

PADRONIZAÇÃO DE PROCESSOS: O SISTEMA APLICADO AO SERVIÇO PÚBLICO

Mauri Leodir Löbler

Doutor; Universidade Federal de Santa Maria; lobler@ccsh.ufsm.br

Alexandre Mercino Tolotti

Especialização; Universidade Federal de Santa Maria; am.tolotti@gmail.com

RESUMO

Especialmente no poder público, as funções administrativas são regidas por várias leis e regulamentos, em constantes alterações, no entanto, nem sempre dispendo de um sistema de padronização devidamente compilado e periodicamente atualizado, para o tratamento equânime das diversas situações. Ocorre que, sem o tratamento adequado os procedimentos vão se tornando cada vez mais complexos e dinâmicos, refletindo-se muitas vezes em rotinas de trabalho viciadas ou ineficazes. O uso da padronização de processos, quando bem implementado, além de permitir melhores formas de planejamento e controle das operações, demonstra em última instância a preocupação com a qualidade e o foco nos clientes. Destarte, a aplicação da padronização de processos está associada à melhoria das condições de trabalho no serviço público, gerando segurança no desempenho das ações, facilidade de controle, e ainda uma melhor definição das responsabilidades e prazos dos envolvidos no processo. Por conseguinte, refletindo-se em eficiência, eficácia e efetividade no serviço público, conforme demonstrado no estudo de caso.

Palavras-chave: Padronização; rotinas de trabalho; serviço público; eficiência.

STANDARDIZING PROCESSES: THE SYSTEM APPLIED ON PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

In the Public Authority, administrative roles are defined by many laws and regulations which are under constant alterations. However, in many times there is an absence of a compiled and updated Standardization System designed to equalize the treating of the many different situations possible. Without proper treatment, the operational procedures become more and more complex and dynamic, which makes work tasks redundant and inefficient. When the Standardization of Processes is well implemented, the planning and control of operations happens in an more advantageously way, demonstrating the attention to the quality and focus on the client. Thus, the application of the Standardization of Processes is connected with the improvement of the conditions of working at the public service, producing reliability in the practice of actions, ease of management, and more precise deadline definitions for the processes involved. This results, overall, in general efficiency and effectiveness in public service provision, as shown in the case study.

Keywords: standardization; work routines; public service; efficiency.

1 INTRODUÇÃO

As funções administrativas junto ao poder público são regidas por várias leis e regulamentos, contudo a operacionalização das rotinas de trabalho, no setor público como um todo, nem sempre dispõe de um sistema de padronização devidamente compilado e periodicamente atualizado, ficando a mercê da experiência de cada agente público.

A falta de padronização das tarefas e a desatualização dos fluxos de trabalho tornam-se um problema constante na administração pública, seja qual for a esfera, principalmente por conta das constantes alterações na legislação e da admissão ou renúncia de obrigações, gerando assim a necessidade de implementação de um sistema em constante atualização e de atenção periódica dos gestores públicos.

Para as pessoas físicas ou as organizações privadas tem-se, conforme um dos direitos e deveres individuais e coletivos de nossa Constituição Federal, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Todavia, relativamente à Administração Pública, esta somente poderá fazer o que a lei previamente a autorizar, ou seja, somente o que estiver expressamente previsto em lei.

Dessa forma, para que seja possível a manutenção de todos os serviços públicos, o rol de normas que atuam sobre os expedientes administrativos torna-se vasto. E em qualquer instituição pública, especialmente nas áreas administrativas, o rigor destas normas decorre em processos longos, eivados de procedimentos próprios, com trâmites variados e legislação diversa.

Além disso, as constantes alterações e acréscimos na legislação que regem estas tarefas tornam os processos cada vez mais complexos e dinâmicos, refletindo-se muitas vezes em rotinas de trabalho viciadas ou ineficazes.

Assim, a padronização dos processos administrativos, pela disponibilização de manuais e fluxogramas modelos, pode contribuir para a eficiência e eficácia do serviço público, mediante o desenho de melhores práticas gerenciais. O aprimoramento das formas de acesso às informações dentro das instituições, por meio de sistemas esquematizados e informatizados, com a disponibilidade de informações compiladas para cada tipo de situação, pode contribuir para a eficiência no serviço público, conforme preconiza o artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

De tal modo, a questão balizadora da pesquisa é: Como a padronização de processos administrativos pode auxiliar na melhoria do serviço público?

Assim, esse trabalho foi desenvolvido com o intuito principal de discutir a padronização e racionalização dos processos como instrumento de apoio à melhoria dos procedimentos administrativos em benefício do serviço público. Para a consecução do objetivo proposto, têm-se como objetivo específico: discutir a viabilidade de aplicação de procedimentos padronizados para as atividades mais críticas, apresentando um exemplo aplicado.

Dentre os vários esforços no sentido de melhoria da eficácia, eficiência e efetividade na administração pública, fazem-se presentes os estudos referentes aos processos envolvidos na prestação destes serviços. Da mesma forma, é conhecida a questão da necessidade de desburocratização destas organizações. No entanto, o assunto parece ainda não suprido, tendo em vista as melhorias ainda necessárias, bem como a necessidade crescente de aprimoramento dos recursos de gestão.

Dessa forma, esta investigação torna-se importante como fonte de apoio aos projetos de padronização de processos, valorizando os trabalhos realizados e servindo como incentivo

ao desenvolvimento de novos trabalhos dentro da instituição analisada.

2 REVISÃO DE LITERATURA

No sentido de fundamentar, dar um aporte teórico e legal, a padronização de processos no serviço público, busca-se aqui confrontar as principais referências bibliográficas sobre o assunto.

2.1 Legislação Aplicável

A padronização de processos no serviço público deve ser entendida como uma ferramenta para o tratamento equânime das diversas situações dentro de uma mesma tarefa.

A equidade de direitos foi estabelecida em nossa Constituição Federal, conforme trata em seu Artigo 5º “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Dessa forma, a administração pública em todos os seus atos deve zelar pela equidade de direitos e condições de todos os seus participantes ou interessados.

A expressão Administração pública pode ser entendida aqui conforme ensina Di Pietro (2007, p. 49):

“em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a administração pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa”.

Outras normativas, que por óbvio são vinculadas ao texto constitucional, reforçam este princípio de equidade, além de incluir outros que também são compreendidos pela padronização de processos, assim como fica perfeitamente exemplificado pelo texto do Artigo 3º, da Lei Federal n.º 8.666/93:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Por outro lado, vale ressaltar a necessidade não prescindível da legalidade de todos os atos administrativos, conforme ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles (1996, p.82):

“A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Sendo ainda, a padronização de processos uma ferramenta importante na ação contra a ilegalidade e ineficiência nos atos organizacionais, vale grifar que são princípios da administração pública conforme o texto constitucional de 1988 a: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também outras normativas vieram a tratar deste escopo, em especial a Lei Complementar n.º 101/00 que estabelece as regras para a gestão das finanças públicas com mecanismos de cumprimento de objetivos e metas.

2.2 Processos

O cotidiano na administração pública, para que se possibilite a efetivação de todas as políticas públicas, é eivado pelo manuseio de processos administrativos, que podem ser definidos como os ensinamentos do professor José Cretella Júnior (1992, p. 572), como:

“o conjunto de atos e formalidades que, antecedendo e preparando o ato administrativo, permitem que o Estado atinja seus fins através da vontade da Administração, quer expressa espontaneamente, quer por iniciativa do particular ou do funcionário lesados em seus direitos”.

Igualmente, a definição de processos administrativos também pode ser vista como:

“[...] uma sucessão encadeada de atos, juridicamente ordenados, destinados todos à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa. O procedimento é, pois, composto de um conjunto de atos, interligados e progressivamente ordenados em vista da produção de um resultado final. A observância do procedimento, na concatenação de atos legalmente previstos, é imperioso para a legalidade e legitimidade da decisão a ser tomada. Todos os atos da cadeia procedimental destinam-se à preparação de um único provimento, que consubstancia e manifesta a vontade da Administração em determinada matéria.” (PESSOA, 2011)

Outrossim, Zarifian (1994 *apud* Salerno, 1999, p.105) trás a definição de processo como:

“Uma cooperação de atividades distintas para a realização de um objeto global, orientado para o cliente final que lhes é comum. Um processo é repetido de maneira recorrente dentro da empresa. A um processo correspondem: Um desempenho (performance), que formaliza o seu objetivo global (um nível de qualidade, um prazo de entrega etc.); Uma organização que materializa e estrutura transversalmente a interdependência das atividades do processo, durante sua duração; Uma co-

responsabilidade dos atores nesta organização, com relação ao desempenho global; Uma responsabilidade local de cada grupo de atores ao nível de sua própria atividade.”

Berlo (1972, p.29) entende que o processo “não tem um começo, um fim, uma sequência fixa de eventos. Não é uma coisa estática, parada. È móvel. Os ingredientes do processo agem uns sobre os outros; cada um afeta todos os demais”.

Ainda, Paim (2002 *apud* Chum, 2006, p.1) nos traz o seguinte conceito de processo:

“processos podem ser melhor entendidos se percebidos como uma estruturação-coordenação-disposição lógico-temporal de ações e recursos com o objetivo de gerar um ou mais produto(s)/serviço(s) para os clientes da organização. Os processos estão intrinsecamente relacionados aos fluxos de objetos na organização. Os processos podem estar em diferentes níveis de abstração ou detalhamento, relacionado a atividade finalísticas ou de apoio, possuem um responsável por seu desempenho global e responsáveis locais direcionados ao andamento de suas partes-constituintes e, comumente, serem transversais a forma através da qual a organização se estruturou (por função, por produto, por eixo geográfico etc.). Aos processos cabe o desenvolvimento ou desenrolar dos fluxos de objetos enquanto às funções ou unidade organizacionais cabe a concentração de conhecimentos por semelhança, dentro das organizações. Os processos são a organização em movimento, são, também, uma estruturação para ação e para a geração de valor”.

2.2.1 Padronização de processos

A utilização de processos padronizados está presente nos mais variados segmentos do mundo organizacional, até mesmo nas tarefas mais simples. Conforme Campos (1992, p. 1) “[...] nas empresas modernas do mundo a padronização é considerada a mais fundamental das ferramentas gerenciais”.

A definição do termo e a importância da padronização de processos são claramente identificáveis conforme Da Silva (2009):

“Um processo padronizado é um método efetivo e organizado de produzir sem perdas. A padronização almeja o desempenho máximo dos colaboradores em suas atividades ou operações através da repetição dos movimentos e das operações. A inconstância das operações ou falta de padronização escondem as falhas e leva ao desperdício.

Todo o processo realizado em determinada etapa da fabricação é registrado e documentado em instruções de trabalho. Estas instruções prevêm as operações a serem realizadas, a sequência de cada uma delas, o tempo necessário para execução, as ferramentas necessárias, o espaço necessário, os equipamentos e dispositivos necessários e também os parâmetros do processo (regulagem de equipamentos, máquinas, etc). O registro das operações é de grande valia para de detectar as operações ou movimentos que não agregam valor ao produto, os movimentos que são desperdício, a necessidade de equipamentos ou dispositivos”

O uso da padronização de processos, quando bem implementado, além de permitir melhores formas de planejamento e controle das operações, demonstra em última instância a preocupação com a qualidade e o foco nos clientes.

Quanto à padronização de processos Galbraith (1995 *apud* Trivelato, 2007, p.2) revela que:

“Processo é um conjunto de atividades agrupadas de forma ‘lógica’ com a finalidade de gerar um (sub) produto ou serviço. A padronização de processos visa não somente a minimização ou eliminação de desperdícios ou retrabalhos, ou a minimização de informações necessárias para a realização das atividades que compõem o processo, mas principalmente a minimização da necessidade de coordenação para a realização desse conjunto de atividades.”

Do mesmo modo, Lucena (2006, p. 3) acredita que:

“Assim, uma das maneiras pelas quais podemos alcançar bons resultados é através da padronização das referidas ações, de maneira que se obtenha repetitividade e possibilidade de melhoria contínua.

Considera-se padrão um compromisso documentado e utilizado por todos os envolvidos no processo. Este é um compromisso, pois não deve ser determinado unicamente pelos níveis hierárquicos mais altos da organização, mas em conjunto com todos os envolvidos com o padrão. Além disso, o padrão deve ser efetivamente utilizado e o que está ali acordado deve ser realizado. Ressalta-se que este merece ser continuamente revisado para refletir possíveis melhorias geradas pelo aprendizado decorrente de sua utilização, e é neste processo de revisão que este trabalho irá focar sua atenção.

Um sistema de padronização cria, utiliza e controla padrões. Podemos entender, então, que um sistema de padronização de processos irá determinar a sistemática de ações, além das próprias ações, e como deverá ser o seu direcionamento para a consecução da meta, que é a saída do processo.

Quando os padrões são seguidos conforme foi acordado, sendo revisados constantemente para refletir as melhorias geradas, dizemos que a organização possui o domínio do seu processo, pois todas as ações necessárias à realização da meta do processo são de conhecimento de todos os envolvidos e estão acordadas entre eles.”

Assim, Falconi (1992 *apud* Lima, 2007, p.4) defende que toda organização precisa entender que a padronização vem complementá-la, pois traz melhorias no que se respeito à qualidade, aos custos, ao cumprimento de cronogramas, segurança e saúde e recursos humanos. Complementa o autor que a padronização só chega ao seu ciclo final quando houver segurança do padrão da atividade executada. Cita ainda que o ato de padronizar é reunir as pessoas envolvidas num determinado processo e discutir seu fluxo, até que se possa encontrar o melhor caminho que ele deve seguir, assegurando que todos os participantes irão seguir o caminho que foi acordado, e capacitá-los devido às novas mudanças.

2.2.2 Gestão por processos no serviço público

Nas instituições públicas, assim como nas organizações privadas, os processos estão em constantes alterações, pelos mais diversos motivos, como pela mudança das políticas públicas, ou simplesmente por surgir um novo entendimento na realização de uma mesma tarefa. Como na administração pública os atos são tomados por seus agentes, distribuídos em

uma estrutura formal e normalmente rígida, a concretização de suas ações torna-se fortemente fracionada, pela distribuição de responsabilidades entre os diversos agentes integrantes do processo.

Destarte, faz-se necessária a criação de bases estruturadas também para o acompanhamento do andamento de cada processo, pelo menos os mais críticos, afim de cada agente público atuante no processo sempre mantenha a noção do todo. Como na administração pública pode ser feito somente o que estiver explicitamente autorizado em lei, todos os procedimentos relativos a seus atos já estão previamente norteados por regulamentos específicos (leis, decretos, resoluções, portarias et cetera), ressalvados os casos de discricionariedade do administrador. No entanto, é evidente a necessidade de desdobramento destes regulamentos em instruções exclusivas, como em manuais, folhas de verificação e fluxogramas explicativos, compilados e atualizados periodicamente, objetivando o balizamento destas ações entre seus agentes.

Fluxograma, segundo o conceito de Oliveira (2006, p.5):

“[...] é uma ferramenta de baixo custo e de alto impacto, utilizada para analisar fluxos de trabalho e identificar mais facilmente oportunidades de melhoria, uma vez que permite uma ampla visualização do processo. O fluxograma serve, para documentar um setor específico envolvido em cada etapa do processo, permitindo identificar seus elos de ligação com outros setores, por isso o fluxo do processo desenhado deve retratar com clareza as relações entre as áreas funcionais da organização, já que em muitos casos esse é o maior potencial de melhoria de processos.

O fluxograma é um gráfico que pode demonstrar a seqüência operacional do desenvolvimento de um processo, caracterizando: o trabalho que está sendo realizado, o tempo necessário para sua realização, a distância percorrida pelos documentos, quem está realizando o trabalho e como ele flui entre os participantes deste processo. A partir dessa visão geral, é possível uma boa análise e revisão dos processos, gerando uma proposta mais eficiente e eficaz para a solução de problemas processuais vivenciados na empresa.”

O fluxograma de processo, segundo Campos (1992 *apud* Pinho, 2007, p.3), é fundamental para a padronização e posterior entendimento do processo. Ele facilita a visualização ou identificação dos produtos produzidos, dos clientes e fornecedores internos e externos do processo, das funções, das responsabilidades e dos pontos críticos.

Já Batista (2006, p.3) enfatiza que:

“As etapas para construção do Fluxograma são: definir o objeto de estudo; escolher os pontos de início e fim de cada atividade que está sendo realizada; fazer o levantamento do fluxo verificando as etapas do processo e a seqüência da execução; levantar os dados suplementares; e por último elaborar o quadro de resumo do processo que está sendo realizado.”

Por outro lado, o conceito de folha de verificação pode ser entendido conforme Werkema (1995 *apud* Rodrigues, 2008, p. 10):

“a Folha de Verificação é a ferramenta da qualidade utilizada para facilitar e organizar o processo de coleta e registro de dados, de forma a contribuir para otimizar a posterior análise dos dados obtidos. Uma folha de verificação bem elaborada é o ponto de partida de todo procedimento de transformação de *opiniões* em *fatos* e *dados*”. “Uma folha de verificação é um formulário no qual os itens a serem examinados já estão impressos, com o objetivo de facilitar a coleta e o registro de dados”.

O uso da padronização de processos na administração pública não é idéia nova, podendo gerar resultados positivos em rapidez, equidade e economicidade nos procedimentos adotados. Além disso, uma vez planejados e padronizados, os procedimentos podem mais facilmente serem manualizados, permitindo assim uma melhor publicidade e difusão das técnicas escolhidas.

Além disso, em última instância, o correto planejamento e padronização de cada tarefa estão associados à melhoria das condições de trabalho no serviço público, gerando uma melhor definição das responsabilidades e dos prazos para os envolvidos no processo, o que torna o trabalho mais transparente, organizável e controlável.

3 METODOLOGIA

No intuito de mostrar claramente como o trabalho foi feito, define-se aqui a metodologia adotada.

3.1 Delineamento e Definição dos Termos

O tipo de pesquisa utilizado foi o descritivo, com delineamento classificado como estudo de caso, conduzido pela técnica de coleta de evidências.

Segundo Cervo e Bervian (1996, p.49) este tipo de pesquisa “[...] procura descobrir, com a precisão possível a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão, com os outros, sua natureza e características, correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-los.”

Conforme Yin (1989, p. 23):

"o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas"

Assim conforme ensina Triviños (1987, p.110) este tipo de abordagem metodológica objetiva “[...] aprofundar o estudo e a descrição de determinada realidade [...]”. Sobre a

técnica da observação segundo Zanella (2009, p. 120) “esta é a única técnica utilizada na pesquisa social que capta diretamente o fenômeno sem a intermediação de um documento ou de um interlocutor”.

Quanto à natureza, a pesquisa é classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas operacionais e específicos. Já quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa.

Ferreira (2009, p. 9) lembra que a pesquisa qualitativa:

“[...] é basicamente aquela que busca entender um fenômeno específico em profundidade. Ao invés de estatísticas, regras e outras generalizações, trabalha com descrições, comparações e interpretações. É de cunho participativo e, portanto, menos controlável, assim, os participantes podem direcionar o rumo da pesquisa em suas interações com o pesquisador.”

Através da revisão bibliográfica e análise documental, a problemática de trabalho foi confrontada com as principais referências bibliográficas, até a revisão da legislação vigente. Num segundo momento foram feitas as conclusões com base nos dados obtidos e nos exemplos encontrados pela observação *in loco*.

3.2 Coleta e Análise de Evidências

O universo da pesquisa se dará pela análise de uma instituição pública, prefeitura municipal, localizada no Estado do Rio Grande do Sul, numa análise de seus setores como um todo.

Os dados foram obtidos através de análises documentais e revisões bibliográficas. Num primeiro momento confrontou-se a problemática de trabalho com as principais referências legais (Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Ordens de Serviço, Acórdãos e pareceres técnicos). Posteriormente, através de revisão bibliográfica, analisou-se a viabilidade de implantação dos sistemas de padronização de processos como ferramenta gerencial aplicável ao aperfeiçoamento do serviço público. E finalmente apresentou-se um modelo de folha de verificação, como ferramenta auxiliar da padronização de processos, aplicada à um dos setores analisados.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental com investigação em documentos externos. Logo que iniciada a pesquisa buscou-se o fichamento e a organização lógica do assunto. Uma vez escolhido e organizado o material, foi analisado com base na problemática de pesquisa e finalmente correlacionado com a base teórica

referencial.

4 PADRONIZAÇÃO DE PROCESSOS

A padronização de processos e suas ferramentas, numa análise de sua aplicabilidade no serviço público.

4.1 Visão Geral

Conforme já demonstrado na revisão de literatura deste trabalho, a padronização de processos não só é perfeitamente aplicável a gestão de processos no serviço público, como também é plenamente desejável, levando-se em consideração a legislação vigente que cada vez mais veio a estreitar os atos dos agentes públicos, para a busca de maior eficiência, eficácia e efetividade destas ações.

Dessa forma, com o uso de procedimentos planejados e padronizados melhoraria a qualidade do serviço público, gerando equidade no tratamento dos casos diversos, com o uso de manuais, fluxogramas e folhas de verificação.

A utilização de fluxogramas explicativos e manuais permite um melhor entendimento de questões mais complexas, permitindo uma perfeita visualização de todas as etapas possíveis ao processo, trazendo vantagens em relação à simples descrição em sua forma legal.

O estudo e esquematização da legislação de forma prévia aos eventos administrativos pode gerar uma melhoria na qualidade das atividades relacionadas, tendo em vista a possibilidade de visualização do horizonte com antecedência, permitindo um melhor planejamento e estipulação de cronogramas de trabalho, sem atropelos.

O estudo de qualquer legislação não é tarefa fácil, inclusive, podendo acabar em entendimentos ou aplicações diversas para o mesmo texto legal. Da mesma forma, o acompanhamento da publicação de toda legislação não é tarefa simples ou rápida, demandando tempo e recursos.

Sendo assim, em última instância, a aplicação da padronização de processos também estaria associada à melhoria das condições de trabalho no serviço público, gerando segurança de que está se fazendo o procedimento correto, facilidade de controle, e ainda uma melhor definição das responsabilidades e prazos dos envolvidos no processo.

Exemplos da aplicação deste tipo de ferramenta podem ser encontrados com facilidade

tanto em instituições privadas como públicas, como se pode citar os casos de adoção dos Sistemas International Organization for Standardization (ISO) ou o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP).

Por outro lado, nossos órgãos públicos ainda carecem muito de melhorias na padronização dos procedimentos administrativos, como por exemplo, a contratação de uma obra ou a emissão de uma certidão negativa. Não são raros os comentários de situações como o entrave ou demora no atendimento de algum setor público simplesmente pelo desconhecimento ou entendimento diverso de algum agente público. Cena comum a muitas obras de comédia no país a necessidade de passagem por várias sessões de uma mesma repartição pública, para ser finalmente atendido pela área competente, sendo que os setores iniciais nada tenham acrescentado ao processo, simplesmente como forma de controle, má estruturação organizacional ou simplesmente pelo desconhecimento advindo da falta de planejamento ou roteirização e manualização dos processos.

É inadmissível a morosidade de qualquer procedimento administrativo pela falta de planejamento das ações, em processos rotineiros, que embora muitas vezes estejam esquematizados no intelecto de seus agentes, porém dificultosamente difundidos pela falta de manualização.

Ora, se todas as ações do serviço público dever ser previstas em lei, respeitados os casos de discricionariedade, é possível, e acredita-se que mais conveniente e eficiente, a padronização de todas as etapas destes processos administrativos, com suas respectivas notas formalizadas em manuais, devidamente atualizados, favorecendo a equidade no atendimento público e com possíveis ganhos em eficiência e economicidade.

4.2 Estudo de Caso

Na instituição pública analisada, em todos os setores acompanhados (contábil, financeiro, tesouraria e tributário, recursos humanos, e obras e serviços), identifica-se claramente o ganho de qualidade dos serviços que efetivamente foram planejados e padronizados, com a disponibilidade de manuais de consulta, *check lists* ou instruções de serviço claras e esquematizadas. Nesta instituição é perceptível a melhor organização dos processos relacionados a área administrativa financeira (setor contábil, financeiro, tesouraria e tributário), em contrapartida dos setores mais operacionais como o setor de obras e serviços. Sem aprofundar a explicação para tal distinção, por não ser o foco deste trabalho, sugere-se que seja pela maior proximidade dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas ou o

próprio Sistema de Controle Interno, que acabam exigindo maior exatidão em toda a documentação gerada, ou pelo próprio rigor das normativas do setor administrativo-financeiro, como se pode citar a Lei Federal 8.666/93 – Licitações e Contratos, Lei Federal 4.320/64 – orçamentos e balanços, ou Lei Complementar 101/00 – responsabilidade fiscal.

De toda forma, uma vez planejados e padronizados os processos tornam-se mais eficazes e o serviço público mais eficiente. Constatou-se que nos setores menores, com poucos servidores, muitas vezes com um único servidor na realização de uma tarefa específica, a manualização dos procedimentos advindos do planejamento e padronização tem importância ímpar na continuidade dos serviços sempre que algum dos agentes tiver que se ausentar, permitindo a manutenção da eficiência e equidade na prestação dos serviços. Por outro lado, em setores maiores, com vários agentes realizando a mesma tarefa, ou em atividades correlatas, se assiste a relevância da ferramenta de padronização para o nivelamento das ações entre os diversos agentes, de forma que todos consigam atuar de forma uniformizada, gerando velocidade, qualidade e finalmente efetividade no serviço público.

Dos setores observados destaca-se que não foram identificados processos ou atividades que sejam impossíveis de padronizar, uma vez que todos podem ser previamente planejados, tendo em vista o rigor do direito e da ética na administração pública. Destaca-se, porém, que algumas atividades, por sua qualidade esporádica e de baixa escala, podem não merecer um estudo mais aprofundado (de planejamento, padronização e roteirização) pela economicidade dos recursos para análise de tarefas mais críticas e importantes. No entanto, o uso destas ferramentas administrativas, em todas as tarefas analisadas na instituição deste estudo de caso, pode ser potencialmente aplicável.

4.2.1 Uso de tarefas padronizadas

Na instituição pública analisada verifica-se que o uso de procedimentos padronizados permeia os mais diversos setores, especialmente aqueles na qual a rotina de trabalho é mais intensa e as tarefas mais repetitivas. Neste ponto, destaca-se a relevância da utilização dos sistemas de gestão informatizados para a organização e padronização destas rotinas de trabalho, como por exemplo, para a tabulação dos dados.

Como exemplo da aplicação estrita do uso de sistemas planejados e padronizados nesta instituição pode-se citar os procedimentos relacionados à área contábil, como o lançamento e emissão de notas de empenho, ou de liquidação de alguma despesa contratada, em que os objetivos de cada tarefa são perfeitamente definidos para quem está executando a

atividade, bem como a seqüência de procedimentos é clara e pode ser seguida por *check lists* pré-estruturados no próprio sistema de lançamento informatizado.

Com o intuito de demonstrar esta aplicabilidade da padronização de processos no serviço público, elaborou-se uma folha de verificação para uma tarefa específica e rotineira do setor de compras da instituição analisada, que é a aquisição de bens de consumo por dispensa de licitação com base no que trata o Art. 24 da Lei Federal 8.666/93, conforme demonstrado no Anexo I. Elaborada com base nas observações realizadas, esta folha de verificação demonstra o emaranhado legal pelo qual passa qualquer processo de compra por dispensa de licitação, sendo que nenhuma de suas etapas pode ser suprimida sem a devida análise jurídica.

A utilização de ferramentas como esta uniformiza os procedimentos, facilitando o controle processual e gerando segurança e tranqüilidade na rotina de trabalho. Importante destacar que tais ferramentas devem trazer uma compilação completa de toda a legislação vigente e carecem de atualizações constantes.

4.2.2 Uso de tarefas despadronizadas

No entanto, apesar de acreditar-se que todos os procedimentos em um órgão público possam ser planejados e devidamente padronizados, encontra-se na instituição observada diversas atividades que ainda não passaram por qualquer análise mais aprofundada neste quesito, como, por exemplo, a emissão de uma certidão de tempo de serviço. Além de ser uma atividade esporádica, cada certidão é composta especificamente para a finalidade de cada requerimento, e principalmente é montada com base no retrato funcional de cada servidor, podendo assim ter as configurações mais diversas possíveis.

Apesar de não passarem por planejamento mais aprofundado, estas atividades menos corriqueiras e dinâmicas, por vezes se justificam de assim serem mantidas, pois como no serviço público a economicidade deve ser sempre considerada, nem sempre é economicamente viável o dispêndio de tempo e recursos para a análise detalhada de cada uma destas atividades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade que envolve as tarefas administrativas no setor público demanda cada vez mais o estudo de novas soluções para o cumprimento fiel de todos os seus princípios, e

para o alcance de seu objetivo maior, qual seja a prestação de um serviço público de qualidade, eficiente e equânime.

A padronização de processos, aliada a um planejamento bem feito, pode ser utilizada de forma positiva como ferramenta para o aprimoramento das rotinas de trabalho no serviço público, gerando equidade no tratamento dos casos diversos, com o uso de manuais, fluxogramas explicativos e folhas de verificação.

Além disso, estaria associada à melhoria das condições de trabalho no serviço público, gerando uma melhor definição das responsabilidades e prazos para os envolvidos no processo, e tornando a administração como um todo mais transparente, organizada e controlável. Por conseguinte, refletindo-se em eficiência, eficácia e efetividade no serviço público.

Como toda ferramenta administrativa, o planejamento e a padronização das tarefas, devem ser analisados e implementados por profissionais especializados e com conhecimento dos procedimentos com um todo, considerando suas interações com outros setores e com as demais atividades, sendo construídos sempre que possível em equipes multidisciplinares e preferencialmente com o envolvimento de todos os participantes do processo.

Por envolver o processo de planejamento estas considerações tornam-se importantes, pois o planejamento incorreto pode tornar-se mais maléfico que a sua própria falta.

A instituição analisada demonstrou-se bastante adiantada em termos de padronização de tarefas, tendo grande parte de suas atividades críticas já planejadas, uniformizadas e devidamente documentadas, e as vantagens tornam-se aparentes.

Como limitações da pesquisa podem ser destacadas o uso de sistemas próprios de organização, sistemas e métodos ou a existência de regulamentos específicos complementares, e não abordados, para aplicação em outras instituições. Ressalta-se, ainda, que a abordagem da pesquisa delineada busca contribuir para aprimorar seu entendimento, além de estimular pesquisas futuras.

Como sugestão para pesquisas futuras ressalta-se o acompanhamento de alguma instituição pública em que os procedimentos ainda estejam desorganizados, para que possa servir de comparação entre o antes e o depois da aplicação das técnicas de planejamento e padronização de processos, para que se possa obter a real mensuração dos benefícios ao serviço público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, G. *et al.* **Análise do processo produtivo**: um estudo comparativo dos recursos esquemáticos. In: XXVI ENEGEP, Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR450307_7954.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- BERLO, D. K. O processo da comunicação, 4ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 1972.
- Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 68 de 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_21.12.2011/CON1988.shtm>. Acesso em: 01 jan. 2012.
- BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências: Texto compilado até o Decreto 7.546 de 02 de agosto de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2012.
- CAMPOS, V. F. **Qualidade Total**: padronização de empresas. Belo Horizonte, Fundação Christiano Ottoni, 1992.
- CERVO, A L.; BERVIAN, P.A **Metodologia científica**. 4ed. São Paulo: Makron Books, 1996, 90p.
- CHUM, J. C. B.; GARCIA, F.; FERNANDES, A. C. **Adequação de um sistema integrado de gestão na Casa da Moeda do Brasil**. In: XIII SIMPEP, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/535.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- CRETELLA JÚNIOR, J.. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed., Rio de Janeiro, FORENSE, 1992
- DA SILVA, S. C. **Padronização do Processo**. 02 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/padronizacao-do-processo/30426/>>. Acesso em 10 abr. 2011.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20.ed. 808 p. Editora Atlas, 2007.
- FERREIRA, D. D. M. *et al.* **Produção científica em programas de pós-graduação em gestão do conhecimento e áreas correlatas: uma investigação com enfoque nas abordagens metodológicas**. In: IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1177.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- LIMA, M. C. N. *et al.* **Padronização de Procedimentos e Desenvolvimento de Equipe como Ferramentas para a Alavancagem da Organização – O Caso de uma Fundação de Previdência Complementar**. 2007. Disponível em <http://www.aedb.br/seget/artigos07/1365_Artigo%20Seget.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2011.
- LUCENA, R. L.; ARAÚJO, M. M. S.; SOUTO, M. S. M. L. **A padronização de processos**

operacionais como instrumento para a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito: estudo de caso na indústria têxtil. In: XXVI ENEGEP, Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR530353_7377.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª edição, Editora Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, R. V. **A Lei de Sarbanes-Oxley como nova motivação para mapeamento de processos nas organizações.** In: XXVI ENEGEP, Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR450313_8769.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

PESSOA, R. S. **Processo Administrativo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2107>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

PINHO, A. F. *et al.* **Combinação entre as técnicas de fluxograma e mapa de processo no mapeamento de um processo produtivo.** In: XXVII ENEGEP, Foz do Iguaçu, 2007. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2007_TR570434_9458.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

RODRIGUES, D. A. L.; FERNANDES, L. A. V. **Análise do método de avaliação da satisfação e qualidade dos serviços prestados pelo suporte técnico da helibras.** In: IV Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Niterói, 2008. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7_0019_0322.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SALERMO, M. S. **Projeto de Organizações Integradas e Flexíveis**, São Paulo: Atlas, 1999.

TRIVELATO, L. F.; FREITAS, L. S. **Além da Padronização de Processos: Transferindo Conhecimentos e Criando Aceitação.** In: XIV SIMPEP, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.aceleradoradeempresa.com.br/arquivos/doc_transferindo_conhecimentos_2075950944.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, R. K. - **Case Study Research - Design and Methods.** Sage Publications Inc., USA, 1989.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 164p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/53097066/Metodologia-Cientifica>>. Acesso em: 23 mai. 2011.

ANEXO I – Folha de Verificação - Setor de Compras

Aquisição de bens de consumo por Dispensa de Licitação (Lei 8.666/93, Art. 24)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificação da Solicitação de Material/Serviço - preenchido pelo setor necessitado (Setor Solicitante) ✓ Verificação da Requisição de Material/Serviço – preenchido pelo Almojarifado/depósito (Setor Requisiteante) <ul style="list-style-type: none"> - Ateste da inexistência de estoque e da adequação à padronização de materiais ✓ Encaminhamento da Requisição de Material à Secretaria de Administração para autorização ✓ Verificação da existência de Registro de Preços (Lei 8.666/93, Art. 15, inciso II) <ul style="list-style-type: none"> - Existindo Registro de Preços válido – compra pelo Registro ✓ Análise prévia de preços ✓ Controle do fracionamento de compras (Lei 8.666/93, Art. 24) ✓ Verificação de adequação no valor máximo dispensável (Lei 8.666/93, Art. 24) <ul style="list-style-type: none"> - Valor ultrapassado - envio para Setor de Licitações ✓ Envio de Solicitação de Recurso Orçamentário (SRO) à Contabilidade (Lei 8.666/93, Art. 7, § 2º, inciso II) <ul style="list-style-type: none"> - Ateste da existência de recursos ✓ Montagem da Solicitação de Orçamento ✓ Envio ao máximo possível de fornecedores (cadastrados ou não) ✓ Se produto ou serviço complexo, retorno ao Setor Solicitante para análise e aprovação dos orçamentos. ✓ Anexar documentação das empresas (Lei 8.666/93, Art. 28, 29 e 30) ✓ Convecção de Mapa Resumo dos orçamentos recebidos com no mínimo 3 orçamentos válidos (TCU - Acórdão 1584/2005 - Segunda Câmara) <ul style="list-style-type: none"> - Inexistindo 3 orçamentos válidos – proceder novas cotações ✓ Se necessário Contrato – envio ao setor de licitações e contratos (Lei 8.666/93, Art. 62) ✓ Envio ao Setor Jurídico para análise ✓ Verificar Parecer Jurídico ✓ Envio à Contabilidade para Empenho ✓ No retorno conferir Nota de Empenho anexada ao processo <ul style="list-style-type: none"> - Deve estar autorizada pelo Secretário de Finanças ✓ Confecção da Autorização da Dispensa de Licitação – envio à Secretaria de Finanças para autorização <ul style="list-style-type: none"> - Caso necessária ratificação, solicitar encaminhamento ao Gabinete do Prefeito (Lei 8.666/93, Art. 26) ✓ Publicação da Súmula da Dispensa de Licitação ✓ Envio da Ordem de Compra à empresa vencedora da cotação de preços ✓ Envio do processo ao Almojarifado para recebimento ✓ Retorno do processo - com as Notas Fiscais e os devidos atestes de recebimento

- ✓ À Secretaria de Finanças para pagamento.
- ✓ Retorno do processo - verificar comprovantes de pagamento e vista do Controle Interno
- ✓ Envio ao arquivo.