, que consideram o foco de todas as organizações,

com objetivo de sustentabilidade. A grande diferença reside na forma como a mudança ocorre nas empresas, bem como o impacto dela sobre as pessoas.

Davenport (1993) considera as duas iniciativas bem distintas, mesmo quando implantados na mesma organização, mas que compartilham a orientação de processos, trabalham com a execução e não o desenvolvimento de estratégias e utilizam fatores externos para considerar a melhoria. Quando utilizados na mesma organização devem ser percebidos pelas pessoas como uma iniciativa de melhoria operacional.

Praticamente, todos os esforços de redesenhar os processos de negócio têm origem em dois movimentos: a gestão da qualidade total (TQM) e a reengenharia. Os dois proporcionam aos gerentes um excelente meio de redefinir processos individuais para que eles possam atender às categorias atuais de clientes de maneira mais eficiente. A reengenharia, em particular, ajudou os gerentes a tirarem proveito do grande poder da tecnologia da informação para melhorar o desempenho dos processos (GARVIN, 1995, p. 165).

O tipo de mudança proposto difere, apesar de que tanto reengenharia quanto melhoria contínua buscam a mudança. A reengenharia requer uma nova maneira de fazer os trabalhos, sendo a mudança radical e a melhoria de processos objetiva o incremento de eficiência e a eficácia, com o mesmo processo, sendo uma mudança mais contínua e gradual. A participação das pessoas na mudança, a estabilização dos processos, a medição estatística, os instrumentos e os graus de risco são outras diferenças (DAVENPORT, 1993).

Benito et al. (1999, p. 345) endossam que a TQM propõe a mudança constante e gradual e que a reengenharia propõe mudanças drásticas através do redesenho dos processos, é o “repensar do negócio fundamental”.

Moreira (1994, p. 64) também diferencia a Reengenharia de outros programas que consideram a melhoria de processos:

Just in time, Gerência da Qualidade e Reengenharia são três filosofias de encarar o trabalho orientadas para o processo [...] A Reengenharia, embora seja um parente muito próximo, procura a melhoria radical ao invés da incremental. Ela empurra as filosofias JIT e TQM para uma ponta e para a outra, na direção do cliente e do fornecedor, para aumentar o impacto fora das paredes da empresa, de forma a controlar a cadeia de suprimentos mais eficazmente ou atingir mais eficazmente o mercado. Qualquer que seja o caso, o esforço deve proporcionar um aumento da eficácia operacional que leve a melhores oportunidades no mercado consumidor. A Reengenharia, para tomar uma companhia que opera no estado atual e orientá-la para processos, precisa adotar mudanças radicais. Não apenas se deve manter uma constante orientação para a qualidade, mas o ponto central passa a ser o

cliente e suas necessidades; não apenas se deve descobrir e eliminar todo o desperdício do modo atual de fazer o trabalho – deve-se desafiar os propósitos, princípio e hipóteses nos quais se baseia a forma atual de conduzir o trabalho.

Com outro enfoque, Schael (1998) assinala que os projetos de BPR não se preocupam com a aprendizagem da organização, podendo resultar no retorno da organização ao estado antes da mudança. Além disso, as organizações que praticam o BPR precisam praticá-lo esporadicamente para se manterem competitivas, já as que adotam a melhoria contínua precisam de mais tempo para alcançar os resultados.

Na visão de Jacobson et al. (1995), melhoria de processos e reengenharia são ocorrências similares, com escopo e perfis diferentes. Conforme pode ser visualizado na figura 9, essas duas práticas se alternam em um mesmo processo, podendo ainda coexistirem no mesmo processo.



FIGURA 9: “Tempo do ciclo de vida de um processo de negócios”.
FONTE: Jacobson et al. (1995, p. 17).

2.8.2. Quando usar gerenciamento por processos e não somente TQM

No contexto da mudança organizacional, muitos autores citam que a reengenharia deve ser aplicada quando a organização precisa da mudança radical e que outros programas de melhoria de qualidade podem gerar melhoria no resultado com menor impacto sobre a organização.

Hammer e Champy (1994, p. 23) salientam que:

Se uma empresa está 10% aquém da sua meta, se os seus custos são 10% altos demais [...] métodos mais convencionais, como incentivar as equipes de trabalho e adotar programas de qualidade progressivos, podem tirar a empresa do buraco dos 10% [...] a reengenharia só deve ser aplicada quando houver a necessidade de destruir o que existe. Melhorias marginais exigem ajuste fino; melhorias drásticas requerem a destruição do antigo e a sua substituição por algo novo.

Para Mukherjee e Braganza (1994), programas de TQM, que focam em processos importantes para o atendimento aos clientes, têm benefícios limitados porque lidam com a organização como ela é, podendo falhar em casos com mais de uma função envolvida ou que afetem toda a organização.

Moreira, (1994, p. 53) assinala que:

As melhorias incrementais não exigem necessariamente que os sistemas de trabalho (a forma atual de trabalhar) sejam alterados. A base de uma melhoria incremental é a suavização do fluxo, o cadenciamento das atividades que constituem o sistema de trabalho. Já as melhorias radicais somente serão possíveis na medida em que se desafie a própria forma de conduzir o trabalho, praticamente destruindo-a e começando de novo.

Tapscott e Caston (1995) destacam que os programas de TQM são inadequados para replanejamento de trabalhos de conhecimento e prestação de serviços com objetivo de incremento de produtividade e qualidade, pois estão muito ligados aos processos industriais e que não consideram o importante papel de habilitador da tecnologia de informação. Consideram que é possível obter resultados em menor tempo com a aplicação de TQM e reengenharia simultaneamente.

Conforme pode ser visto na figura 10, assim como Tapscott e Caston (1995), Schael (1998) vê a possibilidade de utilização do BPR e da melhoria contínua de forma ordenada e combinada, já que ambos têm a mesma base, mas formas de atuação diferentes. É a combinação do aumento do desempenho econômico proposto pela reengenharia com a capacidade perene de melhoria e aprendizagem da organização, decorrente da melhoria contínua.

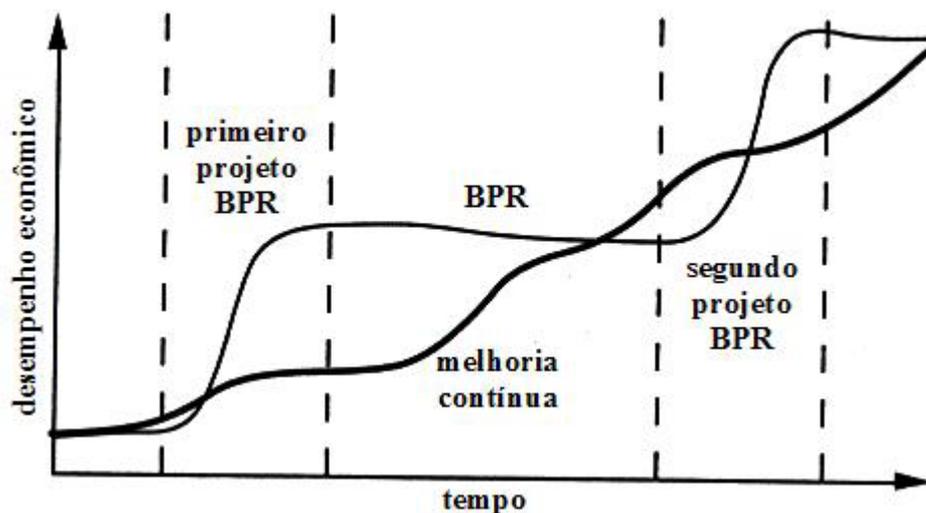


FIGURA 10: “Desenvolvendo o desempenho econômico pela melhoria contínua e projetos específicos de BPR”.

FONTE: Schael (1998, p. 35).

2.8.3. Gerenciamento por processos e TQM integrados

A Reengenharia e o TQM não podem ser vistos como programas concorrentes, eles devem acontecer paralelamente nas organizações.

Davenport (1993, p. 17) comenta que “para não cair na escorregadia ladeira da degradação do processo, a empresa deve então adotar um programa de melhoria contínua para o processo pós-reengenharia”.

Acrescenta que “embora talvez não seja possível realizar a reengenharia radical ao mesmo tempo em que se empreende a melhoria contínua, as empresas precisam aprender a fazer ambas – concorrentemente, através de processos e, ciclicamente, para um processo único” (DAVENPORT, 1993, p. 29).

Cruz (2000) pondera que o novo processo, que foi proposto pela reengenharia, precisa ser aperfeiçoado, através de algum programa de melhoria contínua.

Conforme figura de Benito et al. (1999), a TQM é uma maneira de realizar as mudanças que serão necessárias aos processos que passaram pela reengenharia já que todo processo novo é passível de melhorias, após entrar em o funcionamento. Acreditam que as melhorias realizadas, considerando o tempo

necessário para as mesmas, podem ser obtidas mais rapidamente pela intersecção desses programas do que pela utilização deles isoladamente.

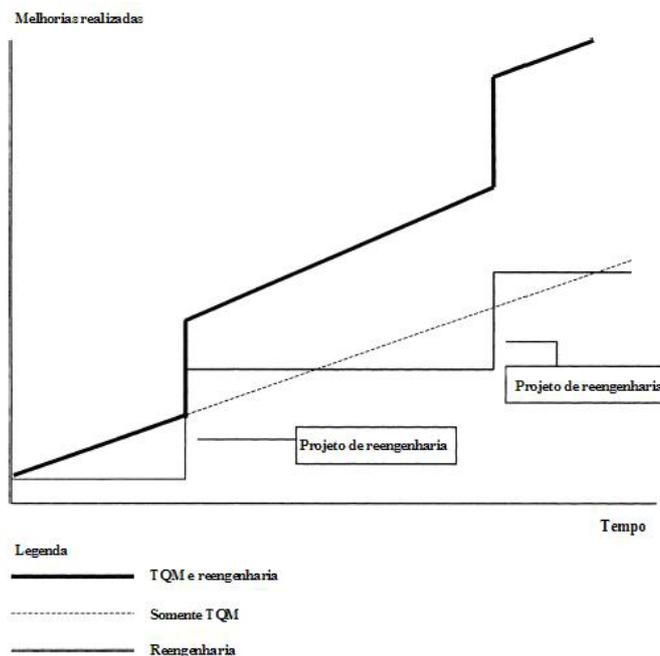


FIGURA 11: Vantagens da aplicação do TQM e da reengenharia conjuntamente
 FONTE: Benito et al. (1999, p. 346).

Jacobson et al. (1995) não separam a realização da reengenharia da realização da melhoria contínua, já que consideram que as organizações preparadas sempre terão atividades de reengenharia em andamento, com diferenças no escopo do trabalho de melhoria. Consideram que existem pequenas diferenças entre as mudanças radicais (que denominam reengenharia) e as de menor impacto (que denominam melhoria). Esse conceito está demonstrado na figura abaixo:

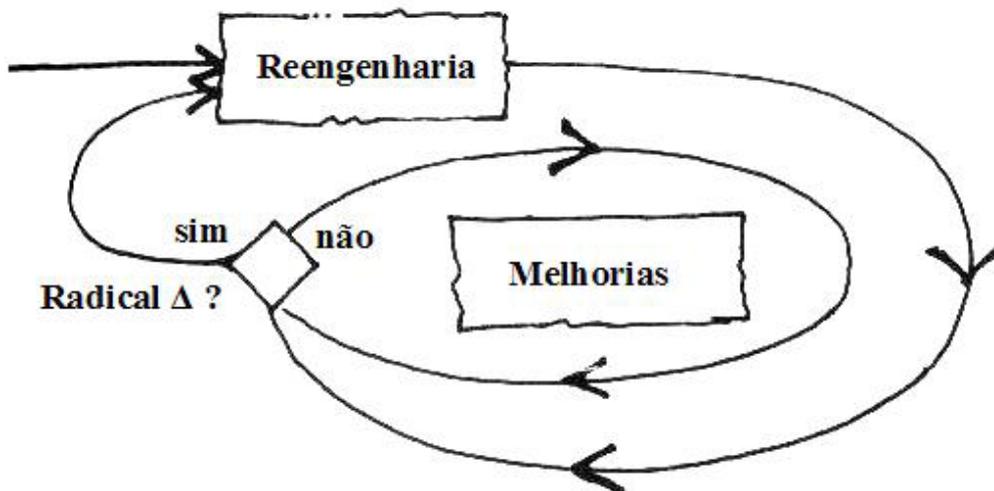


FIGURA 12: “O desenvolvimento do negócio é um processo contínuo”.
 FONTE: Jacobson et al. (1995, p. 93).

Com esse mesmo pensamento, Al-Mashari et al. (2001, p. 449) vêem outros programas como facilitadores da implementação do BPR:

Gerenciamento da mudança, TQM e *benchmarking* são ferramentas importantes para as organizações que desejam estabilizar suas práticas de BPR. O gerenciamento da mudança facilita a inserção dos processos recentemente redesenhados no ambiente de trabalho. TQM garante que os esforços de reengenharia ocorram quando e onde forem necessários e garante vida mais longa para as melhorias alcançadas.

2.9. Como implantar o gerenciamento por processos

2.9.1. Etapas da implantação do gerenciamento por processos

Davenport (1993, p. 31) sugere que a reengenharia deve começar com um exame geral dos processos, para que se identifiquem processos que são candidatos à reengenharia. Principais atividades no processo de seleção:

- “Enumerar principais processos”;
- “Determinar os limites dos processos”;
- “Avaliar a relevância estratégica de cada processo”;
- “Fazer julgamentos de alto nível sobre as condições reais de cada processo”;
- “Qualificar a cultura e a política de cada processo”.

A abordagem de Merli (1993) é apresentada na figura 13, resumidamente sua abordagem do Gerenciamento por processos é:

- Identificar os processos fundamentais (máximo de 20). O autor considera que os processos críticos ou prioritários precisam ser redefinidos todos os anos pela mudança de estratégia da empresa, pelos resultados obtidos com a melhoria dos processos e pela mudança dos resultados dos processos críticos;
- Identificar/nomear os gerentes desses processos;
- Para esses processos, planejar ações de melhoria drástica;
- Para os outros processos, introduzir supervisão da capacidade do processo e melhoria contínua.

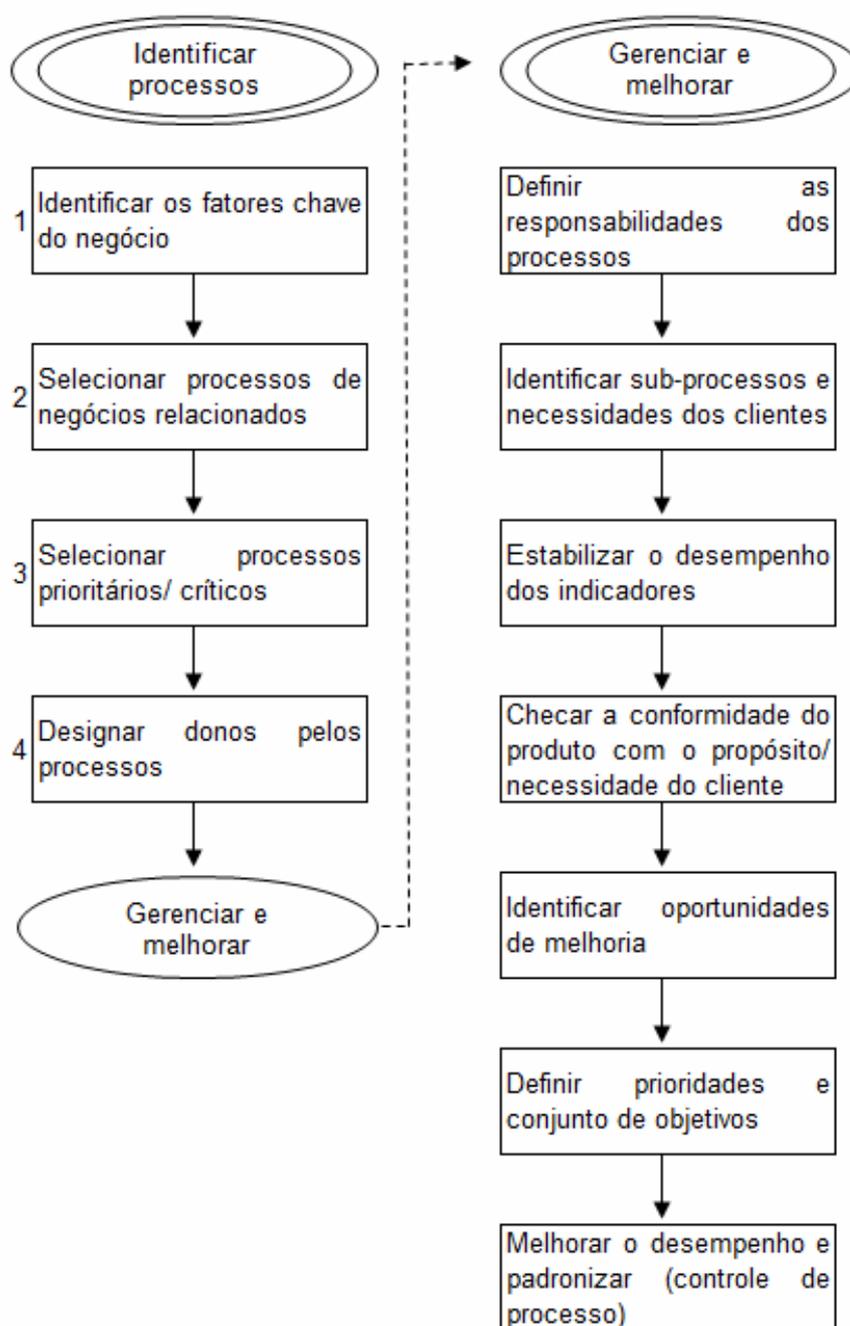


FIGURA 13: Abordagem do Gerenciamento por processos
 FONTE: Merli (1993, p. 110).

Sucintamente, considerando o processo já selecionado, Morris e Brandon (1994, p. 67) descrevem as etapas da reengenharia: “a análise da reengenharia examina o processo atual, o trabalho que deve ser feito e os parâmetros que restringem o processo. Ela tenta então produzir um novo processo, ou seja, definir um ponto de partida para substituir o processo antigo”.

Uma vez que somente a designação das etapas não é clara, na seqüência cada etapa para implantação da reengenharia será explicitada:

2.9.1.1. Identificação de processos a serem mapeados

Para autores a escolha dos processos que serão trabalhados é de fundamental importância, pois há um limite no número de processos que a organização consegue trabalhar simultaneamente, além da necessidade de se tratar de processos mais importantes, que têm maior impacto sobre o resultado da organização.

A identificação de processos é importante para o estabelecimento das definições e a determinação de suas implicações. Se o objetivo é a melhoria gradual, basta trabalhar com vários processos limitados rigorosamente, já que o risco de fracasso é relativamente baixo, sobretudo se os responsáveis pela melhoria de um processo também são responsáveis pela sua administração e execução. Quando o objetivo é uma mudança radical, o processo deve ser definido de maneira mais ampla possível. Uma fonte importante de benefício para o processo é melhorar o intercâmbio entre funções, que só pode ocorrer quando os processos têm definição ampla (DAVENPORT, 1993, p. 32).

O mesmo autor (Davenport, 1993) mostra os critérios que podem orientar a seleção de processos:

- Importância do processo para a execução da estratégia comercial da empresa;
- Condições reais do processo;
- Qualificação do processo;
- Extensão administrável do projeto.

Para Hammer e Champy (1994), a primeira etapa é identificar e mapear os processos existentes e que a definição dos processos a serem reformulados não é essencial, pois as organizações não conseguem reformular todos os seus processos importantes simultaneamente. Normalmente o primeiro critério é o grau de disfunção, que considera os processos mais problemáticos para a organização; o segundo sugere identificar os processos de maior impacto sobre os clientes e o terceiro é a exeqüibilidade, que considera aqueles que são mais suscetíveis de ser redefinidos com sucesso.

Hammer e Champy (1994) listam três critérios para a identificação dos processos que devem ser submetidos ao esforço de reengenharia:

- O grau de importância para o negócio da empresa, o que significa que devem ser selecionados processos de maior impacto na organização ou mais abrangentes;
- Processos que apresentam maior número de problemas, como reclamações de clientes, priorizando os que apresentam mais disfunções ou problemas ao negócio;
- Grau de desejabilidade, que são os processos com maior probabilidade de serem renovados com sucesso e Grau de exequibilidade, que são os processos mais interessantes para a empresa. Com este critério, a escolha do processo recai naquele que tenha melhores condições e viabilidade para passar pela reengenharia.

Para a escolha dos processos, (Davenport, 1993) diz que um aspecto-chave da reengenharia de processo é o enfoque em processos amplos e abrangentes, sendo que a maioria das empresas pode ser decomposta em menos de 20 processos principais. Considera que quanto mais abrangente o processo for, maior o potencial de vantagem radical com a reengenharia.

2.9.1.2. Redefinição dos processos

Hammer e Champy (1994) ressaltam que após escolhido o processo e definido o responsável por ele, a equipe de reengenharia precisa conhecer e compreender as necessidades dos clientes desse processo. Antes da redefinição propriamente dita a equipe de reengenharia ainda precisa compreender o processo atual, saber o que ele faz e fornece atualmente, como é e o que determina seu desempenho. Resumidamente entender o “quê” e o “por que”, e não o “como”, do processo, já na fase seguinte (de redefinição), será necessário saber o que o processo precisa fazer e não como ele funciona atualmente.

Com relação à redefinição propriamente dita, esses mesmos autores (Hammer; Champy, 1994, p. 111) dizem que:

Tudo o que a empresa precisa fazer na sessão de definição é começar a imaginar a empresa modificada e inventar uma nova forma de realizar o seu trabalho [...] A redefinição é a parte mais criativa de todo o processo de reengenharia. Mais do que qualquer outra, exige imaginação, pensamento indutivo e um toque de loucura. Ao redefinir processos, a equipe de reengenharia abandona o familiar e vai de encontro ao inusitado.

2.9.2. Fatores de sucesso do gerenciamento por processos

Alguns fatores são importantes e podem facilitar a condução da implantação do gerenciamento por processos nas organizações, favorecendo o alcance dos resultados almejados e que já foram obtidos por outras organizações.

As promessas do BPR têm atraído a atenção dos gestores do setor privado devido à competição global e a necessidade de satisfazer as demandas de grandes clientes por serviço, qualidade e valor. Entretanto, poucas organizações reportaram muito sucesso no alcance de melhorias drásticas de desempenho depois de fazer a reengenharia dos seus processos de negócio e ainda menor número obteve resultado no primeiro esforço [...] Para uma organização ter sucesso no BPR, ela deve primeiro entender o que é a reengenharia e o que não é [...] Segundo, a organização deve estar apta a colocar o modelo teórico que implementa, o caminho desejado de se fazer negócios em operação. Isso depende da relativa saúde da organização antes de realizar o tratamento drástico da reengenharia (HALACHMI, 1996, p. 10 e 11, tradução nossa).

Davenport (1993) destaca fatores associados à incapacidade de aproveitamento das oportunidades do uso agressivo de ferramentas e abordagens avançadas, como a não-utilização dos habilitadores da tecnologia da informação, que pode comprometer a rapidez do projeto; o não aproveitamento de sistemas avançados e de gerenciamento de projetos, que podem auxiliar a evitar que a implementação inicial seja de baixa qualidade.

Fatores que devem fazer parte da reengenharia para torná-la bem sucedida também são citados por Morris e Brandon (1994):

- Capacidade de realizar a reengenharia de acordo com uma metodologia sistemática e abrangente;
- Gerenciamento coordenado da mudança para todas as funções envolvidas na empresa;
- Habilidade de avaliar, planejar e implementar a mudança em base contínua;
- Capacidade de analisar todos os impactos das mudanças propostas;
- Capacidade de formular um modelo e simular as mudanças propostas;
- Habilidade de usar estes modelos em base contínua;
- Habilidade de associar todos os parâmetros administrativos da empresa entre si.

Considerando os trabalhos e estudos de diferentes autores, Jacobson et al. (1995), explicam os fatores críticos de sucesso:

- A alta administração deve estar comprometida e certa dos resultados que serão obtidos. Da mesma forma todas as pessoas precisam estar envolvidas e entender o processo, serem treinadas e conduzir suas novas tarefas;
- O coordenador, que deve assumir a responsabilidade do projeto, precisa ser da alta administração, estar a par das dificuldades, resistir à pressão e convencer as pessoas de que o projeto é essencial à empresa;
- Posse de toda a organização – todas as pessoas precisam assumir a responsabilidade pelo projeto;
- Os novos objetivos da empresa devem ser divulgados a todas as pessoas;
- O trabalho de mudança da companhia deve focar os objetivos mais prioritários e os recursos devem ser direcionados a esses objetivos;
- Os Papéis e as responsabilidades de todos devem estar bem definidos;
- Os resultados devem ser tangíveis e concretos;
- O Suporte com métodos e ferramentas é indispensável para o trabalho, pois a reengenharia geralmente envolve a construção de um sistema de informação como suporte ao novo negócio;
- Especialistas podem orientar as pessoas que não tiveram contato anterior com a reengenharia;
- Há necessidade de correr o risco para obter os benefícios.

No quadro 8 é possível visualizar os principais fatores de sucesso apontados pelos autores.

Principais fatores de sucesso do GERENCIAMENTO POR PROCESSOS	
As pessoas precisam entender o que é e o que não é o gerenciamento por processos	Gerenciamento coordenado (liderança) da mudança para todas as funções envolvidas na empresa
A organização deve estar apta a implementar o modelo de se fazer negócios desejado	Responsabilidade do projeto difundida a toda a organização
Suporte de tecnologia de informação, de métodos e ferramentas	Objetivos do projeto divulgados a todas as pessoas
Capacidade de realizar o gerenciamento por processos de acordo com método sistemático e abrangente	O trabalho deve focar os objetivos mais prioritários
Habilidade de avaliar, planejar e implementar a mudança em base contínua	Papéis e responsabilidades bem definidos
Capacidade de analisar todos os impactos das mudanças propostas e assumir os riscos	Resultados tangíveis e concretos
Capacidade de formular um modelo, simular as mudanças propostas e usar os modelos continuamente	Orientação de um especialista
Habilidade de associar todos os parâmetros administrativos da empresa entre si	Assumir riscos do projeto

QUADRO 8: Principais fatores de sucesso do Gerenciamento por processos.

FONTE: Elaborado pela autora.

3. GESTÃO DA ÁREA PÚBLICA

Este capítulo é destinado a esclarecer a gestão pública e algumas de suas diferenças em relação à gestão privada. Também trata de um tema que é popularmente vinculado à gestão pública: a burocracia, apresentando suas características, vantagens e limitações.

Por fim é apresentado o *New Public Management* ou a administração pública gerencial, que busca aplicar conceitos mais usualmente utilizados pela administração privada na gestão pública, com o objetivo de melhoria de resultados, como redução de tempos ou de gastos, por exemplo.

Nesta linha são apresentados os resultados de organizações públicas que aplicaram alguma forma de melhoria na sua gestão, com destaque para a implantação do gerenciamento por processos.

3.1. A Administração pública

3.1.1. Conceito de Administração pública

Apesar de serem apresentadas algumas nuances, por especialistas e estudiosos da área, neste trabalho, serão considerados termos equivalentes: administração pública, gestão pública, gerenciamento público e setor público, onde todos esses termos farão referência à condução das atividades relacionadas ao atendimento ou prestação de serviço público, prestados por entidades governamentais, ou seja, entidades não privadas e não pertencentes ao Terceiro Setor, como pode ser percebido pela conceituação dos diferentes autores.

A expressão “serviço público designa todo tipo de atividade de interesse geral que a Administração assume. Assumir é mais do que realizar: é responsabilizar-se, é titularizar, é colocar sob sua esfera de ação” (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 35).

Administração pública é uma expressão genérica que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas. É percebida pela maioria dos acadêmicos, se não pela maior parte

de seus praticantes, como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. Preocupa-se com questões tão amplas como equidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle da discricionariedade administrativa (GRAHAM JÚNIOR, 1994, p. 19).

Sistema de Administração pública, para Riggs (1967, p. 37), pode ser definido como “estrutura de atribuição de bens e serviços, num governo”.

“Administração pública é a aparelhagem de que o Estado dispõe para prestação dos serviços públicos” (MAGALHÃES, 1949, p. 48).

Para Wilson (1962), Administração pública, no sentido mais amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam:

- a) Como se distribui e se exerce a autoridade política;
- b) Como se atendem aos interesses públicos.

Administração pública é a coordenação de recursos dos negócios do Estado, para atingir aos objetivos públicos (WALDO, 1971).

“Administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública. Cada aplicação particular da lei geral é um ato de administração” (WILSON, 1966, p. 92).

Segundo Pollock et al. (1994), é possível considerar o setor público como a organização dirigida por um servidor público, onde o povo (ou seus representantes) toma decisões, o público paga pelas análises e/ou é o maior afetado pelas decisões, a última medida é não monetária e as análises ou outros métodos usados para informar decisões são assuntos para uso de todos.

3.1.2. Principais características da Administração pública

Donnelly (1999) comenta que o conceito de equidade é considerado, pelos gestores da área pública, como uma característica fundamental dos serviços públicos. Acrescenta que equidade é a distribuição injusta de recursos (entradas) para alcançar uma distribuição justa dos produtos.

Por outro lado, Deming (1990, p. 147) reforça que “os serviços públicos devem ser julgados tanto por sua imparcialidade quanto por sua eficiência”. Da mesma

forma, para WALDO (1966), a eficiência é o princípio e objetivo principal da administração, independente do que é administrado ser público ou privado.

Teixeira e Santana (1994, p. 7) caracterizam a administração pública considerando a sociedade:

A administração pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade: daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face dos novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica [...] Introduzir mudança na administração pública, propor novas diretrizes e mecanismos de gestão, representa sempre ir de encontro a interesses estabelecidos, ultrapassados pelas novas exigências da sociedade e adequar-se a novos anseios e procedimentos, interferindo na cultura organizacional do aparelho administrativo do Estado.

3.1.3. Diferenças entre administração pública e privada

Pollock et al. (1994, p. 25-26) apresentam as diferenças entre as decisões nos setores público e privado:

- Os resultados das empresas privadas são analisados pelo resultado financeiro obtido, já na administração pública, outros fatores são considerados, mesmo que a medida financeira esteja relacionada;
- Diferentemente da administração pública, as organizações privadas estão estruturadas com claras linhas de autoridade, podendo rapidamente mudar sua estrutura para reduzir a ineficiência burocrática ou tomar medidas para se adaptar às mudanças;
- “Os tomadores de decisão do setor público têm um ambiente com multicritérios no qual eles têm que direcionar cada problema no sentido das três medidas, de pelo menos, eficiência, eficácia e equidade”, enquanto na administração privada o enfoque é no resultado da organização.

Considerando o relacionamento com os recebedores dos produtos e serviços, Jackson (1995 apud MCADAM; SAULTERS, 2000) considera que as administrações pública e privada gerenciam diferentes conflitos de interesse, a administração pública gerencia as demandas dos seus usuários, que são eleitores e contribuintes, já a administração privada serve a clientes.

Existe uma variedade de “*stakeholders*” no serviço público, incluindo os usuários dos serviços e clientes; futuros ou potenciais usuários; excluídos e não usuários; cidadãos, comunidades locais; membros eleitos; tomadores de decisão; empregados; outras agências públicas; parceiros comerciais e voluntários; associações profissionais e a sociedade como um todo. Destaca que “um bi-produto do debate sobre a diferença entre o uso da palavra “cliente” e “cidadão” para descrever quem recebe um serviço público tem sido o reconhecimento de que os cidadãos deveriam ter, pelo menos, os mesmos direitos que os clientes ao receberem serviços públicos (DONELLY, 1999, p. 50).

Dinsdale et al. (2000) salientam que o setor privado busca lucro, podendo diferenciar seus clientes oferecendo serviços singulares, mas que o setor público não tem objetivo de lucro, tampouco pode diferenciar usuários. É obrigado pelos valores democráticos, princípios de justiça e igualdade a fornecer tratamento e serviços iguais para todos os cidadãos.

Ainda no sentido de atender da melhor forma os envolvidos com a instituição, Halachmi e Bovaird (1997) analisam que assim como a administração privada, a pública tem o objetivo de melhorar a eficiência administrativa, tanto que técnicas de aumento de produtividade são utilizadas também por essa esfera. Entretanto, considerando que o valor é determinado pelo que traz satisfação aos *stakeholders*, o serviço público apresenta fatores que não são considerados na administração privada, além disso, também podem existir funções e procedimentos organizacionais de valor intrínseco ou legal para o setor público, mas desnecessários ao setor privado.

Muitos interpretam erroneamente os traços distintivos peculiares à administração pública. Não levam em conta as diferenças fundamentais entre o governo e uma empresa privada em busca de lucro. O que eles chamam de deficiências e defeitos do procedimento de divisões administrativas são características inerentes. Uma repartição não é uma empresa à procura de lucros; não pode fazer uso de um cálculo econômico; tem de solver problemas desconhecidos à empresa industrial (MISES, 1966, p. 70).

Item	Administração pública	Administração privada
Medida do resultado	Considera diferentes medidas (como custo-benefício ou taxas de custo-eficácia)	Resultado financeiro obtido
Estruturas organizacionais	Estruturas burocráticas	Estruturas mais flexíveis que permitem se adaptar às mudanças
Tomada de decisão	Ambiente com multicritérios Consideram eficiência, eficácia e equidade	Resultado a ser obtido pela organização
Recebedores de produtos ou serviços	Usuários (eleitores e/ ou contribuintes) Tem que seguir princípios da democracia, justiça e igualdade - não pode diferenciar usuários	Clientes Pode tratar clientes de maneira diferente
Melhoria de eficiência	É um objetivo	É um objetivo
Funções e procedimentos regulamentados ou necessários por lei	Podem existir funções ou procedimentos particulares às organizações públicas	Distintos dos aplicáveis à Administração Pública

QUADRO 9: Comparação entre Administrações pública e privada.
FONTE: Elaborado pela autora.

3.2. Burocracia

3.2.1. Conceito de Burocracia

Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. Quando, no século XX, o Estado ampliou o seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente (PEREIRA, 1998a, p. 26).

Mises (1966) conceitua administração burocrática como o método administrativo cujos produtos do negócio não têm valor financeiro no mercado, não podendo ser expressos em termos monetários, ressalta que negócios públicos bem administrados têm valor, mas não têm preço de mercado ou de venda.

Motta (1981) diz que a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios racionais. Esse aparelho dirigente é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica.

“O termo burocratização, adotado como forma negativa da burocracia [...] significando emperramento, demora nas decisões, excessos de papéis, desperdício, ineficácia, enfim, ênfase na forma e nas regras, em detrimento dos objetivos, dos resultados” (CURY, 2000, p. 108).

3.2.2. Características da Burocracia

A burocracia weberiana é caracterizada, segundo Weber (1946):

- As atividades estão definidas e regulamentadas em leis, normas, regulamentos ou procedimentos;
- Níveis hierárquicos, com superiores e inferiores, cargos bem definidos;
- Há a separação entre o profissional e o pessoal dos funcionários;
- Treinamento especializado e completo;
- O tempo de trabalho é pré-determinado e é necessária a plena capacidade, além da dedicação, do funcionário;
- Todos os cargos estão regulamentados, o conhecimento das regras de cada cargo é considerado um aprendizado técnico para realização do trabalho.

Em seu sentido contemporâneo, a burocracia fundamenta-se em regras de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, expressando-se numa forma de conduta organizada segundo rotinas preestabelecidas, à qual repugna o novo, o inesperado. Segue-se também uma divisão metódica de trabalho, que se traduz em papéis bem definidos, cujo desempenho se dá de acordo com uma descrição precisa de direitos e deveres, que é, entretanto estabelecida e modificada pelos ocupantes dos níveis mais altos do próprio grupo (MOTTA, 1986, p. 38).

Weber (1966) acrescenta também que administração burocrática se caracteriza pelo controle baseado no conhecimento, ou seja, as pessoas que têm e/ou

umentam seu conhecimento técnico de experiência na função asseguram posições de poder.

Principais características da BUROCRACIA	
Atividades estão regulamentadas em leis ou procedimentos	Necessidade de dedicação plena do funcionário
Níveis hierárquicos bem definidos	Todos os cargos estão regulamentados
Separação entre pessoal e profissional	A tarefa organizacional é dividida e fragmentada em órgãos ou cargos especializados
Treinamento especializado e completo	Formalização das comunicações
Trabalho bem definido	A promoção das pessoas se dá pela competência técnica

QUADRO 10: Principais características da Burocracia.

FONTE: Elaborado pela autora.

3.2.3. Limitações da Burocracia

Como resposta a algumas adversidades e objetivando a melhoria de seus resultados, a burocracia foi adotada como modelo de gestão por muitas organizações.

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização [...] Precisão, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática (WEBER, 1946, p. 249).

Hammer e Champy (1994) defendem a importância da burocracia, por ser o principal modelo adotado pelas organizações, salientando que a causa da grande difusão da burocracia é a fragmentação dos processos e que a forma para que as empresas possam sobreviver sem a burocracia é deixar de ter processos fragmentados, através do emprego da reengenharia.

Entretanto, segundo as opiniões de diversos autores, apesar da superioridade técnica e da manutenção da burocracia como forma organizacional durante anos, a burocracia apresenta grandes limitações.

Cury (2000) apresenta as principais limitações do modelo burocrático:

- As pessoas, por seus próprios valores, não podem exercer unicamente atividades mecânicas;
- Na grande maioria das organizações não podem ser feitas regras para todas as situações e as regras não são definitivas;
- A conformidade às regras e a perícia pessoal podem prejudicar, assim como beneficiar a promoção da eficácia organizacional;
- No decorrer do tempo, as atividades departamentais podem ser dedicadas a perpetuar o departamento, em lugar de beneficiar a organização como um todo;
- Nas organizações formais existem grupos informais para modificar as disposições sociais impessoais;
- O modelo de organização burocrático, apesar de caracterizado por alta eficiência produtiva, gera baixa capacidade para inovação;
- Desconsidera o inter-relacionamento dos vários sistemas da organização;
- Não considera os indivíduos como autônomos na tomada de decisões;
- Os sistemas de controle e autoridade do modelo burocrático são obsoletos;
- Não possui meios adequados para resolver diferenças e conflitos entre cargos e entre grupos/departamentos funcionais;
- A comunicação e as idéias inovadoras são frustradas, por causa das divisões hierárquicas;
- Os recursos humanos da burocracia não são utilizados plenamente, por falta de confiança e medo de represálias;
- Incapacidade de assimilar o influxo de novas tecnologias.

Para Claver et al. (1996), a cultura burocrática não pode ser considerada negativa, entretanto, indicam que há excesso de conformismo entre os empregados, autoritarismo e elevado grau de controle, o que leva a passividade, conformismo, atividades mecânicas e falta de idéias novas, que são características negativas. Acrescentam ainda que há pouca comunicação, falta espaço para iniciativa, poder de decisão centralizado e repetitivo, as pessoas são orientadas para obedecerem a ordens e há relutância a processos.

Segundo Morris e Brandon (1994), a burocracia surge quando a organização atinge determinado porte, sendo que as divisões departamentais são transformadas em barreiras, causando dificuldades de comunicação e de fluxo de

trabalho, a mudança torna-se lenta, o relacionamento entre as unidades departamentais é ruim, a criatividade e o progresso se estagnam.

De outra forma, Adizes (1995, p. 107) julga que “as burocracias são ineficazes porque tentam ser eficientes demais na atribuição de responsabilidades individuais e na eliminação de incertezas”.

Em artigo sobre a gestão de pessoas na área pública, publicado pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, Souza (2000) ressalta que a burocracia e a verticalização são fatores que contribuíram para elevado número de atividades não finalizadas, fragmentação do trabalho e demora nas decisões.

Especificamente com relação ao Brasil, pode ser visto em Tribunal de contas da União (2002, p. 34):

A elevação do custo da máquina pública é diagnosticada como sendo resultado dos benefícios a servidores públicos e pelos excessivos controles, controles a priori característicos da administração burocrática, consolidados na Constituição de 1988. Esses benefícios e controles estariam emperrando e reduzindo a eficiência da administração, fazendo com que o Estado se voltasse para si mesmo e para os interesses corporativos dos funcionários públicos.

Analisando as universidades públicas, Stroh et al. (2003, p. 47) colocam que:

A gestão e administração racional das universidades requerem a desmontagem do aparato burocrático, cujas críticas a ele são: 1) ao fisiologismo, "cabide de emprego"; 2) morosidade, ineficiência, que transforma universidades públicas em elefantes brancos que todos querem privatizar. A burocracia tem características que independem das pessoas, por ser lógica dela: hierárquica, rotineira, fundamentada no segredo. Necessariamente antidemocráticas, porque ao ser hierárquica não lida com a noção igualitária da democracia. Sendo rotineira, não lida com a noção democrática de invenção a partir dos conflitos. Se mantém segredos, não trabalha com a noção democrática de direito a produzir e fazer circular informações. O aparato burocrático bloqueia muitos projetos de democratização em educação, cultura e saúde. “Não porque pessoas sabotem ou tenham má vontade, mas porque o aparelho em si não opera o projeto.

As limitações do modelo burocrático podem ser visualizadas no quadro 11:

Limitações da BUROCRACIA	
Execução de atividade mecânicas	A comunicação e idéias inovadoras são frustradas devido às divisões hierárquicas
Não podem ser feitas regras para todas as situações	Recursos humanos da burocracia não são utilizados plenamente
Regras são mutáveis	Incapacidade de assimilar o influxo de novas tecnologias.
Conformidade às regras e pericia pessoal	Excesso de conformismo dos funcionários
Atividades departamentais podem ser distorcidas para privilegiar o próprio departamento e não a organização	Excesso de autoridade apropriada pelo gestor
Baixa capacidade para a inovação	Iniciativa limitada
Desconsidera o inter-relacionamento dos vários sistemas da organização	Processo de tomada de decisão é repetitivo e centralizado
Indivíduos não são considerados como autônomos na tomada de decisões	Não possui meios adequados para resolver diferenças e conflitos entre cargos ou entre grupos / departamentos funcionais
Sistemas de controle e autoridade são obsoletos	Controle excessivo

QUADRO 11: Principais limitações da Burocracia.

FONTE: Elaborado pela autora.

Resumidamente as vantagens e desvantagens da burocracia podem ser visualizadas no quadro 12, de Harrington e Harrington (1996):

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas e procedimentos claros ▪ Sistemas e processos da organização estáveis ▪ Níveis consistentes de serviço e qualidade ▪ Expectativas claras de desempenho ▪ Papéis (funções) e responsabilidade claros ▪ Foco a longo prazo ▪ Implantação efetiva das estratégias ▪ Otimização até níveis menores (micro) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas e procedimentos geram inflexibilidade ▪ Possibilidade de necessitar de muito tempo quando o processo atravessa várias áreas de responsabilidade ▪ Sem resposta às mudanças ▪ Não há critério individual ou <i>empowerment</i> ▪ As expectativas de desempenho têm foco interno ▪ Dificuldade em obter cooperação através de papéis e responsabilidades ▪ Foco interno ▪ Dificuldade em alterar as estratégias ▪ Potencial de desempenho da empresa abaixo do ótimo

QUADRO 12: Vantagens e desvantagens da Burocracia.

FONTE: Harrington e Harrington (1996, p. 459).

3.2.4. A Administração pública e a Burocracia

O uso popular da palavra *burocracia*, geralmente está associado a serviços prestados pela administração pública e é usada no sentido pejorativo, conforme limitações comentadas anteriormente. Alguns autores também associam a burocracia à administração pública:

Burocracia é um termo geralmente aplicado a um sistema de governo cujo controle está tão completamente em mãos de funcionários que o poder destes compromete as liberdades dos cidadãos comuns. As características de um tal regime são uma paixão pela rotina na administração, o sacrifício da flexibilidade à regra, demora na tomada de decisões [...] Em casos extremos os membros de uma burocracia podem converter-se numa casta hereditária que manipula o governo em proveito próprio (LASKI, 1966, p. 47).

Camargo e Rezende (2000) comentam que a sociedade tem a percepção de que a administração pública é inflexível, tem desempenho insatisfatório e é incapaz de se adaptar para atender às demandas e necessidades atuais com agilidade e eficiência, pois tradicionalmente a administração pública tem se afastado dos modernos modelos de gestão.

Por outro lado, alguns autores consideram que a burocracia não é exclusiva à administração pública.

Toda organização, seja biológica ou social, precisa mudar sua estrutura básica caso mude seu porte de forma significativa. Toda organização que dobra ou triplica seu tamanho precisa ser reestruturada. Analogamente, qualquer organização, seja ela uma empresa ou uma agência do governo, precisa “repensar” a si mesma quando tem mais de quarenta ou cinquenta anos. Ela superou suas políticas e regras de comportamento e se continuar com seus velhos hábitos, tornar-se-á ingovernável, inadministrável, incontrolável (DRUCKER, 1998, p. 189).

Para Somerville e Mroz (1997), várias organizações de grande porte, incluindo privadas e públicas, precisam melhorar seu desempenho, mas faltam capacidade e vontade de desfazer a burocracia e buscar novas formas de trabalho.

Para Caravantes (1995), a burocracia e algumas de suas limitações são marcas características das organizações, não exclusivamente públicas, atuais, que são ineficientes e incapazes de atender às demandas dos clientes.

Motta (1986, p. 37) “não existe país em que a burocracia estatal não tenha assumido aspecto semelhante ao de uma empresa de grande porte, seja pela sua atuação produtiva, paraprodutiva ou reguladora, seja por suas funções repressivas e ideologias cada vez mais fortes”.

De acordo com Laski (1966), as características negativas da burocracia não são específicas da administração pública e sim de organizações de grande porte. A dificuldade que gera esse paradigma em relação à administração pública reside na comparação que os cidadãos fazem da administração pública com a privada, de onde concluem que a primeira é lenta, ineficiente, tem gastos e controles excessivos.

Outro fator que contribui para esse pensamento em relação à administração pública é a baixa disponibilidade de materiais e análises específicos sobre à administração pública.

Um primeiro grande problema a ser enfrentado na direção das transformações desejadas é a ausência de estudos e modelos satisfatórios sobre o aparelho de Estado, o que mantém, e até fortalece numerosos preconceitos acerca de um pretenso “desenvolvimento hipertrofiado e patológico do setor público”. Afirmações sem justificativas sólidas, a priori, têm-se transformado em mitos e disseminam idéias, tais como: “a ineficiência é inerente ao setor público”; “a maioria das ingerências do governo em setores de atividade econômica é impertinente”; “empresas estatais não lucrativas são ineficientes”; “o governo, e só ele, é responsável pela corrupção”; “a ingerência política nas organizações do governo é inadmissível”, e tantas outras (TEIXEIRA; SANTANA, 1994, p. 2).

3.3. *New Public Management*

3.3.1. Conceito de *New Public Management*

Diante das necessidades de melhoria de resultados, melhor e maior atendimento às demandas da sociedade, teve início o movimento *New Public Management*, que trata, basicamente, de aprimorar e utilizar técnicas de melhoria da eficiência e eficácia na administração pública. Neste trabalho será utilizado o termo administração pública gerencial, sendo, entretanto, mantidos os termos utilizados pelos autores nas citações.

O equivalente ao New Public Management ou à Nova Gestão Pública é a Administração pública Gerencial, a qual se caracteriza pela utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, esquecer a função eminentemente pública do aparelho estatal. A Administração pública Gerencial tem como característica central agilizar as funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar (DI GIÁCOMO, 2005a, p. 161).

Para Donnelly (1999), as modernas organizações do setor público buscam mais recentemente a garantia de que os serviços que são entregues são tão bons, impressionáveis e consistentes e o mais próximo possível do alcance das necessidades do público.

3.3.2. Origem do *New Public Management*

A origem da administração pública gerencial está relacionada à crise do Estado, à pressão dos cidadãos e em alguns casos foi uma reação ao desenvolvimento de outras nações.

Juntamente com a valorização da burocracia, após a II Guerra Mundial, algumas idéias da administração de empresas surgiram na administração pública, mas somente com a crise do Estado nos anos 70 a burocracia começou efetivamente a ser questionada, iniciando-se em alguns países, na década seguinte, a administração pública gerencial (PEREIRA, 1998b, p. 243).

Houve um movimento intenso nas economias ocidentais em duas direções. Uma foi a aceleração para a criação e formação dos chamados blocos econômicos, que dentre outros objetivos, tinha como meta restringir o máximo possível o impacto negativo da estratégia comercial agressiva dos países orientais e dar tempo para que suas economias pudessem se reestruturar. A outra direção foi o processo de reestruturação e revisão do papel do Estado nas economias. Era preciso repensar o papel do Estado nessa nova configuração da economia mundial, onde a tecnologia da informação e a desregulamentação das economias nacionais, apesar de aumentarem a dimensão dos mercados, acirravam ainda mais a competição entre países e entre empresas. Portanto, era fundamental que o Estado se adaptasse a esse novo cenário, procurando definir qual o seu papel e em que áreas iria atuar, com a finalidade de oferecer externalidades positivas às suas economias. Não se pode negligenciar outro aspecto importante, que é o fortalecimento da democracia nos países, o que implica uma pressão por maior transparência e participação da sociedade nas decisões e ações do Estado [...] É nesse contexto que se dá a maior parte das experiências de reforma administrativa dos países nos anos 90 [...] Em resumo, tratava-se de redefinir o papel do

Estado na economia face às restrições de ordem fiscal, a maior pressão da sociedade não só em busca de melhores serviços, mas também no processo de decisão das políticas públicas e a um novo ambiente econômico internacional, muito mais competitivo, com maiores oportunidades e riscos (SATO, 1997, p. 10-11).

A administração pública gerencial veio como alternativa à crise fiscal, na metade do século XX, com o objetivo de reduzir custos e tornar a gestão dos serviços públicos mais eficiente, também pretendia proteger o Estado da corrupção (PEREIRA, 1998a).

Para Abrucio (1997), o modelo gerencial, que utiliza avaliação de desempenho, formas de controle orçamentário e propõe serviços públicos direcionados aos clientes, surgiu da necessidade de romper com o modelo burocrático, que não absorvia às novas exigências da sociedade, como controle de gastos e demanda por serviços de melhor qualidade. Iniciou-se na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, chegando posteriormente à Europa continental e Canadá.

Di Giacomo (2005a, p. 160) acrescenta outros fatores como propulsores da administração pública gerencial:

A introdução, em grande escala, das tecnologias de informação e comunicação, vem alterando de modo significativo as formas de organização e realização do trabalho no setor público, em todos os níveis, desde os mais modestos até aqueles que demandam um conhecimento mais especializado. O cenário internacional reforça essa tese: restrições fiscais, competição global, crescente complexidade e interdependência entre os setores público e privado, além de uma maior pressão da sociedade por eficiência. Novos conceitos surgem para combater os antigos; nesse caso, a substituição do velho modelo burocrático-weberiano, autocentrado, para uma abordagem de caráter mais gerencialista, implica, necessariamente, uma clara definição de responsabilidades e uma destinação muito criteriosa dos recursos públicos.

Bjur (1995) atribui o movimento reinventando o governo aos relatos de sucesso com aplicação de técnicas gerenciais, obtidos por administradores públicos. Nessa mesma direção, Nogueira (2005) comenta que características proporcionadas pela administração pública gerencial, como diferenciação, criatividade e empreendedorismo passaram a ser elogiadas em detrimento das normas burocráticas, que precisariam ser flexibilizadas.

As principais diferenças entre a organização burocrática e as características contemporâneas estão detalhadas no quadro 13:

Princípios básicos da organização burocrática	Características da vida e da cultura contemporâneas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formalismo ▪ Impessoalidade ▪ Imparcialidade ▪ Hierarquia funcional ▪ Especialização técnica ▪ Separação entre decisão e execução ▪ Estruturas rígidas ▪ Lealdade e <i>esprit de corps</i> ▪ Ênfase em normas e procedimentos ▪ Planejamento normativo ▪ Expansão organizacional contínua 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorização do indivíduo ▪ Maior presença e visibilidade do cidadão ▪ Participação ▪ Diferenciação e identidade ▪ Inteligência emocional ▪ Informações ampliadas ▪ Comunicabilidade ▪ Mais resultados que procedimentos ▪ Rapidez, inovação e criatividade ▪ Mobilidade ▪ Iniciativa e flexibilidade ▪ Competitividade

QUADRO 13: Burocracia X Vida e Cultura contemporânea
 FONTE: Nogueira (2005, p. 43).

Especificamente com relação ao Brasil, Pereira (1995, p. 140 e 141) esclarece que:

Os programas de desburocratização ou de desregulamentação [...] foram muito populares no Brasil na década de 80. Visaram à melhoria das relações Governo versus Povo, colocando o usuário dos serviços públicos na sua legítima posição de destinatários das ações do Estado [...] O programa de desburocratização procurou simplificar a vida dos brasileiros através do combate à centralização, ao formalismo, à rigidez e à morosidade característica dos órgãos governamentais, em respeito ao direito de cidadania e liberdade individual dos brasileiros.

[...] O programa apresentou dois problemas: em primeiro lugar, não compreendeu que o cidadão comum, nas suas relações com o Estado, confunde freqüentemente, as causas com as conseqüências da burocracia. Percebe a morosidade, o desrespeito, a humilhação, mas não relaciona esses fatos com a centralização do processo decisório, com a indefinição de políticas, com a incompetência gerencial e com a disputa pelo poder. Por isso, não apresentou os resultados pretendidos e teve curta duração e em segundo lugar, utilizou uma abordagem essencialmente prescritiva e legalista. O instrumento básico da desburocratização foi o Decreto, e [...] a mudança por decreto é a forma mais autoritária de mudança.

3.3.3. Características do *New Public Management*

Para Pereira (1998a, p. 27), “à nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar”.

Pereira (1998a, p. 28 e 29) diferencia o novo modelo do anterior, através da comparação das características:

Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão [...] Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Segundo Di Giácomo (2005a, p. 161), a administração pública gerencial concentra-se em obter resultados, considera que há necessidade de combater o nepotismo e a corrupção, mas sem necessidade de procedimentos rígidos, propõe descentralização, delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, controle de desempenho com indicadores definidos e acordados. Além disso, o indivíduo deve ser considerado, “em termos econômicos o consumidor ou usuário, e em termos políticos, o cidadão”. Com essas características, contribui na implementação de mecanismos de responsabilização de gestores públicos.

No quadro 14 compara-se racionalidade jurídica e gerencial, da administração pública, considerando as principais dimensões:

Dimensão	Racionalidade jurídica	Racionalidade gerencial
Legitimidade	Fundada na regularidade dos procedimentos	Eficácia das ações empreendidas
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	A estabilidade das estruturas formais	A adaptação às mudanças, à inovação
Modo de organização	Analítica, linear, dedutiva (= lógica jurídica)	Sintética, sistemática. (= lógica da eficácia, da ação)
Concepção da organização	Fechada, funcionamento segundo lógica própria	Aberta em relação ao seu meio; em adaptação constante
Autoridade	Hierarquia, obediência, Ordem unilateral de cima	Extensas delegações, iniciativas e negociação
Atitude	Respeito às regras; em processo linear	Busca de resultados: ajuste ao objetivo

QUADRO 14: Racionalidade jurídica X Racionalidade gerencial

FONTE: Di Giacomó (2005a, p. 165).

As características da administração pública gerencial são: descentralização política e administrativa, delegação de autoridade aos administradores públicos, no papel de gerentes autônomos, poucos níveis hierárquicos, confiança limitada (não desconfiança total), controle dos resultados e não de todas as etapas e administração voltada para o cidadão e não para si (PEREIRA, 1998b).

O modelo gerencial aplicado ao setor público pode ser caracterizado pela gestão para resultados e com foco no cidadão-usuário, administração descentralizada, competição administrada; gestão flexível com base nos princípios da qualidade e utilização de mecanismos de controle social (NUNES, 1997).

Levy (1997, p. 5) sintetiza o objetivo da administração gerencial:

Adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes, sobretudo, maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos para com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas da eficácia dessas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com objetivo de aprofundar os ganhos de eficiência. Em oposição à administração burocrática, prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos servidores.

Para Abrucio (1997, p. 21), a introdução da perspectiva da qualidade nas empresas privadas, “surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores.” Na seqüência, o quadro destaca as

diferenças entre o modelo de administração adotado na iniciativa privada e aquele que deve ser adotado no setor público, com orientação ao serviço público:

Modelo do setor privado	Modelo do setor público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

QUADRO 15: Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO (*Public Service Orientation*).
 FONTE: Abrucio (1997, p. 28).

As principais tendências de modificação nas estruturas organizacionais influenciadas pelo modelo gerencial, segundo Abrucio (1997), são:

- Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais;
- Utilização de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- Maior autonomia às agências governamentais e seus setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- Descentralização política, para que a tomada de decisão esteja próxima ao cidadão para melhorar a qualidade da prestação do serviço e a prestação de contas;
- Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, para que organização se encaixe no mundo atual e desenvolva políticas de médio e longo prazo;
- Flexibilização das regras que regem a burocracia pública e das políticas de recursos humanos;
- Profissionalização do servidor público continua sendo prioridade;

- Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, que precisam possuir grande versatilidade, para atuar em várias funções.

Segundo o relatório do Tribunal de contas da União (2002), o modelo burocrático clássico, que é caracterizado por impessoalidade, formalismo (legalidade), idéia de carreira, hierarquia, profissionalização e controle durante processo condicionado pela legalidade, difere do novo modelo “gerencial”, que mantém algumas características da burocracia, com exceção do formalismo, ocorrendo descentralização, horizontalização das estruturas, controle de resultados, incentivo à criatividade, competição administrada e autonomia de gestão. No modelo gerencial são utilizados conceitos como Reengenharia e Qualidade Total.

Com relação à Reengenharia, citada no relatório do Tribunal de contas, Bjur (1995, p. 30) a compara com uma inovação importante para organizações setoriais públicas, denominada “reinvenção do governo”, pois ambos tratam de abandonar o paradigma burocrático e adotar um modelo mais adaptado à realidade atual.

Bjur (1995) salienta que existem diferenças entre os modelos, considera que a reengenharia é orientada às mudanças radicais nos processos de negócios e a reinvenção do governo é mais generalista, orientada para as estratégias organizacionais departamentais.

Seguindo outro pensamento, Nogueira (2005, p. 44) propõe uma remodelagem na burocracia:

Parece ser mais correto pensar a burocracia como uma configuração organizacional dinâmica [...] que se repõe e se recria, preservando as suas características básicas e ao mesmo tempo incorporando princípios técnicos, métodos e procedimentos que, em tese, seriam estranhos a sua própria lógica. Com isso, poderíamos conceber um contraste não-dicotômico entre uma forma típica de organização burocrática - toda modelada pela rigidez organizacional própria da modernidade capitalista -, e uma forma renovada de burocracia, ainda em processo de formatação, que acompanharia os passos do processo mesmo de radicalização da modernidade.

A diferenciação entre as organizações burocráticas típicas e as remodelas, proposta por Nogueira (2005) é exposta:

Organizações burocráticas típicas	Organizações burocráticas renovadas
Indivíduos indiferenciados	Indivíduos diferenciados
Escolarização	Educação contínua
Especialização funcional	Interdisciplinariedade
Disciplina	Criatividade
Tarefas isoladas	Trabalho em equipe
Incentivo à competição	Incentivo à cooperação
Processo decisório piramidal	Processo decisório democrático
Separações hierárquicas	Compartilhamento
Responsabilidades restritas	Responsabilidades amplas
Dirigentes ordenam	Dirigentes lideram
Controle por sanção	Controle por desempenho
Normas estatutárias	Resultados
Comunicações reduzidas	Comunicações ampliadas
Informação vertical	Redes

QUADRO 16: Organizações burocráticas típicas X Organizações burocráticas renovadas

FONTE: Nogueira (2005, p. 45).

As características da administração pública gerencial estão destacadas no quadro 17:

Características da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	
Combater nepotismo e corrupção	Utiliza contrato de gestão com gestores públicos, como instrumento de controle
Eficiente	Delegação de autoridade e responsabilidade para gestores públicos
Orientada para resultados	Controle de desempenho
Orientada ao cidadão	Transparência
Funcionários públicos e políticos são merecedores de confiança limitada	Controle do cidadão
Descentralização	Concorrência administrada
Incentivo à criatividade e inovação	Envolvimento dos servidores
Inexistência de procedimentos rígidos	Elaboração do Planejamento estratégico das organizações públicas
Redução de níveis hierárquicos	Desenvolvimento das habilidades dos funcionários

QUADRO 17: Principais características da Administração Pública Gerencial.

FONTE: Elaborado pela autora.

3.4. Aplicações da melhoria de gestão na administração pública

3.4.1. Dificuldades

Considerando o grau das mudanças propostas, por exemplo, pela Administração pública gerencial, os autores apontam diversas fontes de dificuldades na aplicação de melhorias na gestão pública.

Halachmi e Bovaird (1997) comentam que os servidores públicos podem ter resistência à mudança por desacreditar que existam motivos suficientes para rever procedimentos profissionais já testados e utilizados. Salientam que essa resistência não é específica das organizações públicas, mas que, devido à profissionalização e especialização destas organizações, há maior propensão de haver resistência à mudança.

Na perspectiva do setor comercial a lógica do esforço para ter qualidade superior de produtos e serviços é irresistível – melhoria de qualidade significa reter os clientes atuais e atrair o rendimento dos novos clientes, aumentando lucros e crescendo a participação no mercado. Uma melhoria na última linha do balanço, o que representa boas notícias. Em muitas organizações do setor público manter e atrair novos clientes resulta em uma demanda maior com uma base de recursos fixa ou em queda (DONNELLY, 1999, p. 48).

Di Giácomo (2005b) considera que a mudança da cultura organizacional requer forte atuação das lideranças, com estratégias de ação claras, conhecimento de como as tarefas são realizadas, dos gargalos do processo, pontos fortes e fracos e as reais possibilidades de melhoria.

Para Donnelly (1999), o setor público apresenta complexidades inexistentes na administração privada, como o desconhecimento pelo “cliente” do serviço que irá receber, ambigüidade do cliente, clientes com interesses conflitantes e relutantes com relação ao serviço.

Kerbaui (2005) considera que a condução da mudança na administração pública é mais complexa e desafiadora que no setor privado. Da mesma forma que Donnelly (1999) considera que os interesses e beneficiários são difusos e muitas vezes conflitantes. Além disso, pondera que os clientes são ao mesmo tempo usuários e

cidadãos, a rigidez burocrática é maior e definida por lei e a busca por eficiência e eficácia deve se pautar pelo aprofundamento da democracia.

Com relação especificamente ao gerenciamento de processos, alguns autores comentam as dificuldades de implantação:

Halachmi e Bovaird (1997) consideram que em caso de órgãos públicos com resultados satisfatórios, pode ser que não haja permissão para conduzir o programa devido ao pensamento de somente atuar no que já tenha problemas.

Para Kock et al. (1996, p. 48), “a variedade de objetivos a que se presta a Administração pública é um dos principais desafios que qualquer grupo de reengenharia enfrenta”.

Com relação às diferenças entre os setores público e privado para a aplicação do BPR, Halachmi (1996) conclui que pelo fato de as organizações públicas poderem ter tanto responsáveis internos quanto externos à organização, é mais fácil obter consenso no setor privado. Além disso, preparar os “donos dos processos” externos à agência pública pode requerer muitos recursos, o que levaria órgãos a suprimir etapas do processo.

Para Hutton (1996 apud MCADAM; MITCHELL, 1998, p. S160), o BPR talvez tenha que lidar com algumas características como “hierarquias rígidas, cultura, vários *stakeholders* para muitos processos, mudanças súbitas e drásticas na política e na direção; sobreposição de iniciativas; amplo escopo de atividades e grupos de apoio”, das organizações do setor público.

No quadro 18 estão sintetizadas as dificuldades comentadas pelos autores citados:

Dificuldades à aplicação de melhorias na administração pública	
Resistência à mudança	Hierarquias rígidas
Cliente desconhece serviço que irá receber	Mudanças na direção e na política
Ambiguidade do cliente	Sobreposição de iniciativas
Cientes com interesses conflitantes	Cultura organizacional
Cientes relutantes com relação ao serviço	Desencorajamento a órgãos com bom desempenho
Papel dos clientes: usuários e cidadãos	Diferentes finalidades da administração pública/ amplo escopo

QUADRO 18: Dificuldade à aplicação de melhorias na administração pública.

FONTE: Elaborado pela autora.

Por outro lado, McAdam e Mitchell (1998) comentam que para aplicação do gerenciamento por processos na administração pública, há necessidade de que os métodos desenvolvidos pela administração privada sejam modificados.

3.4.2. O gerenciamento por processos na administração pública

Algumas pesquisas mostram que o gerenciamento por processos pode ser aplicado à administração pública, tendo um enfoque forte no atendimento às expectativas dos clientes:

Mukherjee e Braganza (1994) colocam que o BPR traz benefícios necessários tanto ao setor público quanto ao privado, pois alguns dos resultados críticos, que não o lucro financeiro, como custo efetivo dos recursos empregados, possibilidade de utilizar tecnologia da informação e o alcance da satisfação do cliente, estão relacionados a ambos.

No mesmo sentido, com relação a estudos feitos na Itália, Ongaro (2004) ressalta que o gerenciamento de processos conduz a orientação das administrações públicas para os usuários finais, considerados como clientes, sendo essa orientação vital para a legitimação da área pública na sociedade.

Ongaro (2004) enfatiza que a intensificação da orientação ao cliente pode promover resultados operacionais como redução de tempo ou aumento da qualidade do produto final, além de considerar que uma organização voltada para o produto final também parece ter maior flexibilidade para se adaptar de acordo com as necessidades dos usuários.

A principal missão de todas as organizações, públicas ou privadas, é entregar um produto ou serviço para um cliente ou mercado. Claramente nenhuma função dentro da organização é capaz de entregar independentemente o produto ou o serviço completo [...] O BPR combina e integra atividades funcionais para que a organização possa entregar o serviço para o cliente de maneira eficiente e eficaz (MUKHERJEE; BRAGANZA, 1994, p. 6).

Já MacIntosh (2003) enfoca a otimização de custos, possibilitada pelo gerenciamento de processos como importante, entre outras características, para as organizações do setor público, onde a expectativa normal é de fazer mais com menos.

A partir de algumas experiências, autores citam outros benefícios e características do gerenciamento por processos na administração pública:

Na figura 14 podem ser visualizados os fatores chave, que estão interligados, para o desenvolvimento do gerenciamento por processos no setor público, segundo Ongaro (2004). Na seqüência esses fatores são esclarecidos:

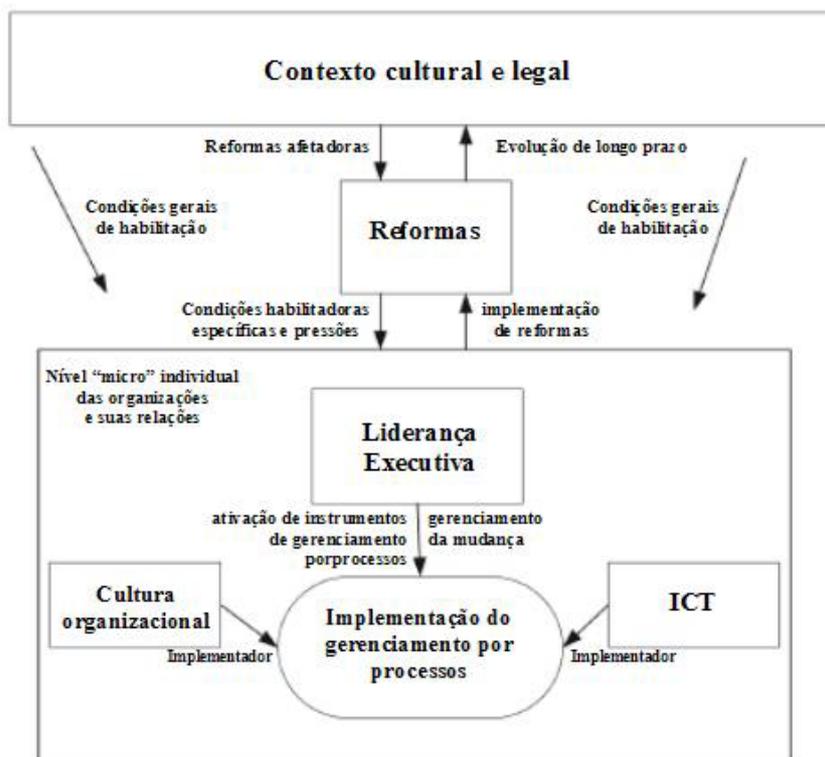


FIGURA 14: Fatores habilitadores do gerenciamento por processos no setor público
 FONTE: Ongaro (2004, p. 93).

- O contexto legal envolve as regras legais que influenciam as administrações públicas e que têm forte influência nos processos interorganizacionais. Contexto cultural é paradigma dominante e os modelos culturais do setor público;
- As reformas têm o objetivo de criar condições similares às condições das organizações privadas, levando as administrações públicas a se reorientarem aos consumidores finais. Pode ser um alerta para a adoção de uma abordagem orientada para os clientes, como o gerenciamento por processos;
- O suporte da liderança executiva é crucial para os processos que se estendem transversalmente através de uma larga escala de setores da organização;
- A cultura organizacional das administrações públicas tem baixa orientação ao usuário final, logo haverá dificuldades na implementação do gerenciamento por processos, mesmo que algumas características culturais já tenham evoluído;

- A implementação do gerenciamento por processos pode também ser uma oportunidade de atrair fundos para tecnologias de informação, já que esse é um habilitador daquele.

Com relação à nova gestão estruturada em processos do LACEN (Eletronorte), Frade (2002) comenta que a otimização operacional foi obtida com a implantação do sistema da qualidade e informatização dos processos e otimização da mão-de-obra com a autonomia para os processos.

Faria (2002, p. 71) também comenta alguns resultados obtidos pelo INCRA, com a reestruturação:

Acabar com a velha estrutura organizada de modo fortemente centralizada, departamentalizada, verticalizada e um modelo que já não vinha mais atendendo aos princípios do PPA (Plano Plurianual), sendo possível afirmar que as ações implementadas representaram um grande salto, quantitativo e qualitativo, em direção a uma autarquia voltada para resultados e focada no cliente-cidadão.

A experiência no processo de concessão de crédito do Banco do Nordeste, segundo Bomfim (1999), iniciou-se, com objetivo de descentralizar, desregulamentar e desburocratizar, tornando os procedimentos mais dinâmicos, ágeis, descomplicados e voltados para os clientes. O redesenho do referido processo resultou na eliminação de atividades redundantes, retrabalhos e diminuição de interlocutores, permitindo o atendimento mais ágil ao cliente.

Para Garcia et al (2000), o trabalho realizado no DIRAC aproveitou-se da Tecnologia da Informação para obter a integração dos processos, eliminando trabalhos redundantes, aprimorando o fluxo de trabalho e disponibilizando informações sobre o andamento dos serviços.

Para Ongaro (2004), o gerenciamento de processos não é a única forma para aumentar a eficácia da Administração pública, considerando a complexidade do gerenciamento das relações inter-governamentais no setor público, mas tem como grandes contribuições ser um apoio aos gestores públicos empenhados em fazer suas organizações capazes de operar em contextos inter-organizacionais complexos e em fazer "a máquina administrativa" de organizações públicas trabalhar interconectada.

Por outro lado, Halachmi e Bovaird (1997) comentam que algumas características do esforço do BPR não se encaixam tão bem dentro da cultura das organizações públicas quanto na das privadas:

- O “valor agregado” por processos específicos no setor público não pode ser reduzido a uma única dimensão como pode ser às vezes nas empresas privadas, onde a contribuição para a “última linha do resultado” pode ser apropriada;
- O propósito no setor público é geralmente mais simbólico do que analítico, sendo difícil identificar oportunidades entre aspirações e desempenho;
- Os sistemas de custeio geralmente são rígidos e tradicionais no setor público – as análises de custo só podem ser feitas informalmente e por estimativa;
- A solução de problemas é particularmente difícil e desencorajável por estar ligada a um conjunto de restrições regulatórias e legislativas;
- Processos identificados como “problemáticos” devem pertencer a alguns *stakeholders* que não tem nenhum interesse no potencial de ganho da reengenharia de processos – isso é novamente uma marca de autenticidade dos serviços profissionalizados e de organizações muito fragmentadas, ambas são características do setor público.

4. UNIVERSIDADES

Este capítulo é dedicado às universidades. Ele pode ser dividido em dois grandes pilares: universidades e universidades no Brasil-UFSCar, que é o objeto de estudo deste trabalho.

Inicialmente as universidades são apresentadas por meio da sua origem, seus objetivos e “clientes”, além de serem comentadas experiências anteriores de melhoria de gestão em universidades.

Com relação ao segundo pilar, apresenta-se a origem e a regulamentação legal das universidades brasileiras, focando na UFSCar, nas áreas participantes e na caracterização dos processos considerados neste estudo.

4.1. Universidade: origem e objetivos

4.1.1. Origem

O termo **universitas** significou inicialmente uma corporação ou agrupamento de pessoas devotadas a uma mesma atividade. Quanto às corporações para fins educativos, eram associações estruturadas em princípios de unidade e solidariedade, com direitos e obrigações definidos em estatutos próprios. Foi assim que surgiu a chamada **Universitas Magistrorum et Scholarum** ou, como também se denominou **Studium Studim Generale**. A palavra “universidade” foi usada pela primeira vez na sua acepção moderna nos estatutos da Universidade de Oxford, fundada no final do século XII [...] Por fim, a universidade contemporânea se revela eminentemente social, ao mesmo tempo humanística e tecnológica. Humanística no que respeita aos seus fundamentos e bases culturais. Tecnológica no que tange aos seus fins, intimamente relacionados com o desenvolvimento da vida social” (MARTINS FILHO, 1964, p. 17-19).

Nogueira (2005, p. 22) considera que a universidade é uma organização social, que recebe atribuições, se reporta e é reconhecida pela sociedade. Também comenta o importante papel das pessoas nas Universidades, desde a sua origem na Idade média. Para ele, a universidade é “um agregado de pessoas possuidoras de certas qualidades e unidas pela missão de produzir e transmitir conhecimento, acumular e

disseminar pensamento crítico, formar outras pessoas [...] como cidadãos, profissionais e lideranças intelectuais”.

Segundo Silva (2000), o primeiro sistema de ensino superior brasileiro foi criado na Bahia pelos jesuítas no final do século XVI. Após a expulsão destes, a iniciativa foi retomada no século XIX com a instalação do reino português no Brasil e a criação de faculdades isoladas

O Fórum de pró-reitores de extensão (2001) complementa essa informação, pois entende que a universidade brasileira origina-se da união de escolas de ensino superior, criadas por demanda do governo, da sociedade ou considerando algum potencial, no século XX.

4.1.2. Objetivos

A Universidade tem um papel eminentemente social, como formadora de profissionais e cidadãos, que devem primar pela construção de um país melhor. Além da formação de pessoas, a Universidade representa o local de produção de conhecimento, tecnologia e discussões que atendam ou encaminhem as demandas da sociedade.

A universidade, por suas próprias funções, deve se constituir em espaço de pesquisa científica e tecnológica, espaço de produção de conhecimento, produção essa que deve procurar responder a necessidades sociais amplas e ter como preocupação tornar-se expressão do real, compreendida como característica do conhecimento científico, mas sem ilusão de respostas prontas e acabadas. Trata-se de um conhecimento produzido e, portanto, em contínua aproximação do real, o que implica que pode ser revisto, acrescido e até substituído por novos conhecimentos. Partindo dessas premissas, entendemos que a universidade deve ser caracterizada como uma instituição dedicada a promover o avanço e a socialização do saber e do saber-fazer; espaço da invenção, descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos; espaço de inovação, desenvolvimento de novas tecnologias e encaminhamento de problemas de realidade social (FÁVERO, 1998, apud FÁVERO; SEGENREICH, 2004, p. 104).

Para Wanderley (1983) a Universidade é uma instituição social, que através de ensino, pesquisa e extensão orienta e instrui profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior necessários à sociedade.

“A universidade deveria objetivar a formação de cidadãos conscientes de seu papel social e de profissionais com conhecimento sólido e capacidade empreendedora para que possam, além de satisfazer as necessidades de mão-de-obra, vir a criar novas empresas e novos postos de trabalho. Deveria, sobretudo, buscar formas de responder aos anseios da sociedade como um todo, isto é dos contribuintes, inclusive aqueles menos favorecidos que, mesmo excluídos da responsabilidade formal de contribuição, acabam por arcar com os impostos da classe empresarial embutidos em todos os bens e serviços que adquirem” (RIBEIRO, 2000, p. 74).

Para Tavares e Sena (2004), a universidade é onde a investigação, o conhecimento teórico e o ensino do que tenha aplicação imediata, mas seja perene e auxilie a enfrentar as situações novas, acontece.

Com o enfoque nas universidades públicas brasileiras, o Fórum dos pró-reitores de extensão (2001) coloca que como produtoras, acumuladoras e socializadoras do conhecimento, as universidades são criadas para atender às necessidades do país, estando intrinsecamente ligadas ao seu desenvolvimento, através da intervenção na sociedade e formação de profissionais cidadãos.

Na mesma linha, Duarte Filho (2007) coloca que as instituições federais de ensino superior (IFES) compõem um “sistema com papel estruturante na integração e desenvolvimento do país, por meio, principalmente, da formação de profissionais altamente qualificados e da produção de conhecimento científico socialmente relevante e com altíssima qualidade acadêmica”.

Ainda voltado para o desenvolvimento do país, Stroh et al (2003) reforçam que a universidade é essencial ao desenvolvimento do Brasil, considerando-a um “bem público”.

As idéias comentadas anteriormente são sintetizadas na colocação de Santana (2007), para quem a educação superior brasileira tem o papel de “prover especialização de alto nível, gerar pesquisa e estimular o pensamento crítico e contribuir para o desenvolvimento social e econômico”.

4.2. Melhoria de gestão em Universidades

4.2.1. Contextualização

Alguns autores comentam as mudanças sofridas pelas Universidades, que passaram a ter foco em resultados e eficiência de gestão, como alternativa às mudanças sociais.

Observaram-se paradoxos e mudanças importantes no processo de redefinição das Instituições de Ensino Superior, especialmente nas universidades públicas, a parte da busca de novos parâmetros de eficiência na gestão [...] Verifica-se, pouco a pouco, a partir dos anos 90, discussões, formulações políticas e teóricas, bem como medidas e ações concretas de “planejamento estratégico”, buscando significativo processo de “remodelação organizacional”, sob óticas diversas [...] Começam a ocorrer mudanças organizacionais com a finalidade de produzir modificações nos perfis e nos projetos de desenvolvimento das universidades, no sentido de torná-las mais ágeis, eficientes e produtivas (CATANI et al., 2004, p. 252).

Rodrigues (2001) coloca que as mudanças nas demandas de mercado e na estrutura competitiva devido às mudanças sociais, tecnológicas, políticas e econômicas, desafiam a educação superior a reavaliar as suas estratégias e a forma como era conduzida.

Aly e Akpovi (2001, p. 127) salientam que “segundo o caminho das corporações americanas, muitas Instituições Acadêmicas dos Estados Unidos têm embarcado na missão de melhorar sua qualidade para se manterem competitivas”.

MacIntosh (2003) também reforça a preocupação com a melhoria da gestão das organizações de Ensino Superior, sendo que o gerenciamento de processos tem sido muito considerando principalmente nas Universidades do setor público.

Com relação às Universidades brasileiras, o Plano Nacional de Educação - LEI N° 010172 de 9 de Janeiro de 2001 traz que “para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos” (BRASIL, 2001a, s.p.).

Por outro lado, Nogueira (2005, p. 33) considera que essas mudanças atrapalham o desenvolvimento das funções básicas das Universidades:

A organização universitária é obrigada a se reformular como um todo. Passa a se estruturar a partir de uma nova idéia de tempo, por índices de produtividade, pela busca obstinada de eficácia administrativa, racionalidade gerencial e controle do gasto. É fácil perceber como tudo isto entra em atrito com a missão histórica da universidade e trava a reprodução de suas atribuições básicas: gerar reflexão crítica, criar condições para a formação e o enriquecimento intelectual de seus integrantes, produzir conhecimento.

4.2.2. Os “clientes” da Universidade

Tratando da aplicação do termo qualidade na educação, Santana (2007) diz que o termo cliente engloba vários agentes, como alunos (que seriam os principais clientes), professores, Estado, empresa, familiares e a comunidade. Por serem clientes, estes agentes, estão em posição privilegiada, sendo o trabalho da organização, segundo a qualidade total, direcionado a eles.

O termo cliente não pode ser uma parte natural da linguagem do meio acadêmico, mas, se o conceito vier a significar o conjunto das pessoas expostas aos serviços, bens e informações da universidade, a aplicação do conceito da qualidade dentro de uma instituição de ensino superior se torna mais claro. É sabido que a identificação da universidade é complicada, devido à sua complexidade e grande número de clientes externos. De fato, na maioria das vezes as atividades de uma instituição de ensino superior são bastante diversificadas e afetam muitas pessoas (RIBEIRO, 2000, p. 72).

Sirvanci (1996 apud RIBEIRO, 2000) esclarece que os alunos interagem de duas formas em uma universidade: a acadêmica e a não acadêmica, sendo que na segunda o aluno se comporta como um cliente usual, que adquire os serviços oferecidos pela universidade.

Aly e Akpovi (2001, p. 129) enfatizam os benefícios da visão por clientes para as Universidades:

A abordagem da TQM e sua orientação no cliente têm aumentado a consciência sobre os estudantes e suas necessidades. A melhoria do serviço ao cliente pode ser atribuída aos esforços de melhoria contínua e de melhoria da eficiência financeira, de compras, de admissões e dos processos administrativos. Isso é evidente pelo fato de que mais da metade (53%) das universidades reportaram melhoria no gerenciamento de seus processos.

4.2.3. Experiências anteriores

Com relação à implantação de programas de qualidade em Universidades, Bolton (1995) conclui sobre o estudo de caso realizado na *Management School of Lancaster University* que a extensa visão de que os princípios da Qualidade Total são incompatíveis com a cultura acadêmica podem ser alterados se for dada atenção à importância dominante da qualidade na reputação das Universidades.

Do *survey* aplicado em 22 universidades públicas da Califórnia, Aly e Akpovi (2001) detectaram que a Gestão da Qualidade Total (TQM) é a prática mais popular com 55% de adesão, das demais, 23% adotaram a reengenharia de processos de negócio. Das universidades que adotaram TQM, 94% relataram ter tido melhorias em várias áreas. Apesar disso, 41% das Universidades informou que já finalizaram algum programa de TQM, sendo resultados insatisfatórios a causa principal. A pesquisa de Aly e Akpovi mostra ainda que as Universidades começam a implementar o Gerenciamento da Qualidade Total pelos serviços administrativos onde os processos são similares ao processos na indústria, sendo a área mais popular com 76%.

O trabalho realizado no DRH da UFSC elucidada essa preferência. Com relação aos resultados, segundo Souza (2000, p. 196):

Pode-se afirmar que as mudanças efetivamente ocorridas após a implantação do projeto foram a ampliação da qualidade dos serviços prestados aos servidores docentes e técnico-administrativos da UFSC, por meio de uma maior transparência no processo decisório; maior agilidade nas ações de RH; melhoria do atendimento; novo estilo de gerenciamento e decisões; reorganização do trabalho interno; ações de incentivo aos servidores; e melhoria da comunicação interna. Essas mudanças substantivas foram possíveis em virtude da horizontalização da estrutura do DRH, possibilitando aumento da cooperação interna, ampliação de oportunidades para os servidores e estímulo à criatividade na realização do trabalho.

Da pesquisa comparativa realizada com a implementação do BPR em duas universidades públicas e uma empresa privada, realizada no Reino Unido, MacIntosh (2003) interpreta que projetos de BPR radicais podem ter sucesso no setor público. Adiciona que se houver uma falha, ela deve estar relacionada unicamente a inabilidade de aplicação da solução desejada e não a alguma falha fundamental na abordagem do BPR propriamente dita.

4.3. A Universidade no Brasil

O Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, estabelece que:

As Instituições de Ensino Superior, quanto à sua organização acadêmica, classificam-se em: universidades, centros universitários e faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores. Entretanto, somente as universidades se caracterizam pela oferta regular de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dispõem, pelo menos, de um terço do corpo docente com titulação mínima acadêmica de mestrado ou doutorado e em regime de tempo integral, além de desenvolver uma produção intelectual institucionalizada (BRASIL, 2001b).

O Art. 39 do Projeto de Lei da reforma encaminhado ao presidente em 10/04/2006 define a universidade federal como “pessoa jurídica de direito público, instituída e mantida pela União, criada por lei, dotada de todas as prerrogativas inerentes à autonomia universitária, na forma da Constituição”.

O portal da SESU (Secretaria de Educação Superior) na internet informa que segundo o Censo do Ensino Superior, em 2000, havia 1.180 instituições de ensino superior, sendo 80% privadas e 20% públicas, estas últimas divididas entre federais, estaduais e municipais. Acrescenta também que, apesar do crescimento de matrículas nos cursos de graduação nos últimos anos, o Brasil, com menos de 8% dos jovens entre 20 e 24 anos matriculados em instituições de ensino superior, está muito atrasado em relação aos países de nível de desenvolvimento semelhante (BRASIL, 2000).

Segundo a publicação do Ministério da Educação “Dados e indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES 2000”, havia no Brasil, em 2000, 480.902 alunos de graduação matriculados nas IFES e 56.227 de pós-graduação. Eram 55.097 professores e 91.451 servidores técnico-administrativos (considerando os Hospitais Universitários), com recurso orçamentário de R\$7,2 bilhões, sendo o custo-aluno (Fundamental + Médio + Graduação + Pós-graduação) anual de R\$ 8.690,41 (BRASIL, 2002).

Considerando as Universidades Federais, ainda no portal da SESU há a definição de Instituições Federais de Ensino (IFES) como o “conjunto de instituições que atendem e apóiam a educação superior e são mantidas pelo governo federal. A união mantém as instituições federais públicas” (BRASIL, 2000).

Com relação à gestão, estrutura organizacional, custos, processos e eficiência da universidade brasileira, os autores citam várias oportunidades e necessidades de melhoria:

Durhan (1998 apud SILVA JÚNIOR, 2004) considera que é essencial tornar o ensino superior público brasileiro mais eficiente e de melhor qualidade, considera que o custo do mesmo é elevado para a qualidade e atendimento oferecidos. Analisa que Universidades públicas e privadas precisam de uma política de desburocratização, autonomia de gestão e controle da qualidade.

A reforma universitária e os ajustes e correções a ela feitos nas três últimas décadas, tiveram a pretensão de racionalização financeira, funcional e administrativa. Seus efeitos, no entanto, indicam muitas vezes, o contrário – tornou-se nítido, pelo menos para os que têm uma visão crítica que a universidade hoje constitui-se num imenso aparato burocrático. São centenas de conselhos, comissões, câmaras, congregações, departamentos, divisões, seções, etc., envolvendo milhares de componentes e reuniões. As atividades-meio (administrativas) tornaram-se quase que mais importantes do que as atividades-fim (ensino e pesquisa). Para alguns ela dá a sensação de uma estrutura democrática e participativa, para outras, a de eficácia organizacional. Com isso, a universidade tornou-se morosa, com procedimentos difíceis (SEGATTO, 2005, p. 12-13).

Para Tóvolli (2005), a Universidade não tem uma estratégia com objetivo de modernização da administração, que está voltada a sua própria estrutura interna ao invés de estar direcionada à visão da Universidade, tampouco tem uma estratégia com objetivo de desenvolvimento dos servidores públicos, que são desvalorizados pelos usuários, muitas vezes não identificados, da Universidade.

4.4. A UFSCar

A Universidade Federal de São Carlos - UFSCar é uma IFES, sendo vinculada ao Ministério da Educação pelo decreto nº 4.566, de 1º de Janeiro de 2003.

Os princípios da UFSCar são (Universidade Federal de São Carlos, 2004):

- Excelência acadêmica;
- Universidade compromissada com a sociedade;
- Gratuidade do ensino público de graduação e pós-graduação *strictu sensu*;

- Indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão;
- Livre acesso ao conhecimento;
- Universidade promotora de valores democráticos e da cidadania;
- Gestão democrática, participativa e transparente;
- Universidade ambientalista responsável e sustentável;
- Valorização da dedicação integral ao ensino, pesquisa e extensão;
- Integração da universidade ao sistema nacional de ensino.

A UFSCar se propõe a formar profissionais cidadãos, competentes tecnicamente, que busquem e possam atuar de forma responsável, ética, justa e interativa com uma sociedade em constante mudança (UFSCar, 2004).

Segundo dados do site da UFSCar, consultado em 13/06/2006, essa universidade fundada em 1968 é a única instituição federal de ensino superior localizada no interior do Estado de São Paulo, onde aproximadamente 99% dos professores são doutores ou mestres. Em 1976 foram criados os dois primeiros programas de pós-graduação. Atualmente são 34 cursos de pós-graduação, divididos em 20 programas, sendo 20 cursos de mestrado e 15 cursos de doutorado.

O segundo campus da Universidade foi criado em janeiro de 1991, quando a UFSCar incorporou as unidades paulistas do extinto Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar. O campus de Araras também possui unidades nos municípios de Anhembi e Valparaíso. O campus de Sorocaba, o mais recente da UFSCar, ainda está em construção.

De acordo com o site possui 558 professores e 699 funcionários técnico-administrativos, com 261 salas de aulas nos dois campi (Araras e São Carlos). As atividades da Universidade envolvem também cerca de 6.000 alunos em 33 cursos de graduação e aproximadamente 1.900 em 21 programas de pós-graduação.

Ano	Matriculados		Diplomados		
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	no ano
2002	5.682	5.368	177	717	894
2003	5.798	5.466	210	872	1.083
2004	5.274	5.108	214	873	1.087
2005	5.717	5.366	211	897	1.108

QUADRO 19: Dados de número de alunos da UFSCar
 FONTE: Site da UFSCar – URL:<www.ufscar.br>

Na figura 15 pode ser visualizada a organização administrativa da UFSCar e as suas Pró-reitorias.

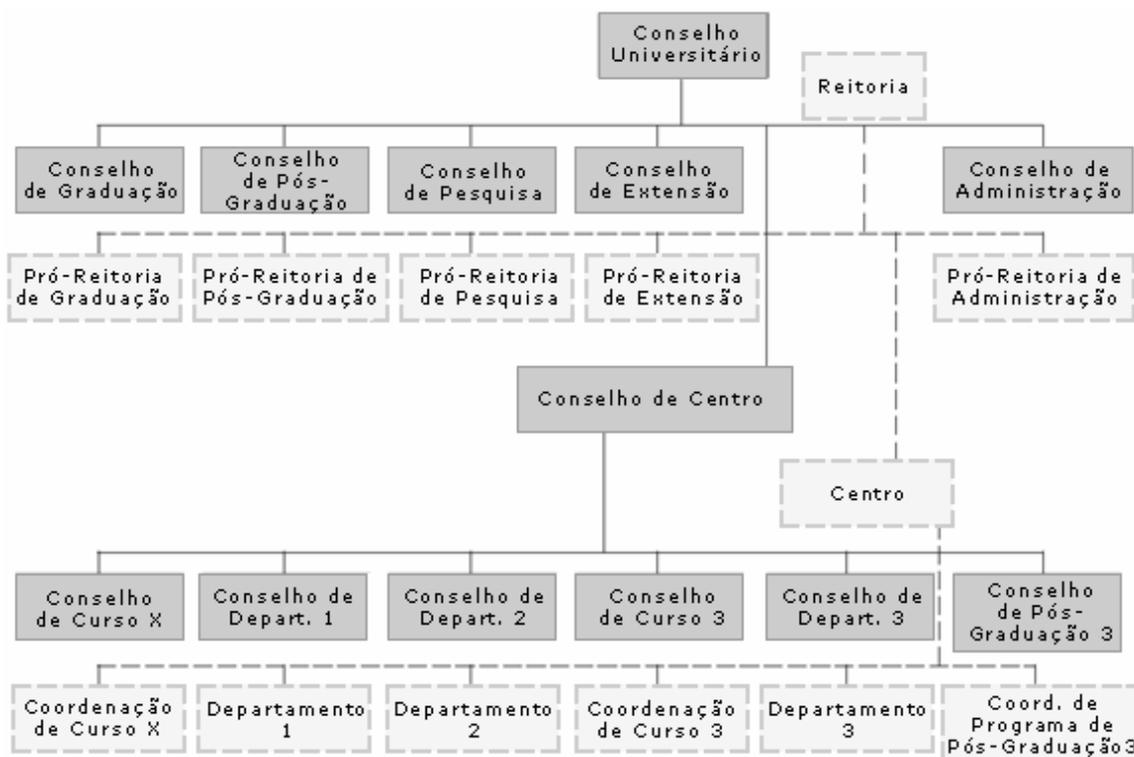


FIGURA 15: Estrutura administrativa da UFSCar

FONTE: Site da UFSCar: <www.ufscar.br>

Este trabalho foi desenvolvido na ProGrad (Pró-Reitoria de Graduação), ProEx (Pró-Reitoria de Extensão), na ProPGP (Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa), abrangendo os pilares da universidade: ensino, pesquisa e extensão e na ProAd (Pró-reitoria de Administração), que trata e conduz as atividades administrativas da universidade.

Para cada um dos processos estudados com estas pró-reitorias há um fluxograma funcional e algumas informações (formulário de dados do processo) para possibilitar um breve conhecimento e uma compreensão inicial das características e finalidades do processo.

Os fluxogramas são representações gráficas das atividades que constituem um processo (HARRINGTON, 1993).

O formulário de dados do processo contém o nome do processo, a área a que ele está relacionado, suas entradas (*inputs*), com suas origens, as saídas (*outps*) com destino, as principais atividades realizadas e a forma de controle do processo, conforme modelo (figura 16):

Processo					
Coordenação					
Entradas	Origem	Principais atividades	Saídas	Destino	Controle

FIGURA 16: Formulário de dados do processo

FONTE: Prof^o Dr^o Manoel Fernando Martins

4.4.1. A Pró-reitoria de Graduação (ProGrad)

A Pró-Reitoria de Graduação (ProGrad) é responsável pela definição de políticas de ensino de graduação no âmbito da UFSCar e pelo acompanhamento do funcionamento dos Cursos de Graduação.

Na ProGrad foi estudado o processo de *Elaboração e tramitação de projeto pedagógico*.

O objetivo deste processo é elaborar, institucionalizar e possibilitar o aperfeiçoamento do projeto pedagógico, de modo a atender às diferentes e complexas demandas de formação (graduação) de um profissional de nível superior.

As principais características deste processo podem ser visualizadas na figura 17 e o fluxograma pode ser visualizado no APÊNDICE A.

Processo	Elaboração e tramitação de projetos pedagógicos dos cursos de graduação				
Coordenação	Pró-reitoria de Graduação (ProGrad)				
Entradas	Origem	Principais atividades	Saídas	Destino	Controle
- Alteração da Legislação; - Avaliações dos cursos (SINAES); - Demandas sociais.	- MEC; - Conselho de classe de órgão; - Comunidade.	- Análise, discussão da proposta de Projeto pedagógico; - Encaminhamento operacional física e virtual dos processos; - Redação de pareceres e ata; - Publicação e divulgação do resultado para conhecimento de todos os envolvidos; - Arquivamento correto da informação.	- Projeto pedagógico; - Alteração na oferta de disciplinas / atividades pelos departamentos.	- Departamentos; - Cursos; - Docentes; - Funcionários; - Técnicos; - Alunos; - DICA.	- Portaria GR n ^o 771/04, de 18 de junho de 2004. - Portaria MEC n ^o 2.864, de 24 de agosto de 2005.

FIGURA 17: Formulário de dados – processo Tramitação de projeto pedagógico.

FONTE: Elaborado pela autora.

Na parte teórica deste trabalho foram apresentados três critérios possíveis de classificações de um processo, sendo um de Gonçalves (2000a) e dois de Cruz (2003).

Como objetivo de caracterização do processo *Elaboração e tramitação de projeto pedagógico*, a sua classificação, seguindo as ponderações de cada autor, pode ser visualizada na figura 18:

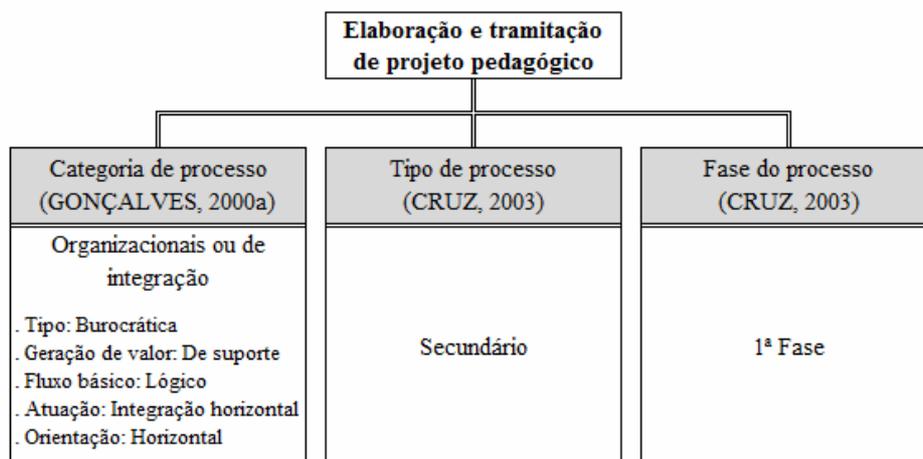


FIGURA 18: Classificação do processo Tramitação de projeto pedagógico.
FONTE: Elaborado pela autora.

4.4.2. A Pró-reitoria de Extensão (ProEx)

A Pró-Reitoria de Extensão (ProEx) é o setor responsável pela gestão das atividades de extensão realizadas pela UFSCar. Nessa Pró-Reitoria foi estudado o processo de *Elaboração/ Avaliação de programas de extensão*.

O objetivo deste processo é tornar acessível à sociedade o conhecimento de domínio da Universidade, seja por sua própria produção, seja pela sistematização do conhecimento universal disponível.

As principais características deste processo podem ser visualizadas na figura 19 e o fluxograma pode ser visualizado no APÊNDICE B.

Processo	Elaboração/ Avaliação de programas de extensão				
Coordenação	Pró-reitoria de Extensão (ProEx)				
Entradas	Origem	Principais atividades	Saídas	Destino	Controle
- Proposta de programa de extensão; - Informações sobre o andamento do programa de extensão (atividades realizadas); - Relatório de andamento do programa de extensão.	Departamentos acadêmicos	- Elaboração de proposta de programa de extensão; - Avaliação/aprovação de proposta de programa de extensão; - Acompanhamento dos programas de extensão; - Avaliação dos programas de extensão.	- Programas de extensão elaborados e avaliados	Departamentos acadêmicos	- Portaria nº 664/00, de 06 de abril de 1999; - Plano Nacional de Extensão.

FIGURA 19: Formulário de dados – Elaboração / Avaliação de programas de extensão.
FONTE: Elaborado pela autora.

A caracterização do processo *Elaboração/ Avaliação de programas de extensão* pode ser visualizada na figura 20:

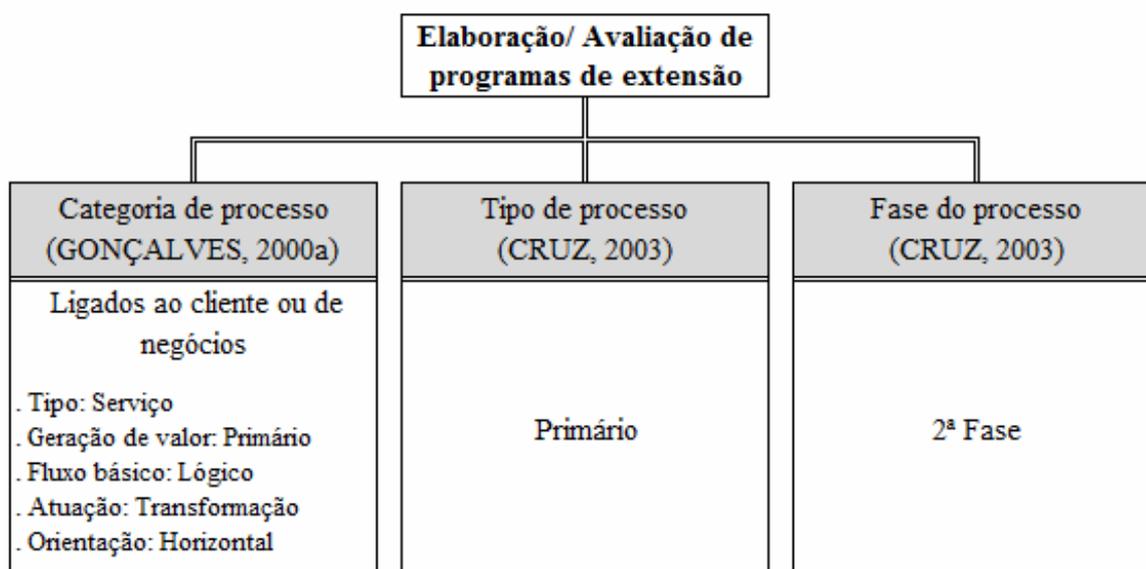


FIGURA 20: Classificação processo Elaboração/ Avaliação de programas de extensão.
FONTE: Elaborado pela autora.

4.4.3. A Pró-reitoria de Pós-Graduação (ProPGP)

Segundo site da UFSCar, a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (ProPGP) é o setor administrativo da Reitoria da UFSCar que tem as atribuições de planejar, coordenar e fiscalizar as atividades acadêmicas no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, para o cumprimento das normas regimentais. Além disso, lhe compete coordenar e, se possível, apoiar as atividades de pesquisa institucional, determinando diretrizes para o planejamento e execução dessas atividades. Para verificar a compatibilidade dos planos setoriais com essas diretrizes, supervisiona e fiscaliza os afastamentos funcionais para atividades de capacitação e participação em eventos científicos/educacionais.

O processo estudado na ProPGP foi o processo de **Criação de programas de Pós-graduação**, que é realizado pela Coordenadoria de Pesquisa e Capacitação.

O objetivo deste processo é aprovar, quanto ao mérito, a criação de novos cursos de pós-graduação ou de programas de pós-graduação.

As principais características deste processo podem ser visualizadas na figura 21 e o fluxograma pode ser visualizado no APÊNDICE C.

Processo	Criação de programa de pós-graduação (cursos novos)				
Coordenação	Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa (ProPGP)				
Entradas	Origem	Principais atividades	Saídas	Destino	Controle
- Pré-proposta de curso ou programa.	Proponentes.	- Análise da pré-proposta apresentada (pode fazer sugestões de melhoria ou modificações); - Síntese de cada pré-proposta para análise da Câmara de Pós-graduação e Pesquisa; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa emite parecer e encaminha para Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e para CAPES.	- Programa / curso de pós-graduação aprovado.	- Proponente; - Beneficiário (aluno).	- Legislação da CAPES.

FIGURA 21: Formulário de dados – processo Criação de programas de Pós-graduação.
FONTE: Elaborado pela autora.

A caracterização do processo **Criação de programas de Pós-graduação** pode ser visualizada na figura 22:

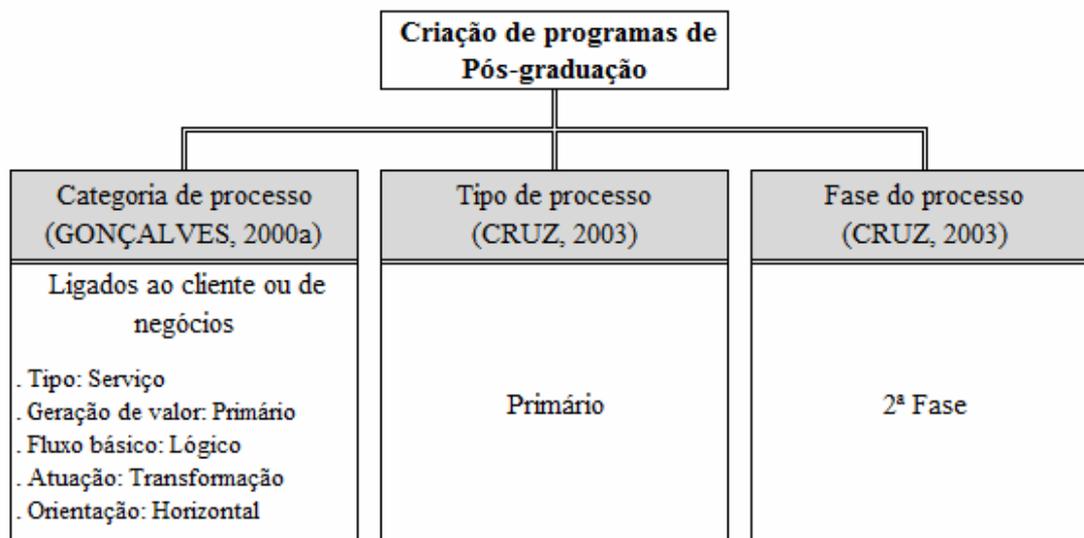


FIGURA 22: Classificação do processo Criação de programas de Pós-graduação.
 FONTE: Elaborado pela autora.

4.4.4. A Pró-reitoria de Administração (ProAd)

Segundo site da UFSCar, a Pró-Reitoria de Administração (ProAd) é o setor administrativo da Reitoria da UFSCar que tem as atribuições de coordenação e execução dos processos relativos ao orçamento, atos financeiros, contábeis e patrimoniais, serviços de compras e estabelecimento de contratos e convênios, abertura de processos, recebimento e expedição de correspondências, registro de diplomas e prestação de serviços gráficos, objetivando viabilizar a adequada consecução das atividades finalísticas da instituição.

O processo em estudado na ProAd foi o processo de **Compras**, que é responsabilidade do Departamento de Compras, ligado à Divisão de Abastecimento e Patrimônio da ProAd.

Esta divisão tem por finalidade controlar o processo de abastecimento da UFSCar correspondente ao sistema de compras, importação, controle patrimonial de bens e distribuição de materiais em estoque.

O objetivo deste processo é a aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços.

Faz dois anos este processo passou por grandes mudanças oriundas da implantação do sistema eletrônico de compras, utilizado pelo Governo Federal. Com a implantação deste sistema, segundo o entrevistado, houve uma grande mudança na forma de realizar o trabalho, o que gerou vários benefícios, como rapidez, transparência (todos os cidadãos podem consultar o sistema na internet), maior oportunidade e igualdade entre fornecedores, maior facilidade e simplicidade na execução das atividades.

Por outro lado, ainda segundo o entrevistado, o aumento do número de fornecedores, apesar de reduzir os preços, incrementa a possibilidade de aquisição de bens de má qualidade, o que já era uma reclamação dos usuários antes da implantação do sistema eletrônico.

A informatização do processo foi precedida pelo início da realização do “pregão” em 2002, no formato presencial. Além disso, antes da implantação do sistema eletrônico houve treinamentos na operação do sistema e condução das atividades, o que auxiliou na superação da maior dificuldade que, para o entrevistado, era se habituar a nova forma de trabalhar.

O pregão é a nova modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e de prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. São considerados como bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado. O acesso às licitações por essa nova modalidade estará ao alcance de todos, propiciando benefícios para todos os envolvidos no processo: para a sociedade, a ampla transparência; para o fornecedor, o amplo acesso à disputa e para o Estado, a celeridade no processo de compra, a redução de preços, de custos operacionais e de tempo de duração do certame (SÃO PAULO, 2008).

A única etapa do processo não automatizada pelo sistema de compras eletrônico é a de requisição de compras, sendo que está em fase de finalização a implantação da requisição eletrônica de compras, com um sistema solicitado pela própria ProAd.

As principais características deste processo podem ser visualizadas na figura 23 e o fluxograma pode ser visualizado no APÊNDICE D.

Processo	Compras				
Coordenação	Pró-reitoria de Administração (ProAd)				
Entradas	Origem	Principais atividades	Saídas	Destino	Controle
- Solicitação de compras (bens e serviços).	-Usuários	-Preenchimento do pedido de compras, realizado pelos usuários; - Análise da disponibilidade de orçamento; - Encaminhamento do processo de compras (que pode ser por licitação); - Realização da compra.	- Compras realizadas.	- Usuários (solicitantes).	- Leis 8.666/93, 10.520/02 e 123/06 Decretos 5.450/05, 5.504/05 e 6.204/07.

FIGURA 23: Formulário de dados – processo Compras.
FONTE: Elaborado pela autora.

A caracterização do processo **Compras** pode ser visualizada na figura 24:

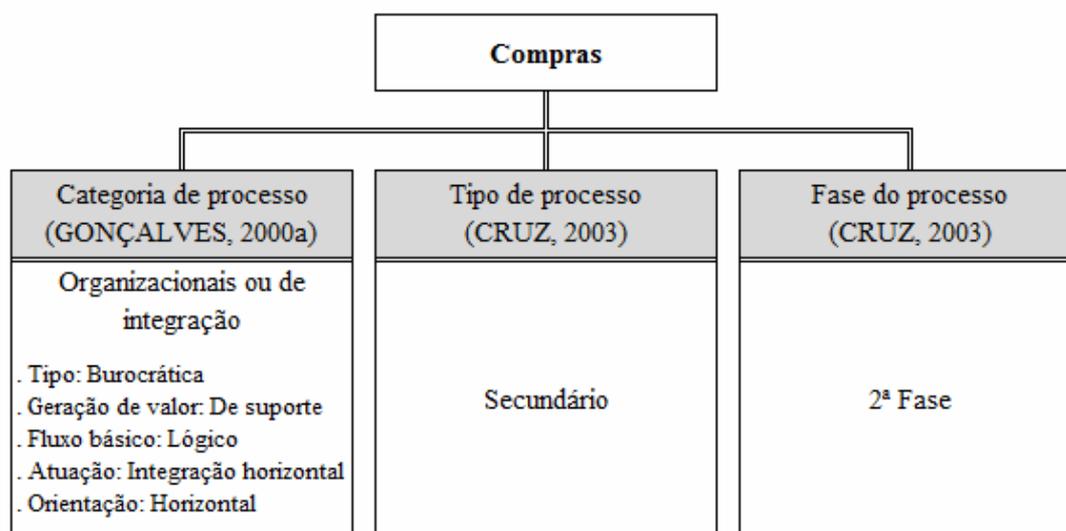


FIGURA 24: Classificação do processo Compras.
FONTE: Elaborado pela autora.

5. METODOLOGIA CIENTÍFICA

A metodologia científica adotada para o desenvolvimento do estudo, as análises realizadas e os resultados obtidos com os processos estudados são apresentados neste capítulo.

Ciência é uma forma especial de conhecimento da realidade. A ciência é um conhecimento racional, portanto reflexivo, sustentado numa lógica racional [...] É todo um conjunto de atitudes e de atividades racionais, dirigido ao sistemático conhecimento com objetivo limitado, capaz de ser submetido à verificação (FERRARI, 1982, p. 2).

Cervo e Bervian (1996) dizem que a pesquisa utiliza métodos científicos para responder a problemas ou dúvidas.

5.1. Método de pesquisa

O Método de pesquisa do trabalho em questão é qualitativo. Segundo Berto e Nakano (1999, s. p.), “as pesquisas de natureza qualitativa buscam aproximar a teoria e os fatos, através da descrição e interpretação de episódios isolados ou únicos, privilegiando o conhecimento das relações entre o contexto e ação”.

Os mesmos autores comentam que esse tipo de método de pesquisa é menos estruturado e mais flexível quanto à proposição de hipóteses que o quantitativo e que produz resultados de difícil generalização e comparação.

Bryman (1989) comenta que pesquisas qualitativas levantam dados quantitativos, da mesma forma que pesquisas quantitativas têm informações qualitativas. Comparando as pesquisas qualitativas e quantitativas, caracteriza a primeira pelo foco no objeto de estudo propriamente dito, por buscar compreender o envolvimento dos indivíduos no ambiente e as suas relações, por ser menos estruturada e não se guiar ou iniciar os trabalhos pela teoria.

Bryman (1989) ainda enumera algumas características da pesquisa qualitativa, que reforça o enquadramento deste estudo neste tipo de pesquisa:

- Grande ênfase na interpretação dos envolvidos;
- Contextualização;

- Ênfase nos eventos;
- Abordagem desestruturada e conseqüente flexibilidade;
- Dados de campo obtidos a partir da observação dos participantes, transcrição de entrevistas e documentos são as fontes de dados empregadas;
- A cultura e a realidade organizacionais são de grande interesse, foram moldadas e são mantidas pelos membros da organização;
- A proximidade do pesquisador permite que ele observe o objeto de estudo.

O propósito deste estudo é descritivo, pois para Wisker (2001) ele auxilia a entender e saber mais sobre o objeto de estudo em determinado momento, sendo o objetivo deste tipo de estudo entender a fundo e detalhadamente um fenômeno.

A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, que busca estudar um fenômeno contemporâneo no seu contexto real, principalmente quando as fronteiras entre o fenômeno e seu contexto não estão bem delimitadas. São situações onde existem muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, o estudo é baseado em várias fontes de evidências e no desenvolvimento prévio de proposições teóricas para coleta e análise dos dados (YIN, 2003a).

Para Lewis (1998), os estudos de caso têm grande potencial para possibilitar o enriquecimento da teoria de gerenciamento das organizações existentes, pois faz uma análise profunda das condições reais de operação.

Há três vantagens do estudo de caso em relação à experiência direta: maior acesso, a realidade é vista pelos olhos do pesquisador e a redução de reações defensivas e resistência ao aprendizado (DONMOYER, 2002).

Um estudo de caso é uma unidade de análise quando se usa a estratégia de estudo de caso. Com esta estratégia de pesquisa é possível estudar diferentes assuntos em uma mesma empresa, por meio de diferentes casos e também é possível estudar o mesmo assunto, na mesma empresa, mas com diferentes contextos (VOSS et al., 2002).

Considerando que a pesquisa é desenvolvida em quatro áreas da mesma organização - UFSCar, este é um projeto de caso único. Para Yin (2003b) a decisão de se adotar um estudo de caso único pode ser apropriada em várias situações, como testar algumas proposições teóricas, quando se trata de um caso incomum ou não usual e por ser um fenômeno revelador, ou seja, houve pouco acesso dos pesquisadores àquele fenômeno.

Sobre a generalização dos estudos de caso, Yin (2003b, p. 29) coloca que:

Os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso, como experimento não representa uma “amostragem”, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias e não enumerar frequências.

Para Stake (1995), como a estratégia de estudo de caso não é uma pesquisa por amostragem, a obrigação principal neste tipo de pesquisa é entender o caso em estudo e não utilizá-lo para entender outros casos, especialmente.

5.2. Fontes e análise de dados

As evidências dos estudos de casos podem ser originadas de seis fontes como documentos, gravações, entrevistas, observação-direta, observação-participação e artefatos físicos (YIN, 2003a).

Segundo Ritchie (2005), existe dois grandes grupos de coleta de dados qualitativos: os originados de forma natural (como observação e análise de documentos, discurso e de conversas), e os gerados por intervenções da pesquisa (como método biográfico, entrevistas e grupos de discussões).

Para o presente trabalho, como fonte de dados, foram realizadas entrevistas estruturadas com colaboradores das áreas em estudo (dados primários), onde foi possível também a observação e utilizados dados secundários (especialmente documentos) obtidos em jornais, artigos, outros estudos práticos e dos próprios entrevistados.

Foram utilizadas diferentes abordagens de análise dos dados coletados. Os dados secundários foram estudados pela análise documental e as entrevistas (fonte primária), pela análise de conteúdo. A análise documental trabalha com documentos, com o objetivo de definir exatamente os fenômenos sociais e a análise de conteúdo trabalha com mensagens, para identificar a diferença entre a realidade e a mensagem transmitida (RICHARDSON, 1999).

5.3. Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas, onde as atividades necessárias para realização da mesma estão inseridas:

Etapas	Atividades	Resultado esperado
Teórica	Pesquisa bibliográfica sobre gerenciamento por processos, gestão pública, práticas organizacionais na área pública, Universidades e práticas de gestão em Universidades.	Assuntos relacionados à pesquisa entendidos; Trabalhos anteriores sobre o tema da pesquisa estudados.
	Estudo do método de pesquisa que será utilizado no trabalho.	Método de pesquisa definido.
	Elaboração da revisão bibliográfica e da metodologia de pesquisa.	Revisão bibliográfica e metodologia de pesquisa elaboradas.
Prática	Estruturação do protocolo de pesquisa a ser aplicado.	Protocolo de pesquisa estruturado.
	Elaboração de formulários necessários para desenvolvimento do protocolo de pesquisa.	Formulários necessários para desenvolvimento do protocolo de pesquisa elaborados.
	Aplicação do protocolo de pesquisa na UFSCar.	Protocolo de pesquisa proposto aplicado.
	Análise do resultado obtido.	Resultado obtido analisado.
	Descrição da parte prática e resultados obtidos na dissertação.	Parte prática e resultados obtidos descritos na dissertação.
Final	Elaboração da conclusão da pesquisa	Conclusão da pesquisa elaborada.
	Revisão da dissertação	Dissertação finalizada.

QUADRO 20: Etapas do trabalho para desenvolvimento da pesquisa

FONTE: Elaborado pela autora.

5.4. Proposição do protocolo de pesquisa

O protocolo de pesquisa foi elaborado com base na revisão bibliográfica, considerando os pontos necessários para o entendimento de um processo e os que facilitam a implementação do gerenciamento por processos, ou seja, os que poderiam indicar que determinado processo ou organização está ou não preparada para o gerenciamento por processos.

Essa ferramenta, que pode ser visualizada no APÊNDICE E, é constituída dos subitens listados abaixo, cuja abrangência está descrita:

- **Importância e finalidade do processo:** Trata do papel e da importância do processo para a UFSCar, considerando a finalidade da Universidade e objetivo do processo.
- **Caracterização do processo:** Está relacionado às características do processo, como responsável, legislação, envolvidos, áreas onde o processo transita, sistema de informação, sistema decisório e interface com outros processos ou áreas.
- **Gestão de pessoas, liderança e hierarquia:** Este item abrange vários tópicos ligados às pessoas, como treinamento, autonomia e o foco do trabalho. Busca identificar ainda aspectos relacionados aos níveis hierárquicos, a visão do fluxo do trabalho, a condução das lideranças.
- **Relacionamento com “clientes”:** Considerando que o atendimento às expectativas dos clientes é um foco do gerenciamento por processos, esse subitem contempla pontos relacionados aos produtos finais do processo, clientes, conhecimento, monitoramento e melhoria das características esperadas pelos clientes.
- **Relacionamento com “fornecedores”:** Como os fornecedores estão envolvidos no processo de forma determinante, principalmente considerando-se a forma e as características das entradas fornecidas por eles. Sob esse aspecto foram identificados os principais insumos, seus fornecedores e o monitoramento do atendimento às características necessárias dos insumos.
- **Estratégia, qualidade e melhoria contínua:** Aborda a existência e a disseminação das estratégias e diretrizes da UFSCar e das Pró-Reitorias. Busca ainda identificar focos de gerenciamento, de melhoria contínua, bem como a percepção do servidor sobre esses pontos.
- **Atividades do processo:** Esse item está relacionado mais diretamente a como o processo é realizado, suas atividades, a melhoria dessas atividades e a existência de atividades redundantes ou desnecessárias.

5.5. Utilização do protocolo de pesquisa na UFSCar

O protocolo de pesquisa foi utilizado com servidores de diferentes cargos e atribuições, que atuam ou tenham relativo envolvimento nos processos selecionados de quatro Pró-Reitorias da UFSCar.

O objetivo foi abranger diferentes ângulos, para obter uma visão mais completa e imparcial do nível do processo em relação ao atendimento a determinadas características, que estão relacionadas ao gerenciamento por processos.

As entrevistas foram conduzidas pela autora com o servidor destacado. A seleção dos entrevistados ocorreu essencialmente pelo papel e atuação dele no processo.

5.6. Resultados obtidos

Na seqüência é mostrada a consolidação dos resultados obtidos para os quatro processos:

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Processo	Tramitação de projetos pedagógicos dos cursos de graduação	Programa de extensão	Criação de programa de pós-graduação (cursos novos)*	Compras
Área	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Entrevistado	Entrevistado A	Entrevistado B	Entrevistado C	Entrevistado D
Como esse processo está ligado à finalidade da Universidade	No aspecto de formação de profissionais /cidadãos	As atividades de extensão universitária têm como referência que à Universidade cabe, enquanto atribuições específicas relativas à sua responsabilidade de promover o desenvolvimento do saber: produzir, sistematizar, criticar, proteger, integrar, divulgar e difundir o conhecimento humano. (PORTARIA n° 664/99, de 06 de abril de 1999)	A atividade fim da Universidade é produção de ensino (formação de pessoas) e conhecimento. Assim, a Pós-graduação está intrinsecamente ligada a esses dois pontos.	Sem este processo não haveria como adquirir os materiais e serviços necessários ao funcionamento da Universidade.
Qual a importância desse processo para a Universidade?	Ter no documento (projeto pedagógico) o compromisso da Instituição e dos envolvidos na formação de profissionais/cidadãos com um perfil definido.	Através das atividades de extensão, a Universidade amplia o acesso ao conhecimento, capacitando pessoas a utilizar o conhecimento disponível. (PORTARIA n° 664/99, de 06 de abril de 1999) Além disso, facilitar e melhorar a articulação do ensino e da pesquisa com as necessidades da população do país.	Fundamental. Sem esse processo não existiriam cursos de Pós-graduação.	O processo é essencial à Universidade, pois a atividade-fim ficaria prejudicada caso este processo não existisse.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
<p>Qual o objetivo desse processo?</p>	<p>Além de institucionalizar o documento, oferecer oportunidades de aperfeiçoamento.</p>	<p>Tornar acessível à sociedade o conhecimento de domínio da Universidade, seja por sua própria produção, seja pela sistematização do conhecimento universal disponível.</p> <p>- Objetivos específicos:</p> <p>I - otimizar as relações de intercâmbio entre a Universidade e a sociedade em relação aos objetivos da instituição;</p> <p>II - aumentar a probabilidade de que as pessoas e as instituições utilizem, da melhor maneira possível, o conhecimento existente, na realização de suas atividades;</p> <p>III - produzir conhecimento sobre os processos de apropriação do conhecimento existente por parte da população e das instituições;</p> <p>IV - avaliar as contribuições da Universidade para o desenvolvimento da sociedade;</p> <p>V - facilitar e melhorar a articulação do ensino e da pesquisa com as necessidades da população do país;</p> <p>VI - preservar e proteger o conhecimento produzido pela sociedade.</p> <p>(PORTARIA n° 664/99, de 06 de abril de 1999)</p>	<p>Aprovar, quanto ao mérito, propostas de novos cursos de Pós-graduação.</p> <p>* Se já existe o programa, ou seja, é oferecido o mestrado, pode ser criado o doutorado. Caso não tenha o mestrado, tem que criar o programa, pois os cursos são oferecidos por programas.</p>	<p>Aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços.</p>

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Há responsável definido para o processo?	A principal responsável pelo projeto pedagógico é a coordenação do curso.	Há responsáveis em todas as instâncias por onde o processo passa, sendo: o servidor que propõe a atividade, a chefia da unidade/departamento e os responsáveis pelo Centro e pela ProEx, que é a última instância. O processo se inicia nos departamentos/unidades, que propõem as atividades. Após aprovação nesta instância, recebe aprovação ou ciência do Centro e por fim a Comissão Assessora da ProEx o aprova, por delegação da CaEx.	Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa.	Os servidores do departamento de Compras são responsáveis pelo processo. Todos estão envolvidos.
Legislação relacionada ao processo	Portaria GR nº 771/04, de 18 de junho de 2004. Portaria MEC nº 2.864, de 24 de agosto de 2005.	Portaria nº 664/00, de 06 de abril de 1999; Plano Nacional de Extensão.	Legislação da CAPES.	Tratam especificamente das formas de compras: Leis 8.666/93, 10.520/02 e 123/06 Decretos 5.450/05, 5.504/05 e 6.204/07

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
<p>Envolvidos no processo (pessoas)</p>	<p>Componentes dos Conselhos de coordenação (Coordenador e vice-coordenador, representantes docentes por área de conhecimento, representantes discentes por turma - incluindo um representante dos alunos em atraso), departamentais (composição variável), interdepartamentais (chefes dos departamentos, diretor e vice-diretor de centro), da Câmara de Graduação (pró-reitor, coordenadores de curso e representantes discentes na proporção de 1/5 do número de docentes), do Conselho de Ensino e Pesquisa (reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de centro, dois representantes docentes por centro e representantes de alunos de graduação e pós-graduação) e do Conselho Universitário - quando tem envolvido pessoal, recursos e mudanças na estrutura (reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de centro, representantes docentes por categoria e representantes discentes), SeEA (Seção de Expedição e Arquivo). Secretarias dos órgãos colegiados (SOC) e as secretarias dos departamentos, coordenações, centros e Pró-reitoria de Graduação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponentes (coordenador do programa); - Chefe ou Coordenador de departamento; - Coordenadores de atividades (que necessariamente são servidores da UFSCar); - Coordenadores da Pró-reitoria de Extensão; - Membros da CaEx (Câmara de Extensão). 	<ul style="list-style-type: none"> - Proponentes; - Coordenadoria; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Usuários (departamentos); - Coordenadores de curso; - Centros de custo; - Setores da ProAd (Compras, Orçamento, Expedição e almoxarifado, Patrimônio, Contabilidade e Financeiro).

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Por quais áreas o processo flui?	Conselhos de coordenação, departamentais, interdepartamentais, Câmara de Graduação, Conselho de Ensino e Pesquisa e Conselho Universitário - quando tem envolvido pessoal, recursos e mudanças na estrutura, SeEA (Seção de Expedição e Arquivo), Secretarias dos órgãos colegiados (SOC) e as secretarias dos departamentos, coordenações, centros e Pró-reitoria de Graduação.	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento/ Coordenadoria solicitante do Programa de Extensão; - Departamentos acadêmicos envolvidos no Programa de Extensão; - SeEA (Seção de Expedição e Arquivo); - Centros; - CCAE (Coordenadoria de cursos e atividades de extensão); - Pró-reitoria de Extensão; - Procuradoria Jurídica; - FAI (Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento) - somente quando há recurso financeiro externo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenadoria de Pós-graduação; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa. 	Departamentos solicitantes, Departamento de Compras, Departamento de Orçamento, Procuradoria da União, Departamento Financeiro e Almoxarifado.
Como é a informatização desse processo (existe Sistema de Informação único, existem controles paralelos)?	O processo como um todo não está informatizado. Para os membros da Câmara de Graduação e dos Conselhos superiores, o projeto pedagógico vai por via eletrônica e ao término do processo, ele é disponibilizado na página da Universidade. A grande parte da tramitação é feita em papel.	Há um sistema (ProExWeb) que controla todo o andamento de cada programa (da criação até o encerramento). Falta a implantação no sistema de um módulo que facilite o gerenciamento de atividades que tenham verba externa, a previsão é que esteja finalizado em Agosto/2007.	É utilizado o sistema informatizado da CAPES (APCN). Existem controles paralelos, que contém a síntese do conteúdo do sistema da CAPES, com o objetivo de facilitar a análise da Câmara de Pós-graduação e Pesquisa.	Pelo sistema da União Federal (SIASG), criado pelo governo federal, que é interligado ao portal do governo onde são realizadas as compras eletrônicas - Compras NET. O SIASG é composto por módulos que envolvem todo o processo de compras: do cadastro de fornecedores até a divulgação eletrônica das compras.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
<p>Como a informação é disponibilizada aos funcionários e clientes (existem diferentes fontes de dados, são divergentes)?</p>	<p>Pelo protocolo do processo (não existe protocolo eletrônico), durante a tramitação. Câmara de graduação faz sinopse das atas de reuniões, onde consta aprovação ou não (é disponibilizada na ProGrad WEB). Quando passa pelos Colegiados Superiores, a SOC (Secretaria dos Órgãos Colegiados) coloca a informação na página.</p>	<p>O sistema <i>on-line</i> de acompanhamento do processo é a fonte de informação interna - coordenadores de programa e a página na internet da ProEx é a fonte para o público externo.</p>	<p>A informação é disponibilizada, pelo sistema, a todos os envolvidos.</p>	<p>Os departamentos (solicitantes) não tem acesso ao SIASG, mas o portal (Compras NET) é aberto a todos, sem restrições.</p>
<p>Como é o processo decisório relacionado a esse processo?</p>	<p>As decisões são tomadas em todas as instâncias até o CEPE, se a questão for apenas pedagógica. Vai para Conselho Universitário, se houver necessidade de recursos, pessoal e mudanças estruturais.</p>	<p>O processo segue a PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999.</p>	<p>A proposta é analisada pelo CID (Conselho Interdepartamental), pois os programas de Pós-graduação são ligados diretamente aos centros (e não aos departamentos). Após aprovação da Coordenação da Pós-graduação, a proposta é submetida à Câmara de Pós-graduação e Pesquisa, que analisa o mérito da proposta. Se aprovada, é enviada ao CEPE, que formaliza a aprovação. É encaminhada para CAPES (Conselho Técnico-científico). Proposta segue para Conselho Universitário UFSCar (ConsUni), para criar o curso ou programa e dar a autorização de funcionamento (que só é criado se for aprovado pela CAPES).</p>	<p>As decisões tomadas no departamento de Compras são baseadas na legislação e nas solicitações dos departamentos.</p>

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Outros processos com grande interface	Processo para alterações curriculares.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
Quais as funções e atribuições dos departamentos e/ou processos com grande interação com esse processo?	Promover a alteração curricular.	A função dos departamentos/unidades é elaboração, análise e aprovação dos programas e atividades a eles vinculados.	Não se aplica.	No processo de compra, os departamentos são responsáveis pela elaboração e envio da requisição ao departamento de compras, sendo que só voltarão a atuar no processo caso não exista recurso suficiente para aquisição do bem ou serviço solicitado (com base na informação de valor inserida na própria requisição).
Existem produtos desse processo que também são resultado de outros processos?	Não.	Não.	Não.	A Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) também realiza compras para a Universidade, mas a origem dos recursos é diferente.
O trabalho das pessoas tem foco em resultado? As pessoas conhecem o objetivo do processo?	Nem todas as instâncias têm clareza da importância do seu papel e muitas vezes há confusão de atribuição. Tem melhorado ultimamente, mas ainda é problema.	As pessoas envolvidas conhecem o objetivo do processo, sendo que esse está definido em legislação específica (PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999). Com relação aos programas propriamente ditos, todos têm definição, objetivos e critérios definidos e todos os envolvidos os conhecem, já que constam da proposta e dos relatórios.	Sim, a coordenação de Pós-graduação tem esse processo de criação e análise dos programas, como uma de suas principais atribuições.	As pessoas não têm foco em resultado.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Existem níveis hierárquicos bem definidos?	Existe, mas nem sempre são devidamente respeitados.	Na tramitação, as aprovações seguem os níveis hierárquicos estabelecidos na PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999.	Sim, todas as funções estão bem definidas.	Os níveis hierárquicos são criados por autorização e estão bem definidos.
O enfoque dos resultados é departamental?/ A estrutura de departamentos é rígida?	Algumas vezes há restrição de atuação ou consulta a algumas instâncias.	Não, o processo passa por diferentes áreas durante a sua tramitação. Além disso, existem programas interdepartamentais.	Não existem departamentos.	As pessoas tem visão do processo e todos estão envolvidos no processo.
Pessoas têm autonomia ou são controladas por/ sujeitas a regras? Se existem regras, qual a origem delas?	Existem as portarias, mas existe muita autonomia, inclusive existem atividades de parecer.	A PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999 estabelece os critérios tanto para elaboração de propostas quanto para realização de análises. Com relação aos programas e atividades propostos não há restrição, desde que aliados ao Ensino e à Pesquisa e de acordo com Portaria.	Tem autonomia, mas precisam seguir a legislação.	A autonomia é relativa, pois todos estão sujeitos à legislação, que não pode ser infringida.
Há treinamento focado no trabalho e suporte de sistemas baseados em conhecimentos (ambiente de aprendizado no trabalho)?	As pessoas conhecem o processo, mas não há capacitação.	O sistema <i>online</i> é amigável, é de fácil acesso operacional tanto aos proponentes quanto aos pareceristas. Foi desenvolvido como forma de suporte ao trabalho, já tem a lógica da tramitação, orienta o usuário e é baseado na PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999.	Somente um docente faz o trabalho - não tem treinamento, mas é um professor experiente em Pós-graduação.	Há treinamento no trabalho, inclusive antes da implantação do sistema eletrônico de compras houve vários treinamentos para que as pessoas estivessem preparadas quando a utilização do sistema fosse iniciada.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
As lideranças possuem uma estratégia bem definida de ação?	Pode ocorrer de haver lideranças recém-chegadas à Universidade que desconhecem estratégias e processo, por ainda não terem tido oportunidade de se integrar.	Sim, conhecem e seguem a PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999 e têm o suporte do sistema.	Sim, a estratégia é facilitar o que é almejado pelo corpo docente.	As lideranças envolvidas diretamente no processo de Compras conhecem as regras e o dia-a-dia da operação, mas os departamentos não conhecem as regras que norteiam o trabalho de Compras. Desconhecem tramitação, legislação e sistema (inclusive o Compras NET, que poderia auxiliá-las no acompanhamento de seus pedidos).
As lideranças conhecem detalhadamente como as tarefas são realizadas, quais os gargalos, os pontos fortes e fracos da equipe, as reais possibilidades de melhorias?	Pode ocorrer de haver lideranças recém-chegadas à Universidade, que desconhecem estratégias e processo, por ainda não terem tido oportunidade de se integrar.	Sim, conhecem e seguem a PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999 e têm o suporte do sistema.	Sim. A ProPGP não tem equipe, mas as equipes proponentes de novos cursos ou programa têm diferentes características de acordo com curso/ proposta.	As lideranças envolvidas diretamente no processo de Compras conhecem as regras e o dia-a-dia da operação, mas os departamentos não conhecem as regras que norteiam o trabalho de Compras. Desconhecem tramitação, legislação e sistema (inclusive o Compras NET, que poderia auxiliá-las no acompanhamento de seus pedidos).
Produto final principal	Projeto pedagógico.	Programa de extensão - conjunto de atividades que requer: - Frequência de atividades; - Relação com Ensino e Pesquisa; - Envolvimento dos alunos; - Produção acadêmica.	Programa/curso aprovado.	Compras realizadas.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Clientes	Departamentos, cursos, docentes, funcionários, técnicos, alunos e DICA	'- Comunidade interna e externa à UFSCar; - Alunos; - Departamentos acadêmicos.	- Proponente; - Beneficiário (aluno).	Usuários (solicitantes).
Produtos finais secundários	Alteração na oferta de disciplinas/atividades pelos departamentos.	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
Clientes	Departamentos, cursos, docentes, funcionários, técnicos, alunos e DICA	-	-	-
Características desejadas pelos clientes conhecidas?	Não se aplica.	Sim.	Não se aplica.	Sim, quando o usuário é claro na solicitação, pois esta determina o resultado final do processo, que são as compras realizadas.
Características desejadas pelos clientes medidas?	Não se aplica.	Sim, mas nem todas as atividades têm retorno (positivo ou negativo) dos clientes.	Não se aplica.	Sim, mas quando não atende às necessidades do solicitante há dificuldade em solicitar o cancelamento da compra, por ser um sistema público.
Melhoria das características (clientes)?	Não se aplica.	Sim, de maneira geral os programas são avaliados em diferentes quesitos. Entre eles, se atendem às necessidades e demandas do público-alvo da Extensão.	Não se aplica.	A qualidade do produto final (produtos comprados) depende da correta solicitação das características (especificação) desejada pelo cliente.
Serviços prestados estão claros para os clientes?	Não se aplica.	Sim.	Sim.	Os usuários desconhecem as regras.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Insumos (entradas)	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração da Legislação; - Avaliações dos cursos (SINAES); - Demandas sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de programa de extensão; - Informações sobre o andamento do programa de extensão (atividades realizadas); - Relatório de andamento do programa de extensão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pré-proposta de curso ou programa. 	Solicitação de compras.
Fornecedores	<ul style="list-style-type: none"> - MEC; - Conselho de classe de órgão; - Comunidade. 	Departamentos acadêmicos.	Proponentes.	Usuários.
Fornecedores conhecem características necessárias aos insumos?	Existem fóruns (por exemplo, ANDIFES, ForGrad, Sindicatos, Conselhos profissionais) onde são feitas propostas para órgãos regulamentadores com objetivo de definir características.	Sim.	Sim, tem que atender formulário eletrônico da CAPES (APCN).	Não, alguns usuários não preenchem a requisição de compras corretamente (algumas informações, como os três orçamentos com o valor do produto e a especificação detalhada do mesmo não são enviadas).
Monitoramento das características necessárias dos insumos?	Tem análise das demandas, sendo que podem ser encaminhadas ou não.	ProEx analisa os relatórios dos programas, orientando e fornecendo sugestões para programas e atividades futuros.	Sim, avalia/checa se proposta está de acordo com solicitado pela CAPES e se tem as características necessárias para ser aprovada.	Sim, o correto é devolver as requisições que não atendam os requisitos necessários, mas esta medida pode trazer prejuízos à UFSCar. Os problemas com as requisições devem ser reduzidos com a implantação do sistema eletrônico de requisições.
Conhece estratégias da UFSCar?	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Existe e/ou conhece estratégias da sua Pró-reitoria?	Sim.	Sim.	Sim, a estratégia é sempre facilitar que anseios da comunidade se concretizem da melhor maneira possível.	Sim, é fazer a instituição funcionar corretamente.
Existem indicadores de produtividade e qualidade?	Existe.	Os programas são avaliados periodicamente quanto a sua qualidade e atendimento aos objetivos informados.	Não se aplica.	Não existem indicadores.
Você conhece os problemas (relacionados aos resultados) operacionais da sua área?	Sim.	Sim.	Não tem tido problemas operacionais, pois o processo é muito parametrizado pela CAPES.	Sim.
Considera o processo "capaz" de se adaptar às mudanças (externas ou internas) e de perseguir melhorias contínuas?	Sim.	Sim.	Sim, processo segue mudanças da CAPES, sempre que ocorrem.	Sim, as mudanças oriundas da União (governo) são compulsórias e há necessidade de cumpri-las. As mudanças internas são mais participativas.
Como você vê o processo de melhoria contínua?	Indispensável.	É muito importante: o ProExWeb foi grande avanço, facilitou a sistemática, pois antes o funcionamento do processo não era claro para os professores.	É importante buscar se adaptar, mas depende da CAPES. A comunidade acadêmica também se adapta em relação às questões de avaliação.	É, sem dúvida, muito importante.

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
Atividades desenvolvidas no processo	<ul style="list-style-type: none"> - Análise, discussão da proposta; - Encaminhamento operacional físico e virtual dos processos; - Redação de pareceres e ata; - Publicação e divulgação do resultado para conhecimento de todos os envolvidos; - Arquivamento correto da informação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de proposta de programa de extensão; - Avaliação/aprovação de proposta de programa de extensão; - Acompanhamento dos programas de extensão; - Avaliação dos programas de extensão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da pré-proposta apresentada (pode fazer sugestões de melhoria ou modificações); - Síntese de cada pré-proposta para análise da Câmara de Pós-graduação e Pesquisa; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa emite parecer e encaminha para CEPE e para CAPES; - CAPES (Conselho Técnico científico) analisa e aprova (ou não); - Se aprovado pela CAPES (Conselho Técnico científico) segue para aprovação do Conselho Universitário (ConsUni). 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos preenchem PEDIDO DE COMPRAS E SERVIÇOS com descrição completa e valores estimados, autorizados pelo diretor de departamento e de centro; - Departamento de Orçamento analisa a disponibilidade de verba do departamento solicitante; - Departamento de Compras reúne quantidade adequada de pedidos e encaminha processo de compra, de acordo com valores (conforme legislação); - Realização da compra (o procedimento é distinto conforme valor da compra).
Como pode melhorar as atividades do processo?	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir fases do processo (há previsão da redução do número e das atribuições dos colegiados); - Implantar protocolos com chaves de segurança; - Implantar tramitação virtual do processo (e não fisicamente) - Para melhorar e divulgar o processo; - Disponibilizar esquema básico do processo para envolvidos, de forma fácil e acessível. 	<p>A ferramenta ProExWeb é melhorada conforme se percebe a necessidade e a possibilidade de facilitar o gerenciamento e aprovação. Cada etapa implantada passa por melhorias, solicitadas pelos usuários.</p>	<p>Há a dificuldade das pessoas fazerem as atividades (análise inicial) no tempo necessário.</p>	<p>O relacionamento com o usuário pode ser melhorado. Se o usuário conhecer a funcionalidade do sistema será bom para todos os envolvidos. Com o novo sistema (que está sendo elaborado internamente) haverá melhora no conteúdo da requisição, especialmente em relação à especificação das características dos produtos solicitados.</p>

Questões	ProGrad	ProEx	ProPGP	ProAd
<p>Existem "funções sombra" (atividades improdutivas, como transmissão de recados, espera pelo início de reuniões, procura de coisas perdidas, revisões mal feitas e espera dos resultados de algum outro processo)?</p>	<p>- Procura de documentos perdidos (problemas com o protocolo); - Espera por resultados (fica parado na secretaria e o encaminhamento é lento); - Existe resistência para elaboração do projeto pedagógico ou mesmo para divulgação e revisão - docentes desvalorizam a visão holística do projeto pedagógico, inclusive pela formação de especialista de cada.</p>	<p>No sistema de papel: - Ocorria o extravio de documentos/processos físicos, geralmente durante a tramitação nos departamentos, o que gerava busca pelo material extraviado e elaboração de 2ª via; - O prazo estipulado para os pareceres era ultrapassado, pois professores são demandados por várias atividades; - Espera pelas reuniões das comissões assessoras, que geralmente é quinzenal. Apesar de ocorrem dentro do prazo previsto, o tempo necessário é grande e são muitos os envolvidos. Esses problemas tendem a ser resolvidos quando todo o "ProEx Web" estiver implantado, pois a circulação física dos documentos é reduzida. Para finalizar a implantação do "ProEx Web" só falta o módulo que tratará do gerenciamento das atividades que têm financiamento externo.</p>	<p>Não tem.</p>	<p>Sim, não é possível transferir a relação de itens que serão adquiridos, do edital que está anexo ao SIASG para o módulo de divulgação dos itens elencados deste. Havendo necessidade de realizar nova digitação de todos os itens.</p>
<p>Existem "registros-sombra" (transcrições e gravações em mídia de informações duplicadas)?</p>	<p>Várias versões do mesmo documento virtual (com alterações) são arquivadas; Existe gravação de reuniões e posterior elaboração da ata.</p>	<p>Não.</p>	<p>Não tem.</p>	<p>O SIASG e o Compras Net possuem algumas informações idênticas, mas ambas utilizam a mesma fonte, não existindo possibilidade de dados ou informações diferentes entre eles.</p>

QUADRO 21: Resultados obtidos
FONTE: Elaborado pela autora.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são analisados os resultados obtidos, também são apresentadas as conclusões, limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

6.1. Análise

Foi feita uma análise cruzada das informações, sobre os quatro processos em estudo, obtidas com os entrevistados através do formulário de pesquisa. Essa análise, bem como os itens e assuntos refletidos no protocolo de pesquisa, consideram os objetivos propostos no presente trabalho.

As questões aparecem abaixo agrupadas da mesma forma que no próprio protocolo de pesquisa, ou seja, de acordo com as suas características e tema central.

Grupo 0: Identificação do processo e do entrevistado

O objetivo desse grupo é identificar o processo em análise, bem como os envolvidos que concederam a entrevista. Os processos em estudo estão demonstrados no quadro 1 e a designação pela qual cada entrevistado é tratado neste trabalho podem ser visualizados no quadro 22:

Área	Entrevistado
ProGrad	Entrevistado A
ProEx	Entrevistado B
ProPGP	Entrevistado C
ProAd	Entrevistado D

QUADRO 22: Áreas e envolvidos no estudo.

FONTE: Elaborado pela autora.

É importante comentar que colaboradores de diferentes níveis e atribuições foram selecionados para o processo de coleta de dados.

A indicação do respondedor foi feita pelo pró-reitor da área com a orientação de que os funcionários da UFSCar, que contribuíram para o trabalho, precisariam ser pessoas envolvidas e atuantes em relação ao processo em referência da área.

Grupo 1: Importância e finalidade do processo

A primeira questão desse grupo busca identificar o vínculo do processo com a Universidade, considerando as diretrizes, valores e missão da UFSCar.

Área	Como esse processo está ligado à finalidade da Universidade?
ProGrad	No aspecto de formação de profissionais /cidadãos
ProEx	As atividades de extensão universitária têm como referência que à Universidade cabe, enquanto atribuições específicas relativas à sua responsabilidade de promover o desenvolvimento do saber: produzir, sistematizar, criticar, proteger, integrar, divulgar e difundir o conhecimento humano. (PORTARIA n° 664/99, de 06 de abril de 1999)
ProPGP	A atividade fim da Universidade é produção de ensino (formação de pessoas) e conhecimento. Assim, a Pós-graduação está intrinsecamente ligada a esses dois pontos.
ProAd	Sem este processo não haveria como adquirir os materiais e serviços necessários ao funcionamento da Universidade.

QUADRO 23: Processo x Finalidade de Universidade.

FONTE: Elaborado pela autora.

A segunda pergunta desse grupo é complementar a primeira, pois busca identificar a importância que os envolvidos no processo (entrevistados) percebem no próprio processo.

Área	Qual a importância desse processo para a Universidade?
ProGrad	Ter no documento (projeto pedagógico) o compromisso da Instituição e dos envolvidos na formação de profissionais/cidadãos com um perfil definido.
ProEx	Através das atividades de extensão, a Universidade amplia o acesso ao conhecimento, capacitando pessoas a utilizar o conhecimento disponível. (PORTARIA n° 664/99, de 06 de abril de 1999) Além disso, facilitar e melhorar a articulação do ensino e da pesquisa com as necessidades da população do país.
ProPGP	Fundamental. Sem esse processo não existiriam cursos de Pós-graduação.
ProAd	O processo é essencial à Universidade, pois a atividade-fim ficaria prejudicada caso este processo não existisse.

QUADRO 24: Importância do processo para a Universidade.

FONTE: Elaborado pela autora.

Os processos selecionados são de suma importância, pois é através deles que a universidade busca atingir seus objetivos de: formar profissionais de excelente conhecimento técnico, mas também conscientes do seu papel na sociedade, além de gerar e difundir conhecimento que contribua para o desenvolvimento do país.

Os processos em questão constituem parte considerável da base de atuação da universidade:

- Uma grade curricular coerente, adequada e atualizada permite o melhor direcionamento de vestibulandos e representa à sociedade o compromisso da universidade, através de seu corpo docente;
- A criação, existência, manutenção e acompanhamento dos programas de extensão é uma forma mais ágil e eficiente do conhecimento ser inserido, difundido ou mesmo aplicado na sociedade;
- Os programas de pós-graduação permitem o aperfeiçoamento e aprofundamento do profissional em determinada área ou campo, gerando maior conhecimento estudado, investigado e difundido;
- O processo de Compras representa as atividades de suporte que são fundamentais à universidade para o andamento normal das atividades ligadas à sua finalidade e ao alcance dos seus objetivos.

A última pergunta desse grupo pretende identificar o objetivo de cada um dos processos em análise, conforme quadro 25:

Área	Qual o objetivo desse processo?
ProGrad	Além de institucionalizar o documento, oferecer oportunidades de aperfeiçoamento.
ProEx	Tornar acessível à sociedade o conhecimento de domínio da Universidade, seja por sua própria produção, seja pela sistematização do conhecimento universal disponível. - Objetivos específicos: I - otimizar as relações de intercâmbio entre a Universidade e a sociedade em relação aos objetivos da instituição; II - aumentar a probabilidade de que as pessoas e as instituições utilizem, da melhor maneira possível, o conhecimento existente, na realização de suas atividades; III - produzir conhecimento sobre os processos de apropriação do conhecimento existente por parte da população e das instituições; IV - avaliar as contribuições da Universidade para o desenvolvimento da sociedade; V - facilitar e melhorar a articulação do ensino e da pesquisa com as necessidades da população do país; VI - preservar e proteger o conhecimento produzido pela sociedade. (PORTARIA nº 664/99, de 06 de abril de 1999)
ProPGP	Aprovar, quanto ao mérito, propostas de novos cursos de Pós-graduação. * Se já existe o programa, ou seja, é oferecido o mestrado, pode ser criado o doutorado. Caso não tenha o mestrado, tem que criar o programa, pois os cursos são oferecidos por programas.
ProAd	Aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços.

QUADRO 25: Objetivo dos processos em estudo.

FONTE: Elaborado pela autora.

O posicionamento dos entrevistados tanto da ProGrad quanto da ProPGP, para o ponto abordado nessa questão, visou o produto final imediato do processo, ou seja, a grade curricular elaborada ou divulgada e o projeto do programa ou curso de pós-graduação aprovado, respectivamente. Já a abordagem da entrevistada da ProEx refere-se aos objetivos do programa de extensão.

Pela característica administrativa e de suporte do processo de compras, assim como os entrevistados da ProGrad e da ProPGP, o entrevistado do processo da ProAd visou o produto final imediato do processo.

Grupo 2: Caracterização do processo

Essa etapa do protocolo de pesquisa objetiva configurar os processos em análise, através da identificação de pontos-chaves relacionados ao gerenciamento por processos.

A primeira questão aborda um fator muito relevante para o gerenciamento por processos: a existência de um responsável pelo processo.

A existência de um responsável pelo processo definido poderia indicar que existe uma visão por processos forte, voltada para o resultado dos processos, independente dos departamentos ou dos níveis em que o processo transita.

Área	Há responsável definido para o processo?
ProGrad	A principal responsável pelo projeto pedagógico é a coordenação do curso.
ProEx	Há responsáveis em todas as instâncias por onde o processo passa, sendo: o servidor que propõe a atividade, a chefia da unidade/departamento e os responsáveis pelo Centro e pela ProEx, que é a última instância. O processo se inicia nos departamentos/unidades, que propõem as atividades. Após aprovação nessa instância, recebe aprovação ou ciência do Centro e por fim a Comissão Assessora da ProEx o aprova, por delegação da CaEx.
ProPGP	Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa.
ProAd	Os servidores do departamento de Compras são responsáveis pelo processo. Todos estão envolvidos.

QUADRO 26: Responsável pelo processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Os quatro processos em estudo tramitam por diferentes áreas para elaboração, aprovação e ciência, sendo que o papel de cada um dos agentes está fortemente definido. É possível que esse fator favoreça a pulverização da responsabilidade entre as etapas ou áreas/departamentos envolvidos.

Independente disso, é importante ressaltar que durante as entrevistas ficou evidente que os processos são acompanhados e aperfeiçoados pelas próprias áreas dos entrevistados, ou seja, parece que a responsabilidade por esses processos está implicitamente ligada às áreas entrevistadas.

Além disso, o produto final de cada um dos processos, durante a sua “elaboração”, passa em diferentes circunstâncias, por análise e/ou validação, pelas áreas entrevistadas.

Considerando isso, os entrevistados da ProGrad e da ProPGP já demonstraram que existe essa possibilidade de definição de um único responsável, que teria a visão de todo o processo. Esse seria um primeiro passo, sendo necessário esclarecer, entretanto, que o responsável deve ser um colaborador e não uma área.

A existência de Legislação é o ponto da segunda pergunta:

Área	Legislação relacionada ao processo
ProGrad	Portaria GR n° 771/04, de 18 de junho de 2004. Portaria MEC n° 2.864, de 24 de agosto de 2005.
ProEx	Portaria n° 664/00, de 06 de abril de 1999; Plano Nacional de Extensão.
ProPGP	Legislação da CAPES.
ProAd	Tratam especificamente das formas de compras: Leis 8.666/93, 10.520/02 e 123/06 Decretos 5.450/05, 5.504/05 e 6.204/07

QUADRO 27: Legislação do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Como esperado, por se tratar de uma universidade pública, os processos estão regulamentados por legislação específica, que direciona todas as atividades que precisam ser realizadas, bem como os responsáveis por cada etapa e atividade do processo.

Os quadros 28 e 29 estão intrinsecamente relacionados, pois os envolvidos trabalham nas áreas pelas quais os processos fluem.

Área	Envolvidos no processo (pessoas)
ProGrad	Componentes dos Conselhos de coordenação (Coordenador e vice-coordenador, representantes docentes por área de conhecimento, representantes discentes por turma - incluindo um representante dos alunos em atraso), departamentais (composição variável), interdepartamentais (chefes dos departamentos, diretor e vice-diretor de centro), da Câmara de Graduação (pró-reitor, coordenadores de curso e representantes discentes na proporção de 1/5 do número de docentes), do Conselho de Ensino e Pesquisa (reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de centro, dois representantes docentes por centro e representantes de alunos de graduação e pós-graduação) e do Conselho Universitário - quando tem envolvido pessoal, recursos e mudanças na estrutura (reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de centro, representantes docentes por categoria e representantes discentes), SeEA (Seção de Expedição e Arquivo). Secretarias dos órgãos colegiados (SOC) e as secretarias dos departamentos, coordenações, centros e Pró-reitoria de Graduação.
ProEx	- Proponentes (coordenador do programa); - Chefe ou Coordenador de departamento; - Coordenadores de atividades (que necessariamente são servidores da UFSCar); - Coordenadores da Pró-reitoria de Extensão; - Membros da CaEx (Câmara de Extensão).
ProPGP	- Proponentes; - Coordenadoria; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa.
ProAd	-Usuários (departamentos); - Coordenadores de curso; - Centros de custo; - Setores da ProAd (Compras, Orçamento, Expedição e almoxarifado, Patrimônio, Contabilidade e Financeiro).

QUADRO 28: Envolvidos no processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Por quais áreas o processo flui?
ProGrad	Conselhos de coordenação, departamentais, interdepartamentais, Câmara de Graduação, Conselho de Ensino e Pesquisa e Conselho Universitário - quando tem envolvido pessoal, recursos e mudanças na estrutura, SeEA (Seção de Expedição e Arquivo), Secretarias dos órgãos colegiados (SOC) e as secretarias dos departamentos, coordenações, centros e Pró-reitoria de Graduação.
ProEx	- Departamento/ Coordenadoria solicitante do Programa de Extensão; - Departamentos acadêmicos envolvidos no Programa de Extensão; - SeEA (Seção de Expedição e Arquivo); - Centros; - CCAE (Coordenadoria de cursos e atividades de extensão); - Pró-reitoria de Extensão; - Procuradoria Jurídica; - FAI (Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento) - somente quando há recurso financeiro externo.
ProPGP	Conselho interdepartamental, Coordenadoria de Pós-graduação, Câmara de Pós-graduação e Pesquisa, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), CAPES, Conselho Universitário (ConsUni) e Diretoria de Centro.
ProAd	Departamentos solicitantes, Departamento de Compras, Departamento de Orçamento, Procuradoria da União, Departamento Financeiro e Almoxarifado.

QUADRO 29: Áreas por onde o processo “caminha”.

FONTE: Elaborado pela autora.

Conforme comentado anteriormente, a execução das atividades dos processos em estudo está consideravelmente ramificada em diferentes áreas da Universidade. Isso ocorre de forma mais intensa na ProGrad e na ProEx.

O processo da ProAd também envolve vários departamentos, mas a maioria deles, além de estar ligado à mesma Pró-reitoria, também executa atividades administrativas bastante padronizadas e regulamentadas por legislação.

A existência de várias pessoas que atuam ou participam do processo e a necessidade de tramitação por distintas áreas podem gerar alta demanda de tempo para execução, qualidade insatisfatória, necessidade de retrabalho e perda de documentos, entre outros efeitos. Para evitar que isso aconteça, o processo precisa estar bem definido, as etapas críticas precisam ser padronizadas, acompanhadas e seus resultados analisados.

Área	Como é a informatização desse processo (existe Sistema de Informação único, existem controles paralelos)?
ProGrad	O processo como um todo não está informatizado. Para os membros da Câmara de Graduação e dos Conselhos superiores, o projeto pedagógico vai por via eletrônica e ao término do processo, ele é disponibilizado na página da Universidade. A grande parte da tramitação é feita em papel.
ProEx	Há um sistema (ProExWeb) que controla todo o andamento de cada programa (da criação até o encerramento). Falta a implantação no sistema de um módulo que facilite o gerenciamento de atividades que tenham verba externa, a previsão é que esteja finalizado em Agosto/2007.
ProPGP	É utilizado o sistema informatizado da CAPES (APCN). Existem controles paralelos, que contém a síntese do conteúdo do sistema da CAPES, com o objetivo de facilitar a análise da Câmara de Pós-graduação e Pesquisa e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).
ProAd	Pelo sistema da União Federal (SIASG), criado pelo governo federal, que é interligado ao portal do governo onde são realizadas as compras eletrônicas - Compras NET. O SIASG é composto por módulos que envolvem todo o processo de compras: do cadastro de fornecedores até a divulgação eletrônica das compras.

QUADRO 30: Informatização do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Usualmente o gerenciamento por processos é associado à informatização e/ou adoção de sistemas de informação. A idéia é que as ferramentas de informatização ou automatização sejam utilizadas para melhorar o desempenho de processos bem definidos e estruturados. Não se trata de sistematizar processos com problemas, mas de utilizar as vantagens da informatização para aperfeiçoamento dos resultados do processo.

O processo de tramitação do projeto pedagógico (ProGrad) está pouco informatizado, porém os outros três processos estão mais informatizados. A plataforma de informatização do programa de extensão foi desenvolvida na própria UFSCar por demanda da Pró-reitoria de Extensão, o de criação de programa de pós-graduação utiliza o sistema da CAPES e o de Compras trabalha com o sistema fornecido pela União Federal, o que é, inclusive, uma obrigação legal neste caso. Todos estão baseados na legislação específica correspondente.

Área	Como a informação é disponibilizada aos funcionários e clientes (existem diferentes fontes de dados, são divergentes)?
ProGrad	Pelo protocolo do processo (não existe protocolo eletrônico), durante a tramitação. Câmara de graduação faz sinopse das atas de reuniões, onde consta aprovação ou não (é disponibilizada na ProGrad WEB). Quando passa pelos Colegiados Superiores, a SOC (Secretaria dos Órgãos Colegiados) coloca a informação na página (internet).
ProEx	O sistema <i>online</i> de acompanhamento do processo é a fonte de informação interna - coordenadores de programa e a página na internet da ProEx é a fonte para o público externo.
ProPGP	A informação é disponibilizada, pelo sistema, a todos os envolvidos.
ProAd	Os departamentos (solicitantes) não tem acesso ao SIASG, mas o portal (Compras NET) é aberto a todos, sem restrições.

QUADRO 31: Disponibilização das informações do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

As informações referentes aos resultados ou ao andamento dos processos da ProEx, ProPG e da ProAd são disponibilizadas aos funcionários ou usuários do processo em um sistema *online*.

O maior ponto positivo desta forma de divulgação das informações, desde que o sistema esteja preparado adequadamente ou que a atualização no banco de dados seja automática, é possibilitar que as pessoas tenham acesso às informações atualizadas sempre que acessarem.

A questão seguinte trata do processo decisório dentro dos processos:

Área	Como é o processo decisório relacionado a esse processo?
ProGrad	As decisões são tomadas em todas as instâncias até o CEPE, se a questão for apenas pedagógica. Vai para Conselho Universitário, se houver necessidade de recursos, pessoal e mudanças estruturais.
ProEx	O processo segue a PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999.
ProPGP	A proposta é analisada pelo CID (Conselho Interdepartamental), pois os programas de Pós-graduação são ligados diretamente aos centros (e não aos departamentos). Após aprovação da Coordenação da Pós-graduação, a proposta é submetida à Câmara de Pós-graduação e Pesquisa, que analisa o mérito da proposta. Se aprovada, é enviada ao CEPE, que formaliza a aprovação. É encaminhada para CAPES (Conselho Técnico-científico). Proposta segue para Conselho Universitário UFSCar (ConsUni), para criar o curso ou programa e dar a autorização de funcionamento (que só é criado se for aprovado pela CAPES).
ProAd	As decisões tomadas no departamento de Compras são baseadas na legislação e nas solicitações dos departamentos.

QUADRO 32: Processo decisório do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Os processos da ProGrad, da ProEx e da ProPGP podem ser caracterizados por processos de aprovação ou validação, considerando isso a tomada de decisão é marca característica do processo, estando estabelecida em legislação específica. A posição dos entrevistados, para a questão acima, ratifica essa percepção.

Por outro lado, o processo da ProAd é mais operacional, onde poucas atividades requerem avaliação (quanto ao mérito, por exemplo, como nos outros três processos) e tomada de decisão. Mesmo uma atividade que requer decisão, como a definição do tipo de licitação a ser realizada, está intrinsecamente ligada a critérios legais previamente definidos.

A questão com relação à interface com outros processos objetivou identificar aqueles que tenham interferência no andamento dos processos em estudo e/ou os que dependam de alguma forma, do resultado dos processos do escopo do trabalho.

Esse ponto é importante para a identificação de eventuais processos concorrentes, isto é, que realizam a mesma função ou que tenham o mesmo resultado que um dos processos em estudo.

Relacionado a esse tema, ainda neste grupo, foi abordada a questão de outros processos que tenham o mesmo resultado ou que gerem um “produto” com o mesmo objetivo de produtos dos processos em questão.

A existência dessa duplicidade de funções é extremamente desfavorável à organização, representa uma sobreposição de funções, significa que um mesmo trabalho é efetuado mais de uma vez.

Área	Outros processos com grande interface
ProGrad	Processo para alterações curriculares.
ProEx	Não se aplica.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	Não se aplica.

QUADRO 33: Processos com grande interface

FONTE: Elaborado pela autora.

Somente a ProGrad detectou outro processo que tenha grande interface com o que está no escopo do trabalho. Entretanto, as atividades desenvolvidas pelo processo indicado são complementares às desenvolvidas no projeto analisado pela ProGrad no contexto do presente estudo.

As funções e atribuições de processos e departamentos com interação com os processos em estudo podem ser visualizadas no quadro 34.

Área	Quais as funções e atribuições dos departamentos e/ou processos com grande interação com esse processo?
ProGrad	Promover a alteração curricular.
ProEx	A função dos departamentos/unidades é elaboração, análise e aprovação dos programas e atividades a eles vinculados.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	No processo de compra, os departamentos são responsáveis pela elaboração e envio da requisição ao departamento de compras, sendo que só voltarão a atuar no processo caso não exista recurso suficiente para aquisição do bem ou serviço solicitado (com base na informação de valor inserida na própria requisição).

QUADRO 34: Funções e atribuições dos processos com grande interface

FONTE: Elaborado pela autora.

Quanto a ProEx e a ProAd foram destacadas as atribuições dos departamentos envolvidos no processo analisado com essa área, não se tratando de processos com grande interação ou concorrentes.

Avaliando os produtos finais de cada um dos processos, os entrevistados de três das áreas entrevistadas expuseram que os mesmos não podem ser originados por nenhum outro processo, ou seja, são produto somente dos processos do escopo do trabalho, conforme pode ser visualizado no quadro 35:

Área	Existem produtos desse processo que também são resultado de outros processos?
ProGrad	Não.
ProEx	Não.
ProPGP	Não.
ProAd	A Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) também realiza compras para a Universidade, mas a origem dos recursos é diferente.

QUADRO 35: Produtos com mesma finalidade

FONTE: Elaborado pela autora.

Partindo da premissa que é necessário separar as compras realizadas com recursos de origens distintas, a questão acima mostra que não há sobreposição de atividades ou mesmo que não existem processos com mesmo produto final, o que é essencial, pois a situação contrária pode gerar gastos desnecessários, informações controversas, demanda de maior de tempo para realização das atividades, entre outros problemas.

Grupo 3: Gestão de pessoas, liderança e hierarquia:

Este grupo aborda a forma de atuação das pessoas, da liderança relacionada ao processo e da visão por processo X visão departamental.

A primeira questão desse grupo trata da importância que é dada ao resultado do processo, isto é, se os envolvidos conhecem, buscam e se preocupam com o resultado do processo, que é o objetivo do mesmo. Além disso, se sabem como o trabalho de cada um impacta ou contribui para esse objetivo.

Área	O trabalho das pessoas tem foco em resultado? As pessoas conhecem o objetivo do processo?
ProGrad	Nem todas as instâncias têm clareza da importância do seu papel e muitas vezes há confusão de atribuição. Tem melhorado ultimamente, mas ainda é problema.
ProEx	As pessoas envolvidas conhecem o objetivo do processo, sendo que esse está definido em legislação específica (PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999). Com relação aos programas propriamente ditos, todos têm definição, objetivos e critérios definidos e todos os envolvidos os conhecem, já que constam da proposta e dos relatórios.
ProPGP	Sim, a coordenação de Pós-graduação tem esse processo de criação e análise dos programas como uma de suas principais atribuições.
ProAd	As pessoas não têm foco em resultado.

QUADRO 36: Foco do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Os envolvidos no processo tratado com a ProGrad aparentemente estão menos conscientes do seu papel, das suas atribuições e de como isso afeta o processo. Para o processo analisado com a ProEx, que também está mais ramificado em diferentes departamentos, as pessoas estão mais comprometidas, seguindo a legislação específica.

O terceiro processo, que foi estudado com a ProPGP, está mais centralizado na própria área, sendo que a tramitação do referido processo é uma das atribuições das pessoas da área.

Com relação ao processo de Compras, as pessoas não têm foco no resultado final do processo, possivelmente se dedicando às atividades que são realizadas na sua área.

O objetivo da questão seguinte é identificar se a estrutura hierárquica é rígida, se as pessoas têm a visualização dos departamentos e áreas ao invés do processo como um todo.

Geralmente quando existem estruturas hierárquicas muito sedimentadas pode haver maior dificuldade em se implantar o gerenciamento por processos, porque esse quebra a visão vertical de cada departamento, focado na visão horizontal, por processos.

Área	Existem níveis hierárquicos bem definidos?
ProGrad	Existe, mas nem sempre são devidamente respeitados.
ProEx	Na tramitação, as aprovações seguem os níveis hierárquicos estabelecidos na PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999.
ProPGP	Sim, todas as funções estão bem definidas.
ProAd	Os níveis hierárquicos são criados por autorização e estão bem definidos.

QUADRO 37: Níveis hierárquicos

FONTE: Elaborado pela autora.

Apesar de ser nítido que há um foco considerável no resultado final do processo, possivelmente por esse resultado ser muito importante para a universidade, as respostas dos entrevistados indica que a estrutura hierárquica é um fator forte, as funções dentro dos departamentos são muito bem definidas.

Há um indicativo de que a estrutura organizacional prevalece sobre a visão do processo, aparentemente as áreas focam mais no seu próprio trabalho ou na atividade desenvolvida, que é de responsabilidade da área, do que na visão holística do processo.

Para o processo de Compras, a existência de estrutura de cargos rígida ratifica o baixo foco em resultados das pessoas envolvidas com o processo, citado na questão anterior.

A questão seguinte complementa o que foi levantado no ponto anterior:

Área	O enfoque dos resultados é departamental?/ A estrutura de departamentos é rígida?
ProGrad	Algumas vezes há restrição de atuação ou consulta a algumas instâncias.
ProEx	Não, o processo passa por diferentes áreas durante a sua tramitação. Além disso, existem programas interdepartamentais.
ProPGP	Não existem departamentos.
ProAd	As pessoas tem visão do processo e todos estão envolvidos no processo.

QUADRO 38: Estrutura organizacional X Visão por processos

FONTE: Elaborado pela autora.

Pelo que foi ponderado pelos entrevistados, visualizando-se ambas as questões, a estrutura departamental é importante, assim como o respeito pelos níveis hierárquicos, mas não é um restritivo para que os processos fluam entre as diferentes áreas e sejam entendidos como processos.

A pergunta seguinte visa identificar se as regras estão claras e difundidas, principalmente quanto às atividades mais críticas para garantia do resultado esperado pelo processo, mas também se existe espaço para novas idéias e melhorias oriundas das pessoas que conduzem efetivamente o processo:

Área	Pessoas têm autonomia ou são controladas por/ sujeitas a regras? Se existem regras, qual a origem delas?
ProGrad	Existem as portarias, mas existe muita autonomia, inclusive existem atividades de parecer.
ProEx	A PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999 estabelece os critérios tanto para elaboração de propostas quanto para realização de análises. Com relação aos programas e atividades propostos não há restrição, desde que aliados ao Ensino e à Pesquisa e de acordo com Portaria.
ProPGP	Tem autonomia, mas precisam seguir a legislação.
ProAd	A autonomia é relativa, pois todos estão sujeitos à legislação, que não pode ser infringida.

QUADRO 39: Autonomia X regras

FONTE: Elaborado pela autora.

Com base no posicionamento dos entrevistados, as pessoas precisam seguir as diretrizes e orientações estabelecidas na legislação específica, porém isso não significa restrição à participação e sugestão de melhorias ou de inovação por parte dos interessados.

O treinamento no trabalho, assim como a existência de um ambiente de aprendizado no trabalho, pode ser entendido como uma das boas práticas que facilitariam o gerenciamento por processos, pois tem intenção que as pessoas estejam em contínuo aperfeiçoamento de suas habilidades e não executem as tarefas automaticamente, mas entendendo-as no contexto do trabalho.

Área	Há treinamento focado no trabalho e suporte de sistemas baseados em conhecimentos (ambiente de aprendizado no trabalho)?
ProGrad	As pessoas conhecem o processo, mas não há capacitação.
ProEx	O sistema <i>online</i> é amigável, é de fácil acesso operacional tanto aos proponentes quanto aos pareceristas. Foi desenvolvido como forma de suporte ao trabalho, já tem a lógica da tramitação, orienta o usuário e é baseado na PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999.
ProPGP	Somente um docente faz o trabalho - não tem treinamento específico, mas é um professor experiente em Pós-graduação.
ProAd	Há treinamento no trabalho, inclusive antes da implantação do sistema eletrônico de compras houve vários treinamentos para que as pessoas estivessem preparadas quando a utilização do sistema fosse iniciada.

QUADRO 40: Treinamento e suporte de sistemas

FONTE: Elaborado pela autora.

Pelas informações obtidas, não há treinamento para os envolvidos nos processos analisados em conjunto com ProGrad e ProPGP. Para os dois casos, os entrevistados ponderam que os envolvidos conhecem o processo por experiência e vivência.

Quanto ao processo estudado com a ProEx, o sistema de informação de acompanhamento de todo o processo possuiu a lógica a ser seguida e orientações, impossibilitando que as tarefas sejam executadas de forma equivocada, de acordo com o entrevistado.

Para o processo estudado com a ProAd, houve treinamentos sistemáticos antes da mudança do sistema, que também alterou a forma de trabalho de realização das atividades deste processo. A previsão, segundo o entrevistado, é que ocorra o mesmo quando o sistema de requisição interno for implantado.

Os próximos dois pontos têm ênfase na forma de atuação das lideranças, se estão inteiradas dos processos, se fornecem o suporte essencial para que as medidas necessárias aconteçam e se têm e implementam ações estratégicas relacionadas ao processo e à área.

Área	As lideranças possuem uma estratégia bem definida de ação?
ProGrad	Pode ocorrer de haver lideranças recém-chegadas à Universidade, que desconhecem estratégias e processo, por ainda não terem tido oportunidade de se integrar.
ProEx	Sim, conhecem e seguem a PORTARIA n° 664/00, de 06 de abril de 1999 e têm o suporte do sistema.
ProPGP	Sim, a estratégia é facilitar o que é almejado pelo corpo docente.
ProAd	As lideranças envolvidas diretamente no processo de Compras conhecem as regras e o dia-a-dia da operação, mas os departamentos não conhecem as regras que norteiam o trabalho de Compras. Desconhecem tramitação, legislação e sistema (inclusive o Compras NET, que poderia auxiliá-las no acompanhamento de seus pedidos).

QUADRO 41: Estratégia das lideranças

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	As lideranças conhecem detalhadamente como as tarefas são realizadas, quais os gargalos, os pontos fortes e fracos da equipe, as reais possibilidades de melhorias?
ProGrad	Pode ocorrer de haver lideranças recém-chegadas à Universidade, que desconhecem estratégias e processo, por ainda não terem tido oportunidade de se integrar.
ProEx	Sim, conhecem e seguem a PORTARIA nº 664/00, de 06 de abril de 1999 e têm o suporte do sistema.
ProPGP	Sim. A ProPGP não tem equipe, mas as equipes proponentes de novos cursos ou programa têm diferentes características de acordo com curso/ proposta.
ProAd	As lideranças envolvidas diretamente no processo de Compras conhecem as regras e o dia-a-dia da operação, mas os departamentos não conhecem as regras que norteiam o trabalho de Compras. Desconhecem tramitação, legislação e sistema (inclusive o Compras NET, que poderia auxiliá-las no acompanhamento de seus pedidos).

QUADRO 42: Atuação da liderança

FONTE: Elaborado pela autora.

Uma dificuldade dos entrevistados nestas questões foi analisar e afirmar sobre a forma de atuação das lideranças de outras áreas ou departamentos, isso ocorreu principalmente para os processos que envolviam maior número de áreas, como os analisados com ProGrad e ProPGP.

Ainda no processo da ProGrad e também no da ProAd nota-se maior percepção ou impacto do desconhecimento do processo, das regras (ligadas à legislação) e das atividades desenvolvidas por outras áreas.

Como não há definido um único colaborador responsável em cada processo, não é possível analisar a percepção das pessoas em relação à forma de atuação dele no processo.

Grupo 4: Relacionamento com “clientes”

Esse grupo analisa como é o relacionamento e a interação das pessoas com os processos e as áreas envolvidas.

É importante elucidar o conceito de “clientes” inserido neste grupo: refere-se às pessoas que recebem algum resultado do processo, o que inclui os beneficiários do produto. Considerando que o trabalho foi desenvolvido em uma universidade, os alunos sempre são considerados e aparecem como “clientes”, sendo beneficiários e usuários de vários serviços ou materiais decorrentes de processos conduzidos pela universidade.

Em muitos dos pontos abordados nesse grupo, conforme mostrado nos quadros seguintes, os entrevistados concluíram que o tema “não se aplica” à realidade do processo.

A primeira questão visa levantar e distinguir o produto principal e os clientes desse produto.

Nesse caso, a intenção era identificar o produto final imediato e não as suas conseqüências, que estão ligadas ao objetivo maior de cada um dos processos e da universidade. Por exemplo, o produto do processo “tramitação dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação”, no propósito da questão abaixo, é o próprio projeto pedagógico, que deve atender a características específicas definidas. Analisando-se a finalidade do projeto pedagógico, existem algumas possibilidades como “Formação de profissionais/cidadãos no âmbito do ensino de graduação”, o foco da questão seguinte não era esse.

Área	Produto final principal	Clientes
ProGrad	Projeto pedagógico.	Departamentos, cursos, docentes, funcionários, técnicos, alunos e DICA
ProEx	Programa de extensão - conjunto de atividades que requer: - Frequência de atividades; - Relação com Ensino e Pesquisa; - Envolvimento dos alunos; - Produção acadêmica.	- Comunidade interna e externa à UFSCar; - Alunos; - Departamentos acadêmicos.
ProPGP	Programa/curso aprovado.	- Proponente; - Beneficiário (aluno).
ProAd	Compras realizadas.	Usuários (solicitantes).

QUADRO 43: Produto final principal e cliente de cada processo

FONTE: Elaborado pela autora.

A segunda questão aborda os produtos também gerados pelo processo, mas como conseqüência do processo e não como objetivo principal:

Área	Produtos finais secundários	Clientes
ProGrad	Alteração na oferta de disciplinas/atividades pelos departamentos.	Departamentos, cursos, docentes, funcionários, técnicos, alunos e DICA
ProEx	Não se aplica.	-
ProPGP	Não se aplica.	-
ProAd	Não se aplica.	-

QUADRO 44: Produtos secundários e clientes

FONTE: Elaborado pela autora.

Com base nas informações obtidas e disponíveis nos quadros 43 e 44, os processos analisados estão constituídos com objetivos bem definidos e específicos. Os clientes envolvem colaboradores que participam do processo ou que recebem a conclusão do mesmo.

As questões seguintes, cujos resultados estão demonstrados nos quadros de 45 a 47, estão intrinsecamente relacionadas e serão comentadas de forma conjunta ao final do quadro 47:

Área	Características desejadas pelos clientes conhecidas?
ProGrad	Não se aplica.
ProEx	Sim.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	Sim, quando o usuário é claro na solicitação, pois esta determina o resultado final do processo, que são as compras realizadas.

QUADRO 45: Características do produto do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Características desejadas pelos clientes medidas?
ProGrad	Não se aplica.
ProEx	Sim, mas nem todas as atividades têm retorno (positivo ou negativo) dos clientes.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	Sim, mas quando não atende às necessidades do solicitante há dificuldade em solicitar o cancelamento da compra, por ser um sistema público.

QUADRO 46: Monitoração das características do produto do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Melhoria das características (clientes)?
ProGrad	Não se aplica.
ProEx	Sim, de maneira geral os programas são avaliados em diferentes quesitos. Entre eles, se atendem às necessidades e demandas do público-alvo da Extensão.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	A qualidade do produto final (produtos comprados) depende da correta solicitação das características (especificação) desejada pelo cliente.

QUADRO 47: Melhoria das características do produto do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Somente os processos relacionados aos Programas de extensão e o de Compras podem ter suas características analisadas quanto ao que é esperado pelo cliente, segundo os entrevistados.

A questão é que os produtos finais dos outros dois processos em análise, projeto pedagógico e programa de pós-graduação, seguem pontos menos passíveis de alteração por influência dos envolvidos ou dos clientes.

Quanto aos clientes dos programas de extensão externos (não pertencentes à universidade), é feita a aplicação de pesquisa de opinião, quando pertinente e possível, com o objetivo de melhorar as atividades promovidas.

O resultado do processo de Compras depende fortemente das suas entradas, principalmente da requisição de compras, o que significa que uma requisição de compras bem detalhada e descritiva tem maior probabilidade de resultar em produtos ou serviços adquiridos em acordo com as necessidades do requisitante.

A última questão do grupo vislumbra se os clientes conhecem ou tem uma fonte de informação sobre os serviços prestados através dos processos:

Área	Serviços prestados estão claros para os clientes?
ProGrad	Não se aplica.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim.
ProAd	Os usuários desconhecem as regras.

QUADRO 48: Clareza dos serviços prestados

FONTE: Elaborado pela autora.

Com exceção do processo de Compras, observa-se que, quando considerado aplicável, os entrevistados consideram que a informação sobre os processos, que é disponibilizado aos clientes, é esclarecedora e suficiente.

Grupo 5: Relacionamento com “fornecedores”

Esse grupo ainda analisa como é o relacionamento e a interação das pessoas com os processos e as áreas envolvidas, porém o enfoque está no que gera o processo, o que demanda o início do processo.

É importante elucidar os conceitos de “fornecedor” e “insumos” inseridos neste grupo. “Fornecedor” refere-se às pessoas que entregam, imputam ou demandam alguma informação, requerimento ou necessidade, são aquelas que fazem com que o processo se inicie.

“Insumo” é o que é entregue pelo “fornecedor”, o que impulsiona o processo, ou seja, informação, requerimento ou necessidade são exemplos de insumos.

Considerando que o trabalho foi desenvolvido em uma universidade e que os processos em estudo são basicamente serviços prestados, os insumos tendem a ser informações, solicitações e documentos diversos.

A primeira questão visa identificar os possíveis insumos e fornecedores dos processos.

É importante comentar que alguns órgãos ou mesmo pessoas podem atuar como “cliente” e “fornecedor” de um mesmo processo, demandando o serviço como fornecedor e recebendo-o como “cliente”.

Área	Insumos (entradas)	Fornecedores
ProGrad	- Alteração da Legislação; - Avaliações dos cursos (SINAES).	MEC.
	- Demandas sociais.	Conselho de classe de órgão; Comunidade.
ProEx	- Proposta de programa de extensão; - Informações sobre o andamento do programa de extensão (atividades realizadas);	Departamentos acadêmicos.
ProPGP	- Pré-proposta de curso ou programa.	Proponentes.
ProAd	Solicitação de compras.	Usuários.

QUADRO 49: Insumo e fornecedor de cada processo
FONTE: Elaborado pela autora.

Os insumos identificados pelos entrevistados são basicamente documentos e informações, como previsto. Para os processos estudados com ProEx, ProPGP e ProAd os fornecedores principais são basicamente internos à universidade, já o processo de tramitação de projetos pedagógicos, estudado com a ProGrad, pode iniciar a elaboração ou alteração de projetos pedagógicos por demandas externas.

Considerando os insumos levantados, as duas próximas questões abordam como estes chegam ao processo. A qualidade destes insumos e o atendimento a determinadas características pode auxiliar o andamento do processo, bem como impactar na qualidade do produto final do processo.

Área	Fornecedores conhecem características necessárias aos insumos?
ProGrad	Existem fóruns (por exemplo, ANDIFES, ForGrad, Sindicatos, Conselhos profissionais) onde são feitas propostas para órgãos regulamentadores com objetivo de definir características.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim, tem que atender formulário eletrônico da CAPES (APCN).
ProAd	Não, alguns usuários não preenchem a requisição de compras corretamente (algumas informações, como os três orçamentos com o valor do produto e a especificação detalhada do mesmo não são enviadas).

QUADRO 50: Características dos insumos

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Monitoramento das características necessárias dos insumos?
ProGrad	Tem análise das demandas, sendo que podem ser encaminhadas ou não.
ProEx	ProEx analisa os relatórios dos programas, orientando e fornecendo sugestões para programas e atividades futuros.
ProPGP	Sim, avalia/checa se proposta está de acordo com solicitado pela CAPES e se tem as características necessárias para ser aprovada.
ProAd	Sim, o correto é devolver as requisições que não atendam os requisitos necessários, mas esta medida pode trazer prejuízos à UFSCar. Os problemas com as requisições devem ser reduzidos com a implantação do sistema eletrônico de requisições.

QUADRO 51: Monitoramento das características dos insumos

FONTE: Elaborado pela autora.

Conforme comentado anteriormente, três dos processos escopo deste trabalho são caracterizados fortemente por processos decisórios, envolvendo além de elaboração, aprovação e validação de projeto pedagógico, programas de extensão e programas de pós-graduação.

Como os documentos citados acima, que podem ser considerados insumos que entram em diferentes etapas do processo, são analisados e validados pelas instâncias devidas, conclui-se que há um forte monitoramento das características, conteúdo e formato dos insumos mais importantes para cada um desses três processos.

As requisições de compras, que são as entradas do processo de Compras, apresentam inconformidades que podem gerar alguns problemas no resultado final do processo. É de grande importância que os insumos de qualquer atividade não sejam causa de um eventual resultado insatisfatório do processo, principalmente quando estes insumos são elaborados dentro da própria organização, como no caso deste processo.

Grupo 6: Estratégia, qualidade e melhoria contínua:

Esse grupo examina como estratégia, qualidade e melhoria contínua são percebidas pelos entrevistados, considerando os processos do escopo do trabalho.

Os dois pontos seguintes tratam simplesmente da existência e conhecimento das estratégias da UFSCar e da sua própria reitoria:

Área	Conhece estratégias da UFSCar?
ProGrad	Sim.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim.
ProAd	Sim.

QUADRO 52: Estratégia da UFSCar

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Existe e/ou conhece estratégias da sua Pró-reitoria?
ProGrad	Sim.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim, a estratégia é sempre facilitar que anseios da comunidade se concretizem da melhor maneira possível.
ProAd	Sim, é fazer a instituição funcionar corretamente.

QUADRO 53: Estratégias da Pró-reitoria

FONTE: Elaborado pela autora.

Nos dois casos os representantes das quatro áreas responderam que a estratégia da UFSCar e de suas respectivas pró-reitorias é conhecida por eles.

O item seguinte trata da existência de indicadores para medição dos resultados esperados e desejados de cada processo, estes indicadores podem estar relacionados à qualidade intrínseca, tempo, custo, entre outros.

O objetivo de se estabelecer e mensurar indicadores é saber se o processo atende ou não às demandas da legislação, às necessidades dos envolvidos, da comunidade e da própria organização, no caso, a UFSCar.

Área	Existem indicadores de produtividade e qualidade?
ProGrad	Existe.
ProEx	Os programas são avaliados periodicamente quanto a sua qualidade e atendimento aos objetivos informados.
ProPGP	Não se aplica.
ProAd	Não existem indicadores.

QUADRO 54: Indicadores

FONTE: Elaborado pela autora.

A existência de indicadores, segundo informado pelos entrevistados de dois dos processos analisados, é de suma importância para o entendimento do nível do processo, com o objetivo de que medidas sejam tomadas, caso o resultado (medido através dos indicadores) seja insatisfatório e para que o impacto de eventuais mudanças no processo seja percebido.

A questão seguinte busca identificar se os entrevistados conhecem ou não os problemas operacionais das áreas. O objetivo de verificar se os envolvidos com os processos conhecem os problemas das áreas é entender se os problemas são identificados, analisados e tratados.

Área	Você conhece os problemas (relacionados aos resultados) operacionais da sua área?
ProGrad	Sim.
ProEx	Sim.
ProPGP	Não tem tido problemas operacionais, pois o processo é muito parametrizado pela CAPES.
ProAd	Sim.

QUADRO 55: Problemas da área

FONTE: Elaborado pela autora.

Segundo os entrevistados os problemas operacionais são conhecidos, o que já demonstra, pelo menos, um passo inicial na busca do aperfeiçoamento.

Conforme identificado na pesquisa bibliográfica, a melhoria contínua e o gerenciamento por processos não são necessariamente concorrentes, podem co-existir em uma mesma organização, havendo alternância do processo de melhoria contínua com melhorias drásticas de processo.

Independente disso, a existência de alguma semente de melhoria contínua é um bom sinalizador, pois indica que a organização busca ou favorece de alguma forma, o aumento do seu desempenho através de boas práticas.

Os dois últimos pontos desse grupo referem-se à melhoria contínua:

Área	Considera o processo "capaz" de se adaptar às mudanças (externas ou internas) e de perseguir melhorias contínuas?
ProGrad	Sim.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim, processo segue mudanças da CAPES, sempre que ocorrem.
ProAd	Sim, as mudanças oriundas da União (governo) são compulsórias e há necessidade de cumpri-las. As mudanças internas são mais participativas.

QUADRO 56: Adaptação do processo às mudanças

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Como você vê o processo de melhoria contínua?
ProGrad	Indispensável.
ProEx	É muito importante: o ProExWeb foi grande avanço, facilitou a sistemática, pois antes o funcionamento do processo não era claro para os professores.
ProPGP	É importante buscar se adaptar, mas depende da CAPES. A comunidade acadêmica também se adapta em relação às questões de avaliação.
ProAd	É, sem dúvida, muito importante.

QUADRO 57: Melhoria contínua

FONTE: Elaborado pela autora.

Em linhas gerais, os entrevistados avaliam que a melhoria contínua é importante e que o processo analisado pode e deve passar por essas melhorias.

Grupo 7: Atividades do processo:

O último grupo do protocolo de pesquisa trata das atividades que constituem cada um dos processos analisados.

Mais do que identificar as tarefas, as questões deste grupo buscam capturar a percepção das pessoas quanto ao que pode ser melhorado e se existem duplicidade, trabalhos desnecessários ou que não geram resultado.

O primeiro quesito levanta as atividades propriamente ditas com o objetivo principal de reforçar o processo para os envolvidos no momento da aplicação do protocolo de pesquisa.

Área	Atividades desenvolvidas no processo
ProGrad	<ul style="list-style-type: none"> - Análise, discussão da proposta; - Encaminhamento operacional física e virtual dos processos; - Redação de pareceres e ata; - Publicação e divulgação do resultado para conhecimento de todos os envolvidos; - Arquivamento correto da informação.
ProEx	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de proposta de programa de extensão; - Avaliação/aprovação de proposta de programa de extensão; - Acompanhamento dos programas de extensão; - Avaliação dos programas de extensão.
ProPGP	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da pré-proposta apresentada (pode fazer sugestões de melhoria ou modificações); - Síntese de cada pré-proposta para análise da Câmara de Pós-graduação e Pesquisa; - Câmara de Pós-graduação e Pesquisa emite parecer e encaminha para CEPE e para CAPES; - CAPES (Conselho Técnico científico) analisa e aprova (ou não); - Se aprovado pela CAPES (Conselho Técnico científico), segue para aprovação do Conselho Universitário (ConsUni).
ProAd	<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos preenchem PEDIDO DE COMPRAS E SERVIÇOS com descrição completa e valores estimados, autorizados pelo diretor de departamento e de centro; - Departamento de Orçamento analisa a disponibilidade de verba do departamento solicitante; - Departamento de Compras reúne quantidade adequada de pedidos e encaminha processo de compra, de acordo com valores (conforme legislação); - Realização da compra (o procedimento é distinto conforme valor da compra).

QUADRO 58: Atividades desenvolvidas no processo

FONTE: Elaborado pela autora.

O ponto seguinte pretende identificar o quanto a execução das atividades dos processos está clara para as pessoas que as desenvolvem, o quanto a legislação, o treinamento ou os sistemas informatizados, abordados anteriormente, refletem de maneira positiva na execução dos trabalhos.

Área	As atividades e trabalhos estão definidos de forma clara?
ProGrad	Existe a Portaria, mas não existe manual de procedimentos ou algo mais detalhado.
ProEx	Sim.
ProPGP	Sim, tem encaminhamento formal, de acordo com os regimentos.
ProAd	Estão definidos de forma clara. Existe uma rotina pré-estabelecida, que não se altera.

QUADRO 59: Definição das atividades e trabalhos

FONTE: Elaborado pela autora.

De acordo com os entrevistados, as atividades estão definidas de forma clara e existe a legislação que aborda o que precisa ser executado, porém sem detalhar operacionalmente o que precisa ser feito.

O tema seguinte levanta sugestões dos entrevistados para melhorar a tramitação do processo e conseqüentemente os resultados obtidos.

Área	Como pode melhorar as atividades do processo?
ProGrad	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir fases do processo (há previsão da redução do número e das atribuições dos colegiados); - Implantar protocolos com chaves de segurança; - Implantar tramitação virtual do processo (e não fisicamente) - Para melhorar e divulgar o processo; - Disponibilizar esquema básico do processo para envolvidos, de forma fácil e acessível.
ProEx	A ferramenta ProExWeb é melhorada conforme se percebe a necessidade e a possibilidade de facilitar o gerenciamento e aprovação. Cada etapa implantada passa por melhorias, solicitadas pelos usuários.
ProPGP	Há a dificuldade das pessoas fazerem as atividades (análise inicial) no tempo necessário.
ProAd	<p>O relacionamento com o usuário pode ser melhorado. Se o usuário conhecer a funcionalidade do sistema será bom para todos os envolvidos.</p> <p>Com o novo sistema (que está sendo elaborado internamente) haverá melhora no conteúdo da requisição, especialmente em relação à especificação das características dos produtos solicitados.</p>

QUADRO 60: Como melhorar as atividades do processo

FONTE: Elaborado pela autora.

Os tópicos seguintes manejam o tema das atividades, arquivos e materiais que são elaborados ou realizados, mas que não acrescentam resultado ao processo, isto é, em condições normais o processo alcançaria seu resultado esperado mesmo sem a realização das atividades. Em última instância, pode-se dizer que são atividades e/ou materiais desnecessários.

Área	Existem "funções sombra" (atividades improdutivas, como transmissão de recados, espera pelo início de reuniões, procura de coisas perdidas, revisões mal feitas e espera dos resultados de algum outro processo)?
ProGrad	- Procura de documentos perdidos (problemas com o protocolo); - Espera por resultados (fica parado na secretaria e o encaminhamento é lento); - Existe resistência para elaboração do projeto pedagógico ou mesmo para divulgação e revisão - docentes desvalorizam a visão holística do projeto pedagógico, inclusive pela formação de especialista de cada.
ProEx	No sistema de papel: - Ocorria o extravio de documentos/processos físicos, geralmente durante a tramitação nos departamentos, o que gerava busca pelo material extraviado e elaboração de 2ª via. - O prazo estipulado para os pareceres era ultrapassado, pois professores são demandados por várias atividades; - Espera pelas reuniões das comissões assessoras, que geralmente é quinzenal. Apesar de ocorrerem dentro do prazo previsto, o tempo necessário é grande e são muitos os envolvidos. Esses problemas tendem a ser resolvidos quando todo o "ProEx Web" estiver implantado, pois a circulação física dos documentos é reduzida. Para finalizar a implantação do "ProEx Web" só falta o módulo que tratará do gerenciamento das atividades que têm financiamento externo.
ProPGP	Não tem.
ProAd	Sim, não é possível transferir a relação de itens que serão adquiridos, do edital que está anexo ao SIASG para o módulo de divulgação dos itens elencados deste. Havendo necessidade de realizar nova digitação de todos os itens.

QUADRO 61: Existência de funções-sombra

FONTE: Elaborado pela autora.

Área	Existem "registros-sombra" (transcrições e gravações em mídia de informações duplicadas)?
ProGrad	Várias versões do mesmo documento virtual (com alterações) são arquivadas; Existe gravação de reuniões e posterior elaboração da ata.
ProEx	Não.
ProPGP	Não tem.
ProAd	O SIASG e o Compras Net possuem algumas informações idênticas, mas ambas utilizam a mesma fonte, não existindo possibilidade de dados ou informações diferentes entre eles.

QUADRO 62: Existência de registros-sombra

FONTE: Elaborado pela autora.

Pelo relato dos entrevistados, infere-se que principalmente a função sombra é um fator que pode dificultar ou postergar o bom andamento do processo para o alcance dos objetivos propostos e esperados.

6.2. Discussão

6.2.1. A Pró-Reitoria de Graduação (ProGrad)

Considerando os processos em estudo pelo presente trabalho, a Elaboração e tramitação de projetos pedagógicos é o que apresenta maiores problemas e dificuldades. Os pontos mais críticos detectados nesse processo foram:

- Elevado tempo para conclusão e disponibilização do projeto pedagógico;
- Não cumprimento, pelos envolvidos, dos prazos necessários em cada etapa, gerando atraso ou demora no tempo total previsto;
- O processo não é conhecido por todos os envolvidos, é possível que as pessoas tenham dificuldade ou desconheçam o seu papel e a sua função dentro do processo;
- Fluxo intenso de documentos e informações entre as áreas;
- Repetição da mesma atividade algumas vezes, por falta de consenso;
- Perda de documentos;
- Dúvida do andamento e local (etapa do processo) onde o processo está no momento.

Um dos fatores que pode contribuir para o comentado acima é que determinada tramitação de projeto pedagógico é particular a um departamento e/ou coordenação de curso, ou seja, algumas áreas envolvidas em cada tramitação são particulares àquele projeto pedagógico específico, havendo maior dificuldade em se estabelecer uma uniformização entre idéias e procedimentos.

Isto também gera um público muito distinto e específico, especialmente se for analisado que a UFSCar abrange várias áreas do conhecimento. Cada área do conhecimento apresenta linguagem e forma de atuação peculiares e isto se reflete, direta e indiretamente, na elaboração do projeto pedagógico.

Considerando essa visão multidisciplinar, o processo precisa estar extremamente bem definido, parametrizado e claro a todos os envolvidos. Também é recomendável que exista um sistema de informação que permeie todo o processo, que direcione as pessoas ao objetivo.

Para isso é necessário que o fluxo do processo seja revisto e que cada uma de suas atividades seja analisada, buscando oportunidades de otimização de tempo

e recursos, ou seja, talvez algumas atividades possam ser reduzidas, agrupadas, redesenhadas (talvez até eliminadas) sem comprometer, ou até melhorando, o resultado final do processo.

A tecnologia da informação pode ser uma habilitadora desse objetivo, por meio de algumas ferramentas ou sistemas de informação é possível que o fluxo de documentos aconteça mais facilmente da forma necessária e projetada.

Após a definição e aprovação desse processo revisto e melhorado, há que se definir também indicadores para o processo e para cada etapa do processo, a fim de evitar que eventuais problemas em alguma etapa impactem no resultado do processo.

Além disso, todos os envolvidos precisam saber como o “novo” processo funciona, o recomendável é que isso aconteça não somente através da publicação da portaria, mas também de forma mais pictórica.

É importante comentar que os pontos de oportunidade de melhoria acima citados não inviabilizam, de forma alguma, a implementação do gerenciamento por processos. Aliás, por apresentar alguns desses pontos, esse processo se torna grande candidato a aplicação do gerenciamento por processos.

6.2.2. A Pró-Reitoria de Extensão (ProEx)

Também não há nenhuma restrição à implementação do gerenciamento por processos para a gestão dos programas de extensão. Ao contrário. Pelo que foi levantado, o gerenciamento por processos tem muito a acrescentar nesse caso.

Este processo percorre diferentes áreas e durante toda a sua existência, que pode chegar a vários anos mediante algumas circunstâncias, envolve diversas pessoas, de diferentes níveis e formação.

Quando existem muitas áreas envolvidas em um mesmo processo, ou seja, quando o processo apenas transita pelas áreas, sem ser finalizado, a tendência é que, por diferentes causas, as pessoas priorizem as atividades que consideram como de responsabilidade de seu próprio departamento em detrimento de atividades que não terminam naquele momento.

A visão por processos permite que se quebrem as barreiras entre as áreas da estrutura organizacional; quando se visualiza o processo não há separação entre as áreas, todas as pessoas trabalham com o mesmo objetivo, vislumbrando o resultado final do processo e não somente da sua área. São os processos que geram os produtos.

A existência de um sistema de informação que permite a visualização e o controle de cada etapa do processo, podendo alertar em casos de falhas é muito favorável.

Essa ferramenta deve, inclusive, ser utilizada como fornecedora de informação de etapas e pontos de atenção do processo, isto é, aqueles onde ocorrem os maiores e mais recorrentes problemas (demora e retrabalho, por exemplo). A partir disso, há que se atuar para melhorar o que foi detectado como fora do padrão.

6.2.3. A Pró-Reitoria de Pós-Graduação (ProPGP)

A tramitação do processo de criação de programas de pós-graduação parece ser menos complexa, com menor número de pessoas e departamentos envolvidos que os outros dois processos já discutidos.

Além disso, esse processo está muito parametrizado pela CAPES, que recebe o produto final do mesmo. Aliás, a obediência a esses requisitos e o fluxo de tramitação aparentemente simplificado mostram que a forma de condução deste processo se assemelha ao gerenciamento por processos em alguns pontos, como a aparente sinergia entre as áreas em busca do objetivo comum (resultado do processo).

Pelo que foi observado não há nenhuma restrição ou impedimento à implantação do gerenciamento por processos neste caso. Para isso, é recomendável que se estabeleça uma equipe de trabalho para avaliar o processo e suas etapas, podendo propor revisões ou melhorias, seguindo os critérios ou obrigações legais, assim como para os outros processos do escopo do estudo.

Nesse sentido, Champy (1997) comenta que a estrutura por departamentos e funções, cujas fronteiras são pouco flexíveis, levou à administração focada em si e à burocracia.

6.2.4. A Pró-Reitoria de Administração (ProAd)

O processo de Compras atinge todas as áreas da UFSCar, pois é através dele que produtos e serviços são adquiridos. Nesse aspecto, a grande diferença deste processo com os outros estudados neste trabalho, que também abrangem várias áreas, reside na interação entre as áreas.

A maior parte da interação com outras áreas, no processo de compras, ocorre com outros departamentos estritamente administrativos e que pertencem a mesma Pró-reitoria (ProAd), como Orçamento, Financeiro e Almoxarifado, sendo que o solicitante pode ser de outras áreas.

Nos outros processos estudados, os projetos ou programas podem ser interfuncionais, envolvendo pessoas de diferentes departamentos para a mesma finalidade, que pode ser elaborar ou analisar (dar parecer). Este tipo de atividade é menos padronizado, depende de análise pessoal, ou seja, é menos objetivo que as atividades desenvolvidas no processo de Compras.

Mesmo este processo estando mais próximo do gerenciamento por processos, várias melhorias podem ser adotadas:

- Definição de um dono para o processo. Lembrando que deve ser uma única pessoa e não uma área;
- Incorporação da visão sistêmica pelas pessoas que trabalham com o processo, para que visem e trabalhem em busca do resultado final do processo e não do seu departamento ou área;
- Melhoria na qualidade das requisições de compra, elaboradas pelos usuários;
- Aumento do entendimento das atividades e restrições legais do processo pelos usuários.

6.2.5. Análise comparativa

Na comparação entre os quatro processos estudados, nota-se que o “Tramitação de projetos pedagógicos dos cursos de graduação” é o processo que teria

maior dificuldades na implementação do gerenciamento por processos. Ao mesmo tempo é o que teria maiores benefícios com a implementação.

O entendimento dos processos de negócio interfuncionais é necessário para a compreensão do problema da gestão dos processos de negócio da área pública (GULLEDGE JÚNIOR; SOMMER, 2002).

O processo mencionado apresenta maior número de etapas e áreas envolvidas, além de maior dificuldade de interação com as áreas relacionadas, fluxo de documentos mais intenso e significativa tramitação de documentos fisicamente, o que pode resultar em, na situação atual, perda de documentos e maior tempo para realização dos processos.

Com relação a esse processo, há que avaliar e buscar alternativas para alguns itens:

- Como existe muita tramitação de documentos pode ocorrer o processamento de informação semelhante por diferentes envolvidos. A informação deve ser processada por quem a produz e deve estar disponível a todos, preferencialmente, de forma simultânea;
- Aparentemente não estão sendo aproveitados todos os benefícios da tecnologia de informação, inclusive para minimizar a tramitação de documentos, que se deve à característica intrínseca do processo;
- É possível que os trabalhos não estejam definidos de forma clara a todos os envolvidos. Sugere-se que haja um entendimento do processo e do fluxo de trabalho, juntamente com a identificação das inter-relações entre os departamentos, por todos os envolvidos;
- Relacionado ao item anterior, cada departamento e/ou envolvido deve entender as suas responsabilidades dentro do processo;
- Há transformações de mídia (conversão de informação de uma forma de transmissão para outra) e registros-sombra (transcrições e gravações em mídia de informações duplicadas). Estes devem ser minimizados.

O processo relacionado aos “Programas de extensão” também permeia muitas áreas, mas com menor intensidade do que de “Tramitação de projetos pedagógicos dos cursos de graduação”.

Independente disso, aparentemente a implantação do ProExWeb possibilitou a visualização holística do processo por todos os envolvidos, reduzindo o foco restrito aos resultados do próprio departamento.

O principal ponto a ser tratado nesse processo são as funções-sombra ou atividades que não geram resultado, como espera por reuniões, procura de documentos perdidos e espera dos resultados de algum departamento (nesse mesmo processo).

O processo de “Criação de programa de pós-graduação”, talvez por ter interação com menor número de áreas e ser regulado por um órgão externo, aparenta estar mais estruturado e ter menor necessidade de interação com as áreas envolvidas.

Este processo também apresenta alguns pontos de atenção, quanto ao gerenciamento por processos, que precisam ser analisados:

- Não há indício de treinamento focalizado no trabalho e/ou ambiente de aprendizado no trabalho;
- Existe a elaboração de síntese dos projetos de programas de extensão. Há que se buscar formas de garantir que isso não resulte em duplicação de registros, o que poderia acarretar, inclusive, em informações conflitantes.

Dentre os processos estudados, o processo de Compras é o que está mais próximo do gerenciamento por processos. É possível que isto seja devido a alguns fatores, como:

- É provável que quando foi implantado, por demanda da União Federal, o sistema eletrônico e unificado de compras tenha havido um trabalho de revisão das atividades necessárias, segundo legislação, para aquisição de compras ou serviços, com a grande vantagem de ser um formato utilizado por todas as instituições públicas federais, o que possibilita melhorias e ganhos de operação em escala;
- Há um trabalho em fase de finalização na ProAd para agilização e melhoria da qualidade das requisições de compras;
- Este processo é extremamente regulamentado, a maioria das atividades está prescrita em lei, havendo menor possibilidade de equívocos, que geram retrabalho;
- Apesar de haver uma grande dificuldade com as requisições de compras oriundas dos solicitantes, o que pode ser inclusive devido ao desconhecimento da legislação referente ao processo, o ato de comprar é mais tangível para a maioria das pessoas.

Mesmo os outros processos, alguns pontos importantes para o gerenciamento por processos, inclusive comentados na revisão bibliográfica e

abrangidos no protocolo de pesquisa, foram citados como presentes pelos entrevistados dos processos:

- Trabalho de envolvidos deve ter foco no resultado;
- As decisões ocorrem dentro dos próprios processos;
- Entendimento da estratégia corporativa, de suas metas e problemas;
- Comprometimento e compromisso de longo prazo das lideranças;
- Definição e conhecimento dos problemas operacionais;
- Entendimento da cultura corporativa;
- Entendimento do efeito influenciador da mudança e da capacidade de prever e se adaptar a novos cenários.

6.3. Comentários

Através do método científico de estudo de caso, este trabalho analisou a viabilidade do gerenciamento por processos em instituições públicas de ensino superior. Para alcançar esse objetivo foi aplicado um protocolo de pesquisa específico com envolvidos nos processos selecionados do objeto de estudo (UFSCar).

Os quatro processos estudados são de fundamental importância para a UFSCar, sendo que três estão intrinsecamente relacionados aos pilares de Ensino, Pesquisa e Extensão, que estão ligados à finalidade da universidade.

Utilizando como referência os processos estudados, a UFSCar pode ser classificada em relação à evolução para organização por processos, segundo os critérios definidos por Gonçalves (2000b) apontados no item 2.5 deste trabalho, na **Etapa C**, onde a organização conhece seus processos, já realizou melhorias, mas trabalha fortemente com a visão hierárquica.

É importante notar que não é possível manter a estrutura hierárquica e esperar que o gerenciamento por processo seja efetivo. A gestão por processos não funciona muito bem quando sobreposta ao controle e estruturas da gestão hierárquica (GULLEDGE JÚNIOR; SOMMER, 2002).

Nesta linha pode-se concluir que a UFSCar está a caminho do *New Public Management* distanciando-se, inclusive pelas diretrizes estabelecidas no seu

Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), dos fatores que caracterizam a organização burocrática.

Notou-se, pelas análises apresentadas, que não há restrição ou impedimento à aplicação do gerenciamento por processos no escopo do presente trabalho. A busca pela melhoria contínua pode ser visualizada e a valorização desse intuito de aperfeiçoamento é perceptível.

Além de não haver restrições, o gerenciamento por processos é recomendado para auxiliar e viabilizar a melhoria de resultados, o melhor aproveitamento de recursos e das habilidades das pessoas. Isso é possibilitado pela revisão, adequação e otimização das atividades, onde objetiva-se, entre outros, a redução dos tempos do ciclo do processo (que pode ser moroso atualmente) e do fluxo ou troca intensa e repetitiva de documentos entre áreas, o que pode agir positivamente no resultado do processo e até no bem-estar dos colaboradores.

No presente trabalho não foi detectado algum indício forte de que gerenciamento por processos fosse inaplicável no objeto de estudo por se tratar de uma organização pública, tampouco por se tratar de uma instituição de ensino. Todas as respostas “não se aplica” obtidas são mais devidas às características dos próprios processos que ao tipo de organização. Há que se ressaltar, entretanto, que a implementação propriamente dita do gerenciamento por processo não foi escopo do trabalho.

A maior ressalva, percebida no trabalho, entre administração pública e privada é a legislação. Como trata do bem público, a gestão pública está envolta em leis, decretos e portarias que conduzem, direcionam e até restringem a forma de desenvolver as atividades. O que não foi indicado, na literatura ou na parte prática deste trabalho, como um impeditivo para uma organização ser gerida por processos.

6.4. Limitações do estudo

Apesar de servirem como base inicial para estudos futuros, os resultados desta pesquisa não devem ser generalizados para outras organizações, mesmo que instituições públicas de ensino superior.

Essa limitação advém, entre outros motivos, do método científico escolhido para o trabalho: estudo de caso, que trata especificamente de determinada situação, neste estudo, quatro processos da UFSCar.

Entretanto, o instrumento (protocolo de pesquisa) aplicado no presente estudo pode ser aplicado em outras organizações, desde que revisto e adaptado às especificidades da organização, se necessário.

6.5. Indicações para pesquisas futuras

Como continuidade desta pesquisa, nos mesmos processos estudados na UFSCar, recomenda-se que as etapas dos processos sejam analisadas, assim como os indicadores de cada etapa e do processo, com objetivo de identificar os pontos que requerem maior atenção e atuação.

Da mesma forma, para a implantação do gerenciamento por processos, sugere-se a mensuração desses indicadores para verificação do resultado obtido (antes do gerenciamento por processos X após o gerenciamento por processos).

Sugere-se também que outras pesquisas semelhantes sejam desenvolvidas na administração pública, principalmente com o objetivo de não somente estudar, mas também de avaliar e viabilizar a melhoria da gestão pública.

Neste trabalho foram citadas algumas das iniciativas, na administração pública brasileira, de melhoria de gestão. Elas precisam ser incentivadas e apoiadas, pois podem auxiliar no intuito de atender maior número de cidadãos de forma mais igualitária e justa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ADIZES, Ichak. **Gerenciando as mudanças**: o poder da confiança e do respeito mútuos na vida pessoal, familiar, nos negócios e na sociedade. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1995. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios).

AL-MASHARI, Majed; IRANI, Zahir; ZAIRI, Mohamed. Business process reengineering: a survey of international experience. **Business Process management Journal**, v.7, n.5, p. 437-455, 2001.

ALY, Nael; AKPOVI, Joseph. Total quality management in California public higher education. **Quality Assurance in Education**, v. 9, n. 3, p.127-131, 2001.

ARAÚJO, Luis César G de. **Organização & Método**: integrando comportamento, estrutura, estratégia e tecnologia. 2. ed. São Paulo: Editoria Atlas, 1986.

ASHKENAS, Ron. A roupa nova da organização. In: HESSELBEIN, Francês; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. 4. ed. São Paulo: Editora Futura, p. 118-126. 1997.

BENITO, J. González; LORENTE, A. R. Martinez; DALE, B. G. Business process re-engineering to total quality management: an examination of the issues. **Business Process Management Journal**, v.5, n.4, p. 345-358, 1999.

BERTO, Rosa M. V. S.; NAKANO, Davi Noboru. A produção científica nos anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção: um levantamento de métodos e tipos de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP), 19.; INTERNACIONAL CONGRESSO OF INDUSTRIAL ENGINEERING (ICIE), 5. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

BJUR, Wesley E. Reengenharia, Reinvenção: remodelando o paradigma da administração? In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda, 1995.

BOLTON, Allan. A rose by any other name: TQM in higher education. **Quality Assurance in Education**, v.3, n.2, p. 13-18, 1995.

BOMFIM, Marcelo Pelágio da Costa. Redesenho do processo de concessão de crédito. In: PETRUCCI, Vera Lúcia; UMBELINO, Lícia Maria (Org). **Ações premiadas no 3º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração pública Federal**, 1999, Brasília: ENAP, p. 105-106, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. Brasília: MARE, 1997. 50p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 9).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Dados e Indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior**: IFES em 2000. Brasília: MEC/SESu, 2002. 224p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indIFES2000.pdf>>. Acesso em: 12 jun.2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação** – Lei nº 010172 de 9 janeiro de 2001a. MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 05 jul.2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior (SESu). Portal. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/>>. Acesso em: 05 jul. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior (SESu). Portal. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/>>. Acesso em: 05 jul. 2006.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências, 2001b. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/anexo.do?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FAnexo%2F-9176941956091780045/>>. Acesso em: 12 mai. 2008.

BRYMAN, Allan. **Research methods and organization studies**. London: Unwin Hyman, 1989.

CAMARGO, Ana Tereza da Silva Pereira; REZENDE, Sérgio Fernandes de. Modernizando a gestão para a cidadania. In: LEMOS, Chélen Fischer de. **Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**, 2000, Brasília: ENAP, p. 67-77, 2000.

CARAVANTES, Geraldo. Reengenharia ou readministração? In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda, 1995. 187p.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernando. As políticas de gestão e avaliação acadêmica no contexto da reforma da educação superior. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Editora Cortez, p. 251-261. 2004.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda, 1982. 318p.

CHAMPY, James A. Preparando-se para a mudança organizacional. In: HESSELBEIN, Francês; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã**. 4. ed. São Paulo: Editora Futura, p. 25-32. 1997.

CLAVER, Enrique et al. Public administration: from bureaucratic culture to citizen-oriented culture. **The International Journal of Public Sector Management**, v.12, n.5, p.455-464, 1999.

CURY, Antônio. **Organização e Métodos**: uma visão holística. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Empresa Pública**. São Paulo: Editora da USP, 1973.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, Métodos & Processos**: administrando organizações por meio de processos de negócio. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

CRUZ, Tadeu. **Workflow**: a tecnologia que vai revolucionar processos. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1993.

DEMING, William Edwards. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques Saraiva. 1990.

DI GIÁCOMO, Waldemar Álvaro. **O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea**: Interfaces Brasil/Canadá. Rio Grande n. 5. 2005a.

DI GIACOMO, Waldemar Álvaro. Tendências da qualificação profissional e gestão universitária num contexto de impermanência. In: TÓVOLI, Emília Maria Gaspar et al. (Org). **Gestão universitária**. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica, p. 133-142, 2005b. (Série Administração pública; 1).

DINSDALE, Geoff et al. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. **Cadernos ENAP**, n.20. 2000.

DONMOYER, Robert. Generalizability and the single-case study. In: GOMM, Roger; HAMMERSLEY, Martyn; FOSTER, Peter (Ed.). **Case study method**: key issues, key texts. London: SAGE Publications, 2000. cap. 3

DONNELLY, Mike. Making the difference: quality strategy in the public sector. **Managing service quality**, v.12, n. 1, p.47-52, 1999.

DRUCKER, Peter. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 5. ed. São Paulo: Editoria Pioneira, 1998.

DUARTE FILHO, Oswaldo Baptista. Autonomia universitária: o jardim em risco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24/07/2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2406200709.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2007.

FARIAS, Luiz Carlos Everton de. Reestruturação do INCRA. In: COUTINHO, Gustavo Amorim (Org.). **Ações premiadas no 6º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**, Brasília: ENAP, p.63-75, 2002.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. Universidade, ciência e tecnologia (1985-2000): algumas questões. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: Políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Editora Cortez, p. 81-109, 2004.

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodologia Científica da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

FORUM DOS PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Plano nacional de extensão universitária**. Ilhéus: Editus, 2001.

FRADE, Luis Cláudio da Silva. O Laboratório Central (LACEN), uma nova gestão estruturada em processos. In: COUTINHO, Gustavo Amorim (Org.). **Ações premiadas no 6º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, p. 35-45. 2002.

GARCIA, Eloi de Souza et al. Gestão da Informação. In: PETRUCCI, Vera Lúcia; UMBELINO, Lícia Maria (Orgs.). **Ações premiadas no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, p. 115-134, 2000.

GARVIN, David A., Como alavancar processos para obter vantagens estratégicas: uma mesa-redonda com Allaire, da Xerox, Herres, da USAA, Leschly, da SmithKline Beecham, e Weatherup, da Pepsi. In: CHAMPY, James; NOHRIA, Nitin. **Avanço rápido: as melhores idéias sobre o gerenciamento de mudanças nos negócios**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997. p.159-181.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.40, n.1, p. 6-19, jan./mar. 2000a.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. Processo, que processo? **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.40, n.4, p. 8-19, out./dez. 2000b.

GRAHAM JÚNIOR, Cole Blease. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1994.

GRUPO ASSESSOR REUNI. **Reuni: diretrizes gerais**. Brasília, ago. 2007. Disponível em: < <http://www.comunicacao.ufscar.br/reuni/>>. Acesso em: 22 nov. 2007.

GULLEDGE JÚNIOR, Thomas R.; SOMMER, Rainer. A. Business process management: public sector implications. **Business Process Management Journal**, v. 8, n. 4, p. 364-376, 2002.

HALACHMI, Arie; BOVAIRD, Tony. Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons. **Technovation**, v. 17, n.5, p.227-235, 1997.

HALACHMI, Arie. Business Process Reengineering in the public sector: trying to get another frog to fly? **National Productivity Review**, v. 15; n. 3, p.9-18, 1996.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

HAMMER, Michael. **The process enterprise**: an executive perspective. 2. ed. Junho 2001. Cambridge: Hammer and Company, 2001. 17 p. Disponível em: <<http://www.hammerandco.com/publications.asp>>. Acesso em 08 mai. 2007.

HAMMER, Michael. A essência da nova organização. In: HESSELBEIN, Francês; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. 4. ed. São Paulo: Editora Futura, p. 41-48. 1997.

HAMMER, Michael. Reengineering work: don't automate, obliterate. **Havard Business Review**. p. 104-112, jul./ago. 1990.

HARMON, Frederick G. O presente do futuro. In: HESSELBEIN, Francês; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **A organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. 4. ed. São Paulo: Editora Futura, p. 260-269. 1997.

HARRINGTON, H. James; HARRINGTON, James S. **Administración total del mejoramiento continuo**: la nueva generación. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill, 1993.

HARRINGTON, James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

JACOBSON, Ivair; ERICSSON, Maria; JACOBSON, Agneta. **The object advantage**: business process reengineering with object technology. Lenwade: Addison-Wesley Publishing Company, 1995. 347.p.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil. **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, v.34, n.3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Inovação nas organizações burocráticas. In: TÓVOLI, Emília Maria Gaspar; SEGATTO, José Antônio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Gestão universitária**. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica, 2005a. 188p. Série Administração pública n.1. p. 69-77.

KOCK JÚNIOR, Nerev F.; MCQUEEN, Robert J.; BAKER, Megan. Re-engineering a public organization: an analysis of a case of "successful failure". **International Journal of Public Sector Management**, v.9, n.4, p. 42-50, 1996.

LASKI, Harold. Joseph. Burocracia: o problema da burocracia. In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 47-53.

LEVY, Evelyn. Formação e capacitação na construção de um novo Estado. **Texto para discussão**: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: MARE/ENAP, n. 19, 15p, 1997.

LEWIS, Marianne W. Iterative triangulation: a theory development process using existing case studies. **Journal of Operations Management**, v. 16, p. 455-469, 1998.

MACINTOSH, Roberto. BPR: Alive and well in the public sector. **International Journal of Operations. Production Mangement**, v.23, n.3, p. 327-344, 2003.

MAGALHÃES, Celso de. A estrutura da administração federal. In: ROOD, John F. **Administração Federal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965. p. 21-27.

MARTINS FILHO, Antônio. **Autonomia das Universidades Federais**. Ceará: Imprensa Universitária do Ceará, 1964.

MATOS, Francisco Gomes de. Reinventando o caos: reengenharia ou reeducação empresarial? In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda. 1995. 187p.

MCADAM, Rodney; SAULTERS, Robbies. Quality management in the public sector. **Total Quality Management**, v. 11, n. 4/5&6, p.S652-S656, jul., 1998.

MCADAM, Rodney; MITCHELL, Neil. Development of a business process re-engineering model applicable to the public sector. **Total Quality Management**, v. 9, n. 4;5., p.S160-S163, jul. 1998.

MERLI, Giorgio. **Eurochallenge**: the TQM approach to capturing global markets. 2. ed. Oxford: IFS Ltd, 1993.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian Quinn. **The Strategy process**: concepts, contexts, cases. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

MISES, Ludwig von. Administração burocrática: de que modo diferem a administração de empresas e a administração pública? In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 65-72.

MONTEIRO, Wanderley Rossi. **Implementação da reengenharia de processos de negócio**: estudo de casos de organizações no Brasil. 30/06/2003. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração de empresas) - Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MOREIRA, Daniel Augusto. **Reengenharia**: dinâmica para mudança. São Paulo: Pioneira, 1994.

MORRIS, Daniel; BRANDON, Joel. **Reengenharia**: reestruturando sua empresa. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda, 1994.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Organização e Poder**: empresa, Estado e Escola. São Paulo: Ed. Atlas, 1986.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **O que é burocracia**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.21. 112 p. (Coleção Primeiros Passos; v.21).

MOTTA, Paulo Roberto. Reengenharia: utilidades e futilidades da nova onda administrativa? In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda, 1995. 187p.

MUKHERJEE, Sanjoy; BRAGANZA, Ashley. Core Process Redesign in the Public Sector. **Management services**, v. 38, n. 6, p. 6-8, Jun. 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sofrimento organizacional, democracia e gestão universitária In: TÓVOLI, Emília Maria Gaspar; SEGATTO, José Antônio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Gestão universitária**. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica, 2005. 188p. (Série Administração pública n.1.). p. 19-67

NUNES, Marcos Alonso. Agências executivas: estratégias de reforma administrativa. **Texto para discussão**: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: MARE/ENAP, n. 18, 37p, 1997.

ONGARO, Edoardo. Process management in the public sector: the experience of one-stop shops in Italy. **The International Journal of Public sector management**. Milan, v.17, n.1, p. 81-107, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org). **Reforma do Estado e Administração pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org). **Reforma do Estado e Administração pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b. p. 237-270.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretãs. Modelos de mudança nas organizações brasileiras: uma análise crítica. In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda, 1995. 187p.

POLLOCK, Stephen; ROTHKOPF, Michael; BARNETT, Arnold. **Operations research and public sector**. Amsterdam: Elsevier Science B.V., v.6, 1994. (Handbooks in operations research and management science).

RIBEIRO, Luís Roberto de Camargo. **Programas da Qualidade Total e educação:** reflexões sobre a utilização de seus princípios no ensino de engenharia. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RIGGS, Fred W. Tipologia de Administração Comparativa. In: CADWHEEL, Lyntonh et al. **Administração pública Comparada.** Bloch Editores S.A., 1967.

RITCHIE, Jane; LEWIS, Jane (Ed). **Qualitative research:** a guide for social science students and researchers. Londres: SAGE Publications, 2005. 336p.

RODRIGUES, Gabriel Mário. Os desafios da expansão do ensino superior. **Ensino Superior.** Editora Segmento, ano 4, n. 36, p. 42, set. 2001.

SANTANA, Flávia Feitosa. **A dinâmica da aplicação do termo qualidade na educação superior brasileira.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007. 248p.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Gestão Pública. **Pregão eletrônico.** São Paulo, 2008. Disponível em < <http://www.pregao.sp.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2008.

SATO, Cláudio Seiji. Utilizando a internet na administração pública. **Texto para discussão:** Fundação Escola Nacional de Administração, Brasília: ENAP, n. 22, 30p, 1997.

SCHAEL, Thomas. **Workflow management systems for process organization.** 2. ed. Berlin: Springer – Verlag Keildelberg, 1998.

SEGATTO, José Antônio. Desafios, paradoxos e problemas da universidade pública. In: TÓVOLI, Emília Maria Gaspar; SEGATTO, José Antônio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Gestão universitária.** Araraquara: Editora Cultura Acadêmica, 2005. 188p. (Série Administração pública n.1). p. 09-17.

SENGE, Peter et al. **A dança das mudanças.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SILVA, Maria das Graças Martins. **Extensão:** a face social da Universidade? Campo Grande: Editora Federal de Mato Grosso do Sul, 2000.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. NUPES e as bases teóricas das novas faces da educação superior no Brasil: uma hipótese? In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade:** políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Editora Cortez, p. 53-77, 2004.

SOMERVILLE, Iain; MROZ, John Edwin. Novas competências para um novo mundo. In: HESSELBEIN, Francês; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã**. 4. ed. São Paulo: Editora Futura, 1997. 428p.

SOUZA, Irineu Manoel de. Inovações na administração universitária: gestão de recursos humanos. In: LEMOS, Chélen Fischer de (Org.). **Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — 2000**. Brasília: ENAP, p. 191-197, 2000.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; PAULA, Irilene Fernandes. **Documento síntese do Seminário internacional universidade XXI: novos caminhos para a educação superior**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/novoscaminhoseducacaosuperior.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

STROH, Paula Yone; PENA-VEGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Reforma da educação superior brasileira: diagnóstico**. 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diagnosticoreformaeducacaosuperiorbrasileira.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

TAPSCOTT, Don; CASTON, Art. **Mudança de paradigma: a nova promessa da tecnologia da informação**. São Paulo: Makron Books, 1995.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros; SENA, Patty Emanoela Alves Gonçalves de. O papel social da universidade na formação do educador. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Editora Cortez, p. 285-302, 2004.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho**. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 1994.

TOMASKO, Robert M. **Rethinking: repensando as corporações**. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda., 1994.

TÓVOLI, Emília Maria Gaspar. Gestão de Recursos Humanos e qualidade dos serviços técnico-administrativos na universidade. In: TÓVOLI, Emília Maria Gaspar; SEGATTO, José Antônio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Gestão universitária**. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica, 2005. p. 143-150. (Série Administração pública n.1).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração pública**. Brasília. Prêmio Serzedello Corrêa 2001. Monografias vencedoras, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Plano de desenvolvimento institucional**. São Carlos: UFSCar. 2004. 48p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Portal. Disponível em: <<http://www.ufscar.br>>. Acesso em: 13 jun. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Portaria GR nº 664/99, de 06 de abril de 1999. Dá nova redação à Portaria GR nº 220/93 que dispõe sobre as Normas de Atividades de Extensão e derroga a Portaria GR nº. 677/94 que dispõe sobre o regime de trabalho do pessoal docente. Disponível em <[http://www2.ufscar.br/interface_frames/index.php?link= http://www.proex.ufscar.br](http://www2.ufscar.br/interface_frames/index.php?link=http://www.proex.ufscar.br)>. Acesso em: 11 jul. 2007.

VIELMOND, Georges Le Brun de. Reengenharia básica. In: BJUR, Wesley; CARAVANTES, Geraldo. **Reengenharia ou readministração?** Do útil e do fútil nos processos de mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora Age Ltda, 1995. 187p.

VOSS, Chris; NIKOS, Tsikriktsis; FROHLICH, Mark. Case research in operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 2, p. 195-219, 2002.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971.

WALDO, Dwight. Natureza e mensuração da eficiência. In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 513-517.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é Universidade?** 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

WEBER, Max. Burocracia: o problema da burocracia. In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 53-60.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1946.

WERKEMA, Maria Cristina Catarino. **As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos**. Belo Horizonte: EDG - Editora de Desenvolvimento Gerencial, 1995.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**: leituras selecionadas. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 83-97.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. In: JAMESON, Samueil Kaig. **Que é administração pública?** 2. ed., v. 1., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

WISKER, Gina. **The Postgraduate research handbook**: succeed with your MA, Mphil, EdD and PhD. New York: Palgrave, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003a.

YIN, Robert K. **Case study research**: design and methods. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003b. v.5.

BIBLIOGRAFIA

AHMAD, Hartini; FRANCIS, Arthur; ZAIRI, Mohamed. Business process reengineering: critical success factors in higher education. **Business process management journal**, v. 13, n. 3, p. 451-469, 2007.

ASSUMPÇÃO, Tatiana. **Excelência ajuda PM paulista a melhorar suas relações**. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/site/ItemID=833/369/DesktopDefault.aspx?PageID=833>>. Acesso em: 11 jan. 2008.

BORINS, Sandford. Defining and defending the new public management. **Public administration review**, v. 61, n. 3, p. 379-380, mai./jun., 2001.

BOWER, Joseph et al. **Business policy: managing strategic process**. 8. ed. Boston: McGraw-Hill, 1995. 883 p.

BROCKA, Bruce; BROCKA, Suzanne. **Gerenciamento da qualidade**. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora, 1994. 427 p.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Menor e melhor: Com equilíbrio fiscal e arrecadação recorde, chegou a hora de diminuir a burocracia. **Revista Veja**, São Paulo, n. 2025, set., 2007. Páginas amarelas.

CHEN, Shun-Hsing; YANG, Ching-Chow; SHIAU, Jiun-Yan. The application of balanced scorecard in the performance evaluation of higher education. **The TQM magazine**, v. 18, n. 3, p. 190-205, 2006.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES) Assessoria de imprensa. **MEC e universidade discutem expansão** Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/salaimprensa/noticias/noticia_0730.html>. Acesso em: 27 jul. 2007:

CRAINER, Stuart (Org). Idéias em processo. **HSM Management**, n. 56, mai./jun. 2006. Disponível em: <http://www.hsm.com.br/hsmmanagement/edicoes/numero_56/ideias_processo.php?marcabusca=#marcabusca>. Acesso em: 05 jun. 2006.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Excelência em gestão nos EUA chega ao governo**. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/site/ItemID=808/369/DesktopDefault.aspx?PageID=808>>. Acesso em: 11 jan. 2008.

GRAHAM, Peter. Are public sector organizations becoming customer centred? **Marketing intelligence and planning**, v. 13, n. 1, p. 35-47, 1995.

GUIMARÃES, Cristina Borges. Governos já lançam mão de modelos do setor privado. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, Caderno A, p. 6, 20 abr. 2006.

HOWARD, Larry; FOSTER, S. Thomas; SHANNON, Patrick. Leadership, perceived team climate and process improvement in municipal government. **International Journal of Quality & Reliability Management**, v. 22, n. 8, p. 769-795, 2005.

MCADAM, Rodney; HAZLETT, Shirley-Ann; CASEY, Christine. Performance management in the UK public sector: Addressing multiple stakeholder complexity. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 3, p. 256-273, 2005.

MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação recomendações para sua condução. **Produção**, São Carlos, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan./abr., 2007.

PANEPUCCI, Giovana Troya Marques. **Avaliação de desempenho dos departamentos acadêmicos da UFSCar utilizando análise de envoltória de dados - AED**. 2003. 131 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: 2003.

SAKURAI, Michiharu. **Integrated cost management: a companywide prescription for higher profits and lower costs**. Tokyo: Productivity Press, 1995. 352 p.

SENTANIN, Odemilson Fernando. **Gestão por processos em uma empresa de pesquisa e desenvolvimento: objetivo estratégico de um modelo de gestão**. 2004. 147 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos: 2004.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Eficácia da Administração Pública: imposição democrática. **Revista Administração de Empresas**, São Paulo, v. 30, n.1, p. 65–72, jan./ mar., 1990.

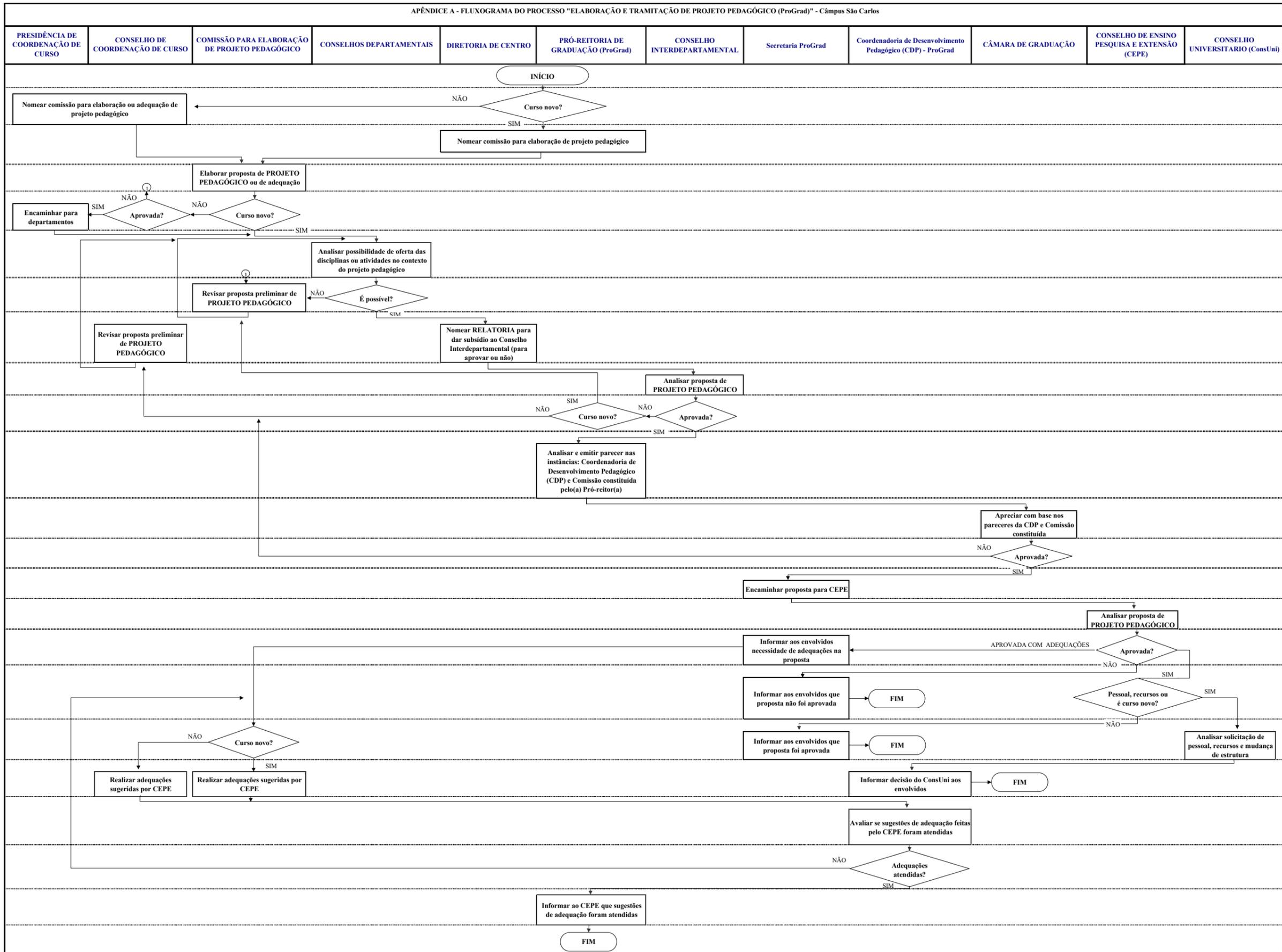
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Portaria GR nº 771/04, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre normas e procedimentos referentes às atribuições de currículo, criações, reformulações e adequações curriculares dos cursos de graduação da UFSCar. Disponível em < <http://www.ufscar.br/~prograd/novo/normas/portaria771.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

VASCONCELLOS, Eduardo; HEMSLEY, James R. **Estrutura das organizações: estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial**. 3. ed. São Paulo: Pioneira Administração e negócios, 1997. 208 p.

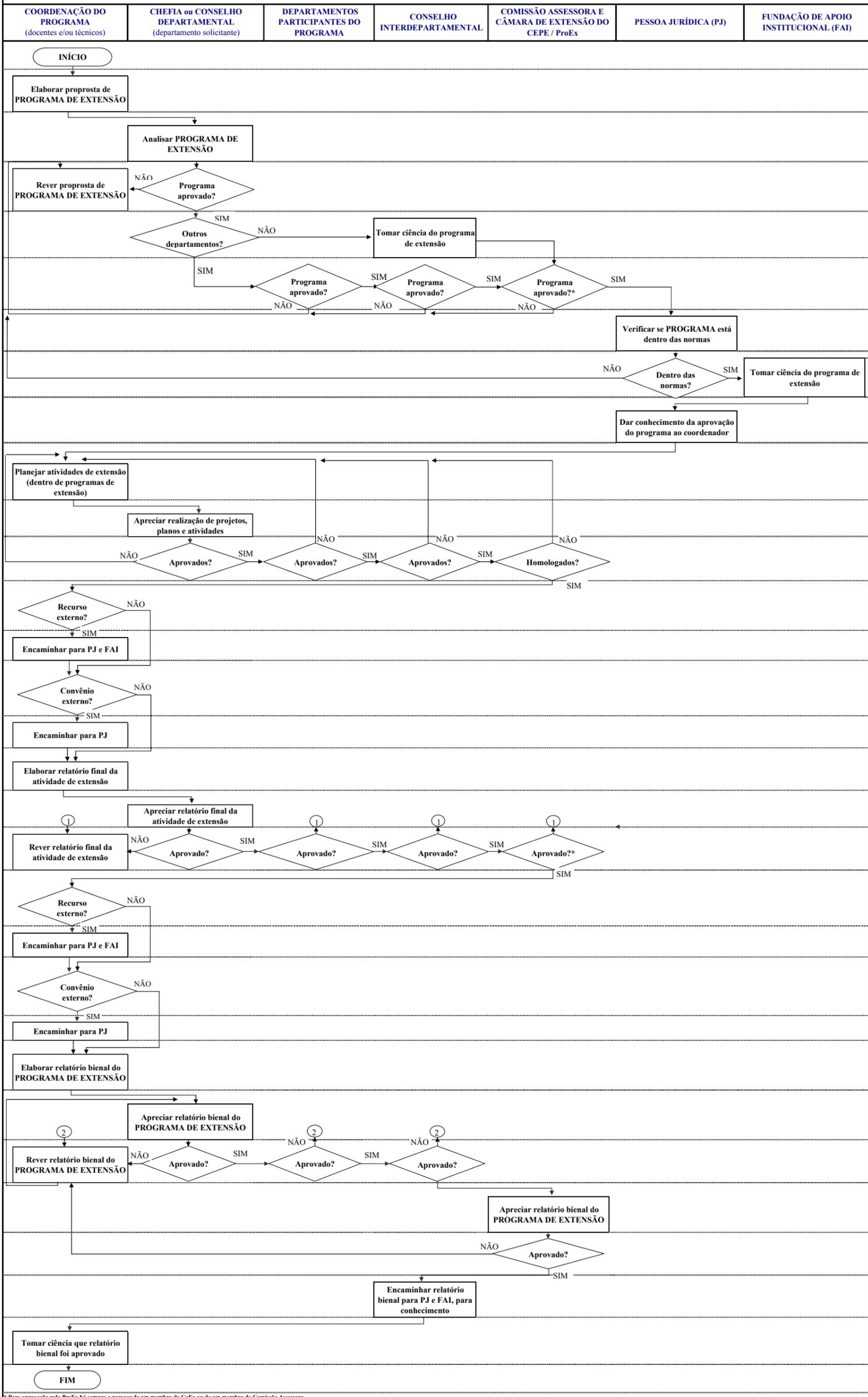
WALFORD, Robert B. **Business Process Implementation for IT professionals and managers**. Norwood, MA: Artech house software engineering library, 1999. 599p.

WILKINSON, Greg; MONKHOUSE, Elaine. Strategic planning in public sector **Executive Development**, v. 7, n. 6, p. 16-19,1994.

APÊNDICE A - FLUXOGRAMA DO PROCESSO "ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO DE PROJETO PEDAGÓGICO (ProGrad)" - Câmpus São Carlos

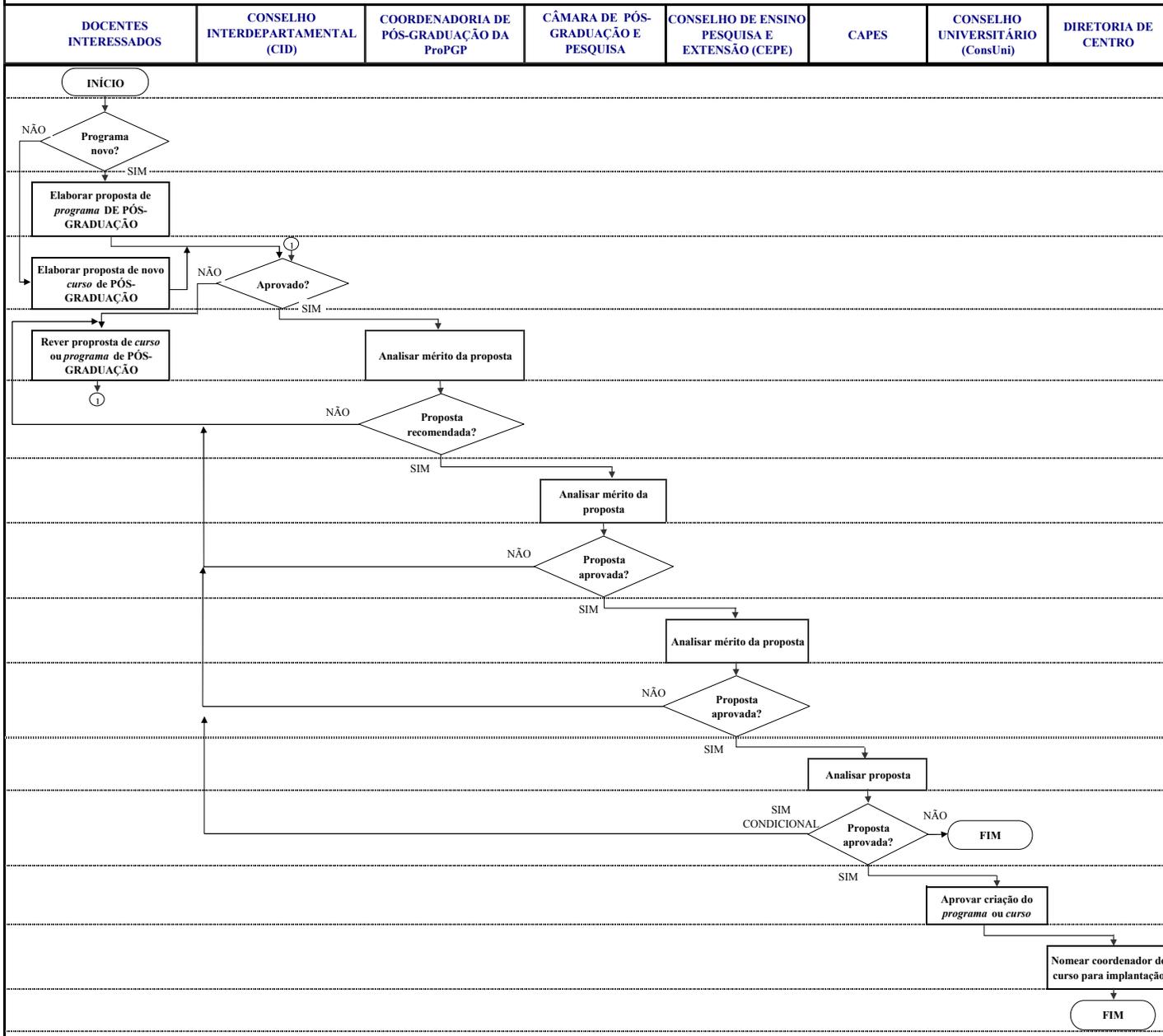


APÊNDICE B - FLUXOGRAMA DO PROCESSO "TRAMITAÇÃO DOS PROGRAMAS DE EXTENSÃO (ProEx)"

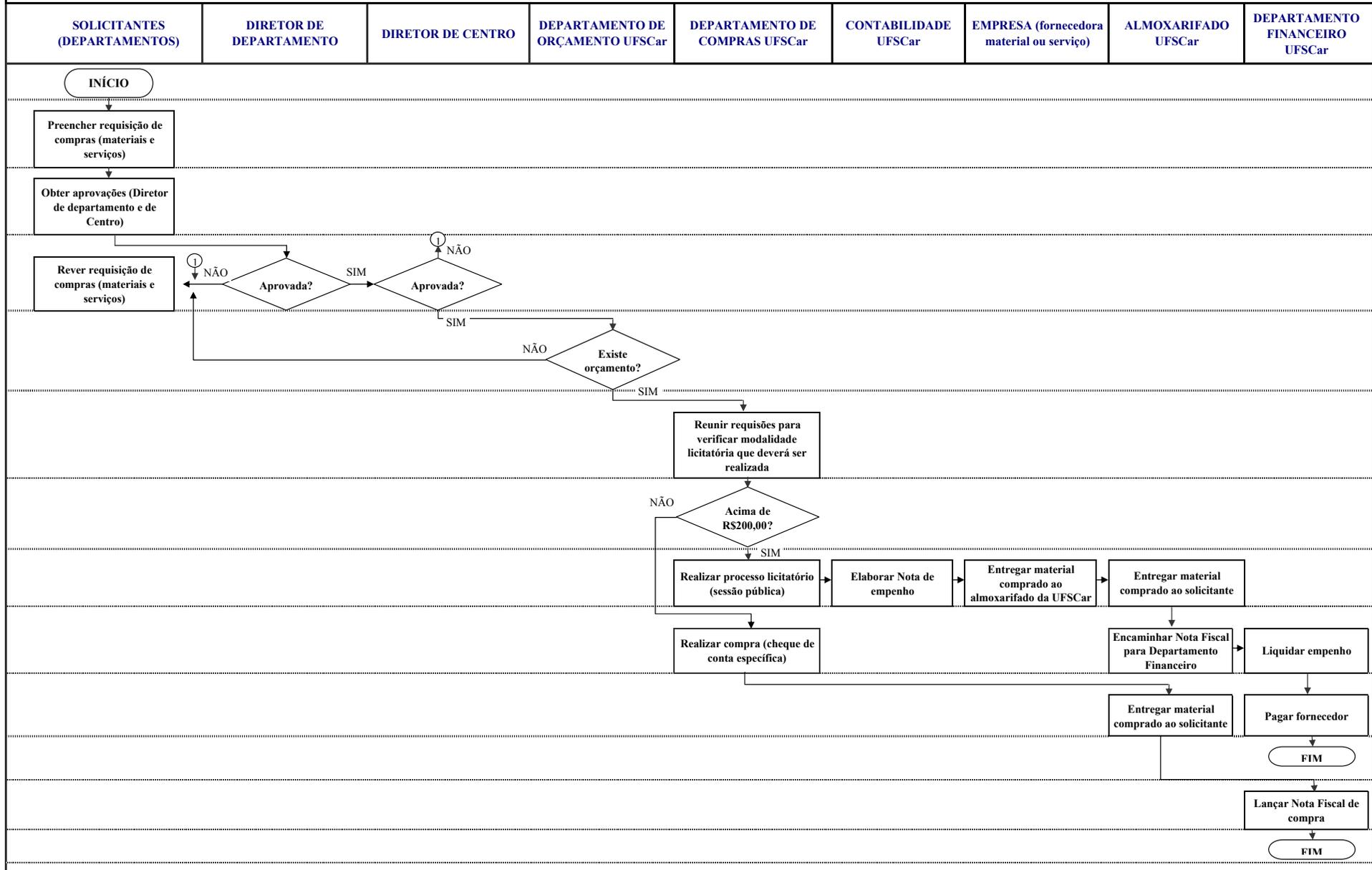


* Para aprovação pela ProEx há sempre o parecer de um membro da CaEx ou de um membro da Comissão Assessora.

APÊNDICE C - FLUXOGRAMA DO PROCESSO "CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (cursos novos) - (ProPGP)"



APÊNDICE D - FLUXOGRAMA DO PROCESSO "COMPRAS (ProAd)"



APÊNDICE E - PROTOCOLO DE PESQUISA

DEP UFSCar/PPGEP - Mestrado em Engenharia de Produção

Orientador: Dr. Manoel Fernando Martins

Mestranda: Vérica Marconi Freitas de Paula

Protocolo de pesquisa - Entendimento dos processos da UFSCar/ Base para Gerenciamento por processos

Processo	
Pró-Reitoria (Área)	
Entrevistado	
Cargo/ função	

1. Importância e finalidade do processo

Como esse processo está ligado à finalidade da Universidade?	
Qual a importância desse processo para a Universidade?	
Qual o objetivo desse processo?	

2. Caracterização do processo

Há responsável definido para o processo?	
Legislação relacionada ao processo	
Envolvidos no processo (pessoas)	
Por quais áreas o processo flui?	
Como é a informatização desse processo (existe Sistema de Informação único, existem controles paralelos)?	
Como a informação é disponibilizada aos funcionários e clientes (existem diferentes fontes de dados, são divergentes)?	
Como é o processo decisório relacionado a esse processo?	
Outros processos com grande interface	

Quais as funções e atribuições dos departamentos e/ou processos com grande interação com esse processo?	
Existem produtos desse processo que também são resultado de outros processos?	

3. Gestão de pessoas, liderança e hierarquia

O trabalho das pessoas tem foco em resultado? As pessoas conhecem o objetivo do processo?	
Existem níveis hierárquicos bem definidos?	
O enfoque dos resultados é departamental?/ A estrutura de departamentos é rígida?	
Pessoas têm autonomia ou são controladas por/ sujeitas a regras? Se existem regras, qual a origem delas?	
Há treinamento focado no trabalho e suporte de sistemas baseados em conhecimentos (ambiente de aprendizado no trabalho)?	
As lideranças possuem uma estratégia bem definida de ação?	
As lideranças conhecem detalhadamente como as tarefas são realizadas, quais os gargalos, os pontos fortes e fracos da equipe, as reais possibilidades de melhorias?	

4. Relacionamento com "clientes"

Produto final principal		Clientes	
Produtos finais secundários			

Características desejadas pelos clientes conhecidas?	
Características desejadas pelos clientes medidas?	
Melhoria das características (clientes)?	
Serviços prestados estão claros para os clientes?	

5. Relacionamento com "fornecedores"

Insumos (entradas)		Fornecedores	
Fornecedores conhecem características necessárias aos insumos?			
Monitoramento das características necessárias dos insumos?			

6. Estratégia, qualidade e melhoria contínua

Conhece estratégias da UFSCar?	
Existe e/ou conhece estratégias da sua Pró-reitoria?	
Existem indicadores de produtividade e qualidade?	
Você conhece os problemas (relacionados aos resultados) operacionais da sua área?	
Considera o processo "capaz" de se adaptar às mudanças (externas ou internas) e de perseguir melhorias contínuas?	
Como você vê o processo de melhoria contínua?	

7. Atividades do processo

Atividades desenvolvidas no processo	

As atividades e trabalhos estão definidos de forma clara?	
Como pode melhorar as atividades do processo?	
Existem " <i>funções sombra</i> " (atividades improdutivas, como transmissão de recados, espera pelo início de reuniões, procura de coisas perdidas, revisões mal feitas e espera dos resultados de algum outro processo)?	
Existem " <i>registros-sombra</i> " (transcrições e gravações em mídia de informações duplicadas)?	