

5

O ALINHAMENTO DOS PROCESSOS E DA ESTRUTURA DA PREFEITURA DE NITERÓI

Giovanna Vicer
Marília Ortiz
Maria Lúcia Felix
Gilberto Porto

Este texto aborda o processo de alinhamento dos processos e da estrutura da Prefeitura de Niterói com objetivo de aumentar a capacidade do município e executar o Plano Estratégico “Niterói que queremos”- 2013-2033. A metodologia utilizada para esse alinhamento foi colaborativa, com envolvimento das diversas secretarias da prefeitura, com objetivo de promover uma cocriação de soluções utilizando uma abordagem orientada para a geração de resultados rápidos para o cidadão e *benchmarks* de outras organizações públicas municipais, estaduais e federais. Para isso, o capítulo foi dividido em cinco partes envolvendo na primeira uma introdução onde é apresentado o contexto da prefeitura e seus principais desafios, já a segunda apresentou os problemas identificados e priorizados para que na terceira fossem apresentadas as soluções. A quarta parte abordou os resultados alcançados de forma que na quinta fossem apresentados os ganhos para o cidadão e desafios futuros da prefeitura.

INTRODUÇÃO

O município de Niterói possui mais de 500.000 habitantes e tem alguns dos melhores indicadores socioeconômicos do país como o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Rio de Janeiro e um dos 7 maiores do país. É também o segundo município com maior renda domiciliar per capita e o 13o com melhores resultados em educação no país.

É dentro desse contexto e com objetivo de melhorar ainda mais seus resultados que a Prefeitura de Niterói construiu um Plano Estratégico de 20 anos para o período de 2013-2033 denominado “Niterói que queremos”, com a participação da sociedade e a definição de uma visão de futuro desafiadora: Niterói será a melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz.

Com a finalização da construção da Agenda em 2013, e iniciando a execução das ações que contribuirão com essa visão, surge o seu maior desafio: como implementá-las? Como reduzir os obstáculos que poderão limitar, e até impedir, a sua

execução e a geração de resultados?

Este capítulo aborda o alinhamento dos processos e da estrutura da Prefeitura de Niterói como etapas do seu modelo de gestão para resultados. Esse alinhamento envolveu o mapeamento e redesenho de 12 processos críticos e o alinhamento de 7 secretarias e uma empresa pública.

OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A Prefeitura de Niterói começou pela primeira vez a realizar uma análise da adequação de seus processos ou de sua estrutura com sua estratégia sob liderança da Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG). As unidades tinham uma visão funcional e isso impactava diretamente tanto os processos de apoio, que ficavam mais lentos, quanto os processos finalísticos com piora na qualidade de serviços para a sociedade.

Como alguns problemas da prefeitura identificados no diagnóstico temos:

- Dificuldade de execução de recursos de convênios: a prefeitura conseguia captar recursos no âmbito estadual e federal, mas em função das diversas exigências legais o processo de execução e prestação de contas apresentava problemas que limitavam o seu desempenho. Como resultado, a prefeitura atrasava seus projetos estratégicos e aumentava o risco de devolução de recursos. Esse problema tem uma relevância ainda maior em um cenário de crise fiscal onde a busca por recursos passa a ser um fator crítico de sucesso;
- Tempo de execução de compras públicas inadequado: a maior parte dos projetos de governo envolvem algum tipo de compra pública. Nesse contexto, para que a estratégia seja executada é fundamental um processo de compras otimizado envolvendo todo o ciclo da gestão da cadeia de

suprimentos desde o planejamento da demanda, a licitação, o armazenamento, distribuição e gestão dos contratos. O processo de compras utilizado pela prefeitura tinha problemas de má especificação dos itens ou serviços a serem adquiridos, retrabalho em diversas etapas e licitações desertas que impactavam no tempo total da compra, gerando rupturas e, dessa forma, impedindo a execução de ações estratégicas;

- Pagamento de fornecedores: o processo de pagamento de fornecedores apresentava problemas de falta de previsão orçamentária adequada e processo de execução ineficiente que gerava atrasos nos pagamentos. Esses atrasos tiveram como consequência, em mais de uma ocasião, a interrupção de serviços críticos para a prefeitura, como o de telefonia.

De forma complementar, a estrutura administrativa da prefeitura não estava descrita de forma detalhada gerando sobreposições de atribuições entre diferentes unidades, falta de clareza sobre as diferenças entre as competências da administração direta e indireta e até a lacuna de alguns papéis que eram fundamentais para a prefeitura e que nenhuma unidade era responsável.

Nesse contexto, com a Agenda Estratégica construída e com um modelo de execução fragmentado a prefeitura começou um projeto de alinhamento de seus processos e estrutura com a Estratégia.

AS SOLUÇÕES PROPOSTAS

A partir do diagnóstico inicial os processos críticos selecionados como objeto do trabalho foram:

- Planejamento da demanda de compras;
- Compras e licitações;
- Gestão de contratos;
- Autorização de empenho;

- Gestão de estoque de material administrativo;
- Programação financeira;
- Liquidação de despesa;
- Pagamento de fornecedores;
- Gestão de convênios;
- Prestação de contas de convênios;
- Pagamento de luz e telefone;
- Ressarcimento de servidores cedidos.

A Figura 1, a seguir, apresenta as principais etapas da frente melhoria de processos realizadas na prefeitura. Essas etapas estão alinhadas com as boas práticas do CBOOK, Guia de Gerenciamento de Processos, e fazem parte de um projeto desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de apoio na implementação de melhorias de processos em organizações públicas. Dentro desse contexto, o MPOG desenvolveu uma Ata de registro de preço para melhoria de processos que teve a adesão de diversas organizações públicas no âmbito federal, estadual e municipal.

A Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle de Niterói (SEPLAG Niterói) identificou a oportunidade de aderir à ata do governo federal considerando a convergência dos serviços especificados no Termo de Referência com a necessidade de melhoria de seus processos e redesenho das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades da prefeitura.

A SEPLAG juntamente com o prefeito e as principais secretarias envolvidas no trabalho, como Secretaria de Administração e a Secretaria de Fazenda, agrupou os processos críticos em 3 ciclos de melhoria, com uma duração média de 2 meses por ciclo, contendo 4 processos relacionados em cada um com objetivo de reduzir a resistência e possibilitar a geração de resultados mais rápidos uma vez que já seria possível começar a implementação dos processos do primeiro grupo de forma imediata.

Em cada ciclo de melhoria foi realizado o mapeamento,

a análise de problemas e identificação de oportunidades de melhoria, o dimensionamento da força de trabalho, o redesenho e até a elaboração do plano de implementação com a participação de representantes de todas as unidades envolvidas em cada processo.

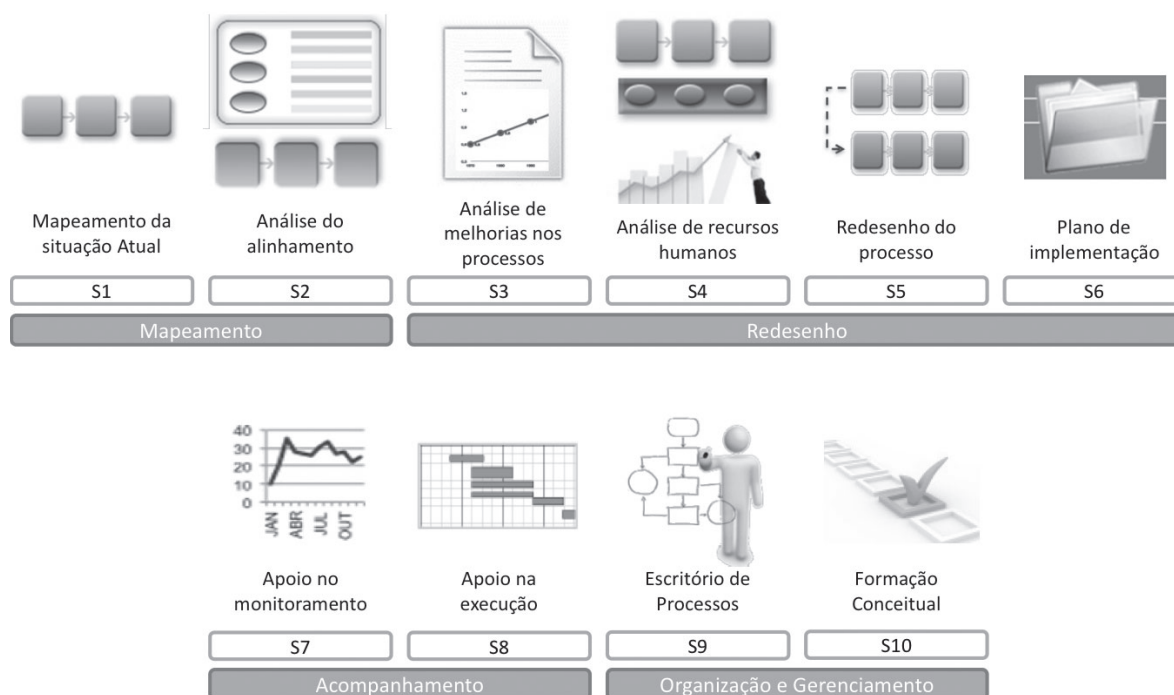


Figura 1 – Etapas da melhoria de processos

O Mapeamento dos processos envolveu a coleta de informações para entendimento da situação atual dos processos, a identificação dos sistemas associados e a elaboração de fluxogramas a partir do entendimento dos objetivos e resultados esperados dos processos. O principal desafio nessa etapa foi a representação do processo dentro de um nível de detalhe suficiente para a sua compreensão conforme ilustrado na Figura 2.

Já a análise de problemas e oportunidades de melhoria envolveu a análise de handoffs, de regras de negócio, controles de processo e sistemas de informação. Dessa forma, foram identificados os principais problemas do processo, suas causas e desenvolvido um conjunto de soluções. Nessa etapa foi utilizada uma metodologia que priorizava os *quickwins*, ganhos rápidos, do

processo evitando assim que soluções envolvendo o aumento de pessoal ou implantação de sistemas fossem as principais, e muitas vezes únicas soluções propostas pelo grupo de trabalho. A Figura 3 ilustra o quadro de problemas e oportunidades de melhoria.

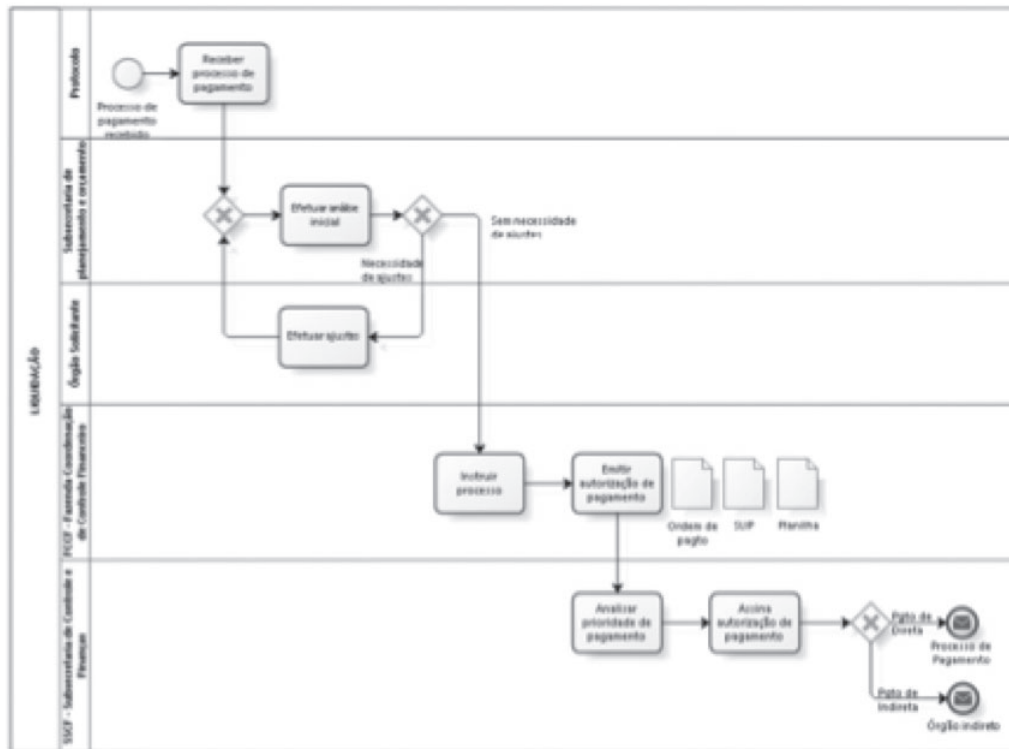


Figura 2 – Mapeamento da situação atual

PROGRAMA DE MELHORIA DE PROCESSOS							
S3 - ANÁLISE DE MELHORIAS NOS PROCESSOS E SISTEMAS							
NOME DO PROCESSO: Gestão de estoque							
Nº	MELHORIA PROPOSTA - NOTIFICAÇÃO/SISTEMA	ETAPA	PROBLEMA IDENTIFICADO	INDICADOR IMPACTADO	CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO		JUSTIFICATIVA
					IMPACTO	ESFORÇO/COMPLEXIDADE	
1	Implantação e-cidade - Módulo Almoxarifado: impressão da requisição de material	Tudo o processo	Uso de controles paralelos (planilhas, fichas e sistemas). Falta de contagem no atual sistema; Deslocamentos desnecessários.	Não indicador existente a ser impactado	Alto	Alto	O atual sistema não atende ou atende parcialmente o processo.
2	Estabelecimento de 3 níveis de estoque para cada um dos materiais: ótimo, de reabastecimento e crítico	Controle do estoque	Atendimento parcial da demanda; Desabastecimento do estoque.	Não indicador existente a ser impactado	Alto	Médio	Controle e reabastecimento do estoque.
3	Uso de e-cidade para integração de informações com compras, financeiro e contabilidade e para efetivo controle de materiais.	Tudo o processo	Desabastecimento do estoque.	Não indicador existente a ser impactado	Alto	Alto	
4	Criação de perfil de usuário para uso do responsável do estoque que permita o acesso ao módulo de controle do estoque	Controle do estoque	Desabastecimento do estoque.	Não indicador existente a ser impactado	Médio	Médio	
5	Utilização de alertas de níveis de estoque por tipo de material para controle de estoque	Controle do estoque	Desabastecimento do estoque.	Não indicador existente a ser impactado	Alto	Alto	
6	Aloqueio sistêmico para que um pagamento só pode ser feito se for dada a entrada e baixa no estoque	Controle do estoque	Desabastecimento do estoque	Não indicador existente a ser impactado	Médio	Médio	
7	Criação da função de responsável pelo almoxarifado, em cada secretaria	Tudo o processo	Material sem constar no sistema, mas que constam fisicamente no almoxarifado	Não indicador existente a ser impactado	Alto	Médio	Responsável por receber material e dar entrada no estoque control no e-cidade e por a baixa, diminuindo assim os chances de divergências nos controles fiscais-financeiros.
8	Estabelecimento de novos prazos para atendimento da demanda	Atendimento da demanda	Padronização do processo	Não indicador existente a ser impactado	Médio	Médio	Facilitar a logística do almoxarifado e padronizar o processo.

Figura 3 – Problemas e oportunidades de melhoria

A terceira etapa envolveu o dimensionamento quali-quantitativo da força de trabalho com a coleta de informações para análise de alocação de recursos humanos e a análise de capacidade dos recursos.

Foram analisados também aspectos qualitativos envolvendo a formação, treinamento e conhecimento suficientes para realização de suas atividades. Como conclusão, foi possível projetar a quantidade de recursos de forma a avaliar qual o quantitativo de pessoas ideal para a execução do processo permitindo a otimização do quadro de servidores, conforme pode ser visto na Figura 4.

PROGRAMA DE MELHORIA DE PROCESSOS

S4 - ANÁLISE DE CAPACIDADE TÉCNICA DO QUADRO DE PESSOAL

NOME DO PROCESSO: Gestão de estoque

ÁREA	FUNÇÃO	CONHECIMENTOS										COMPETÊNCIAS														
		Conhecimento da IN Nº 205	Conhecimento da lei 8666/93	Planejamento Financeiro	Técnicas de negociação	Técnicas de estoque	Planejamento de demanda	Robins Administrativas	Língua Portuguesa	Matemática básica	Informática	Relacionamento Interpessoal	Trabalho em Equipe	Capacidade de Negociação	Visão Sistêmica	Fluência Verbal	Fluência Escrita	Capacidade de Análise	Cumprimento de Procedimentos	Ética	Foco em Objetivos e Resultados	Flexibilidade	Comprometimento	Iniciativa	Pragmatismo	
GESTÃO DE ESTOQUE	Diretora do almoxarifado																									
	Chefe de serviço																									
	Agente administrativo do almoxarifado																									
	Agente administrativo da SMA																									

Figura 4 – Oportunidades de desenvolvimento de pessoal

Já a quarta etapa envolveu o redesenho dos processos buscando eliminar os problemas e incorporar as melhorias propostas na etapa anterior. Depois de realizado o redesenho foram construídos os manuais que detalharam o funcionamento da situação futura dos processos.

E a última etapa do ciclo de melhoria dos processos envolveu a elaboração do plano de implementação dos processos redesenhados permitindo o sequenciamento das ações propostas considerando critérios de relevância, disponibilidade de tempo, distribuição de carga de trabalho e precedência lógica entre as ações, conforme ilustrado na Figura 5.

PROGRAMA DE MELHORIA DE PROCESSOS					
PUBLIX		56 - PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO PROCESSO			BRASIL
NOME DO PROCESSO: Pagamento à fornecedores					
NR AÇÃO	AÇÃO	RESPONSÁVEL	TÉRMINO PREVISTO	REFERÊNCIA À MELHORIA PROPOSTA EM 53	COMENTÁRIOS

LEGENDA:

- EM DIA
- ATÉ 30 DIAS DE ATRASO
- MAIS DE 30 DIAS DE ATRASO
- NÃO INICIADO
- CONCLUÍDO
- CANCELADO

Figura 5 – Plano de implementação

Com objetivo de apoiar a implementação dos processos redesenhados e garantir a sustentabilidade do projeto foi desenvolvido o modelo da Central de Resultados com o seu Escritório de processos e de estrutura integrado com o da Estratégia. As competências desse escritório envolveram:

- Definir a metodologia de gestão de processos e de estrutura da prefeitura;
- Formar os gestores;
- Acompanhar a implementação dos processos e da nova estrutura;
- Disponibilizar as ferramentas de apoio;
- Receber solicitações de alterações nos processos ou estrutura da prefeitura, avaliar sua aderência ao Modelo de Gestão e recomendações das ações necessárias;
- Desenvolver ciclos de monitoramento e avaliação.

Dentro dessa estruturação as seguintes ações foram realizadas: a análise comparativa de ferramentas para modelagem de processos, a definição de missão, visão e objetivos alinhados aos da prefeitura, definição dos papéis e responsabilidades, além

dos perfis necessários para o escritório, a definição de portfólio detalhado dos serviços e produtos que a unidade prestará, as relações do escritório com as demais áreas e elaborado o plano de implantação. Foram ainda propostas práticas para envolvimento e mobilização dos atores envolvidos nas iniciativas de reestruturação e modernização e desenvolvido modelo de suporte para manutenção da base de lições aprendidas dos projetos de reestruturação e modernização.

Já na frente de estrutura a SEPLAG juntamente com o Prefeito e a Procuradoria Geral do Município priorizaram o mapeamento das atribuições dos órgãos abaixo identificados:

- Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU);
- Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP);
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade (SMARHS);
- Secretaria Municipal de Fazenda (SMF);
- Secretaria Municipal de Administração (SMA);
- Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG);
- Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SECONSER);
- Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA).

Para cada um dos órgãos o trabalho envolveu as etapas de diagnóstico da estrutura atual, análise e identificação de problemas e mapeamento das competências e da força de trabalho gerencial.

A primeira etapa de diagnóstico e descrição da estrutura atual envolveu o levantamento dos registros dos atos legais que fundamentam a estrutura organizacional atual (leis, decretos, portarias, regimentos, estatutos etc.) dos órgãos e entidades da prefeitura e a elaboração do desenho da estrutura atual sob a forma de organogramas e de relatório descritivo de atribuições e responsabilidades de cada um dos órgãos e entidades da Prefeitura

Municipal de Niterói (PMN) considerados os níveis hierárquicos de secretário, subsecretário e diretor.

Já a segunda etapa envolveu a análise com avaliação da estrutura existente quanto a sua adequação aos seus modelos jurídico-institucionais, a identificação de sobreposições, lacunas, paralelismos e redundâncias existentes, e o regimento interno.

A terceira etapa envolveu o mapeamento das competências e da força de trabalho gerencial envolvendo a descrição das competências em gestão para os 03 níveis hierárquicos mais elevados da estrutura atual. Foram ainda definidas as competências em gestão necessárias para ocupar o cargo em comissão e as exigências de habilidades técnicas e conhecimentos em gestão necessários ao exercício dos cargos mapeados.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Como resultado da implementação imediata de algumas das melhorias propostas a prefeitura já conseguiu promover mudanças. O grupo de processos relacionados com a gestão da cadeia de suprimentos da prefeitura foi um dos que tiveram melhores resultados, pois foram analisados e melhorados todos os processos dentro de uma visão ponta a ponta defendida pelo CBOK conforme ilustrado na Figura 6.

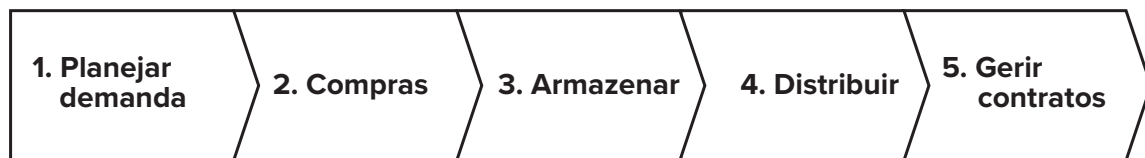


Figura 6 – Gestão da cadeia de suprimentos

O primeiro processo implementado foi o de planejamento de compras representado na Figura 7. Com a elaboração do planejamento de compras, inexistente na prefeitura, haverá uma melhor organização das demandas para que as compras sejam feitas de maneira organizada e planejada, o que

permitirá uma redução de custos com o menor fracionamento das compras, maior escala e melhor atendimento aos órgãos solicitantes.

Já o processo de licitações, envolvendo as licitações em suas diferentes modalidades, teve algumas inovações como um novo modelo de cotação para formação do preço de referência e a padronização de termos de referência. A mudança do modelo de cotação permitirá ao mesmo tempo uma redução do prazo médio em até 90% e também uma estimativa de custos mais precisa para a prefeitura. Já a padronização dos modelos de termo de referência contribuirá para evitar atrasos em licitações decorrentes de questionamentos recorrentes, impugnações e até licitações desertas. A Figura 8 representa o resumo desse processo e os principais ganhos identificados.

Já o processo de gestão de contratos teve como principal resultado a uniformização dos diferentes modelos utilizados pela prefeitura para gerenciar seus contratos. Uma das ações implementadas envolveu a definição de um modelo de indicadores e nível de serviço associado aos contratos como subsídio para que o gestor possa acompanhar o desempenho dos fornecedores. Outra ação envolveu a estruturação do modelo de monitoramento dos contratos, como forma de garantir a qualidade dos produtos e serviços recebidos pela prefeitura. A Figura 9 apresenta o processo e suas melhorias.

Já o processo de gestão de estoque, com destaque para a gestão de estoques, teve como principal ganho a redução dos problemas relacionados com reabastecimento e com pagamentos de fornecedores. Em relação ao primeiro item, o processo passou a ter indicadores de ressuprimento baseados no tempo médio estimado desde a aquisição, o prazo estimado de entrega dos fornecedores e a projeção de consumo a partir da série histórica. Dessa forma, a prefeitura conseguirá evitar o problema de ruptura de estoques, compras de itens com estoque excessivo e até de vencimento de itens perecíveis. A Figura 10 ilustra o resumo do processo e seus principais ganhos.

E, finalmente, quanto ao pagamento de fornecedores a prefeitura terá como resultado da melhoria do processo evitar erros, atrasos e pagamentos indevidos devido a sua integração com o processo de recebimento e ateste de produtos. Assim, um produto somente poderá ser pago depois de ter recebido o aceite quanto a qualidade e quantidade pelo gestor responsável.

Como resultado dessa visão integrada da cadeia de suprimentos da prefeitura foi possível demonstrar como a gestão de processos pode contribuir para a melhoria de resultados da prefeitura e da qualidade dos serviços ao cidadão. Com esse processo implementado será possível reduzir os custos de toda a cadeia de compras, desde a aquisição com custos menores até o menor custo de logística, e, principalmente, melhorar o nível de serviço ao usuário gerando valor público.

Como resultados da frente de estrutura foi possível ter a definição de atribuições e competências das unidades, a formalização e o aumento da transparência, o alinhamento com a estratégia, a redução de despesas, e a melhor organização administrativa da Prefeitura de Niterói.

GANHOS PARA O CIDADÃO

A Prefeitura de Niterói começou o seu Modelo de Gestão para resultados com a formulação do seu Plano Estratégico “Niterói que queremos” para o período de 20 anos. Com essa referência, a próxima etapa envolveu o alinhamento de seus processos e estrutura com a Estratégia, com o objetivo de aumentar a prontidão das diferentes unidades da prefeitura envolvidas com a execução das ações da Agenda.

Como resultado da frente de processos foi possível identificar os processos críticos da prefeitura e propor melhorias que contribuíram para a redução de tempo e, conseqüentemente, para a necessidade de alocação de servidores que poderão ser remanejados para outras funções, para a redução de custos com

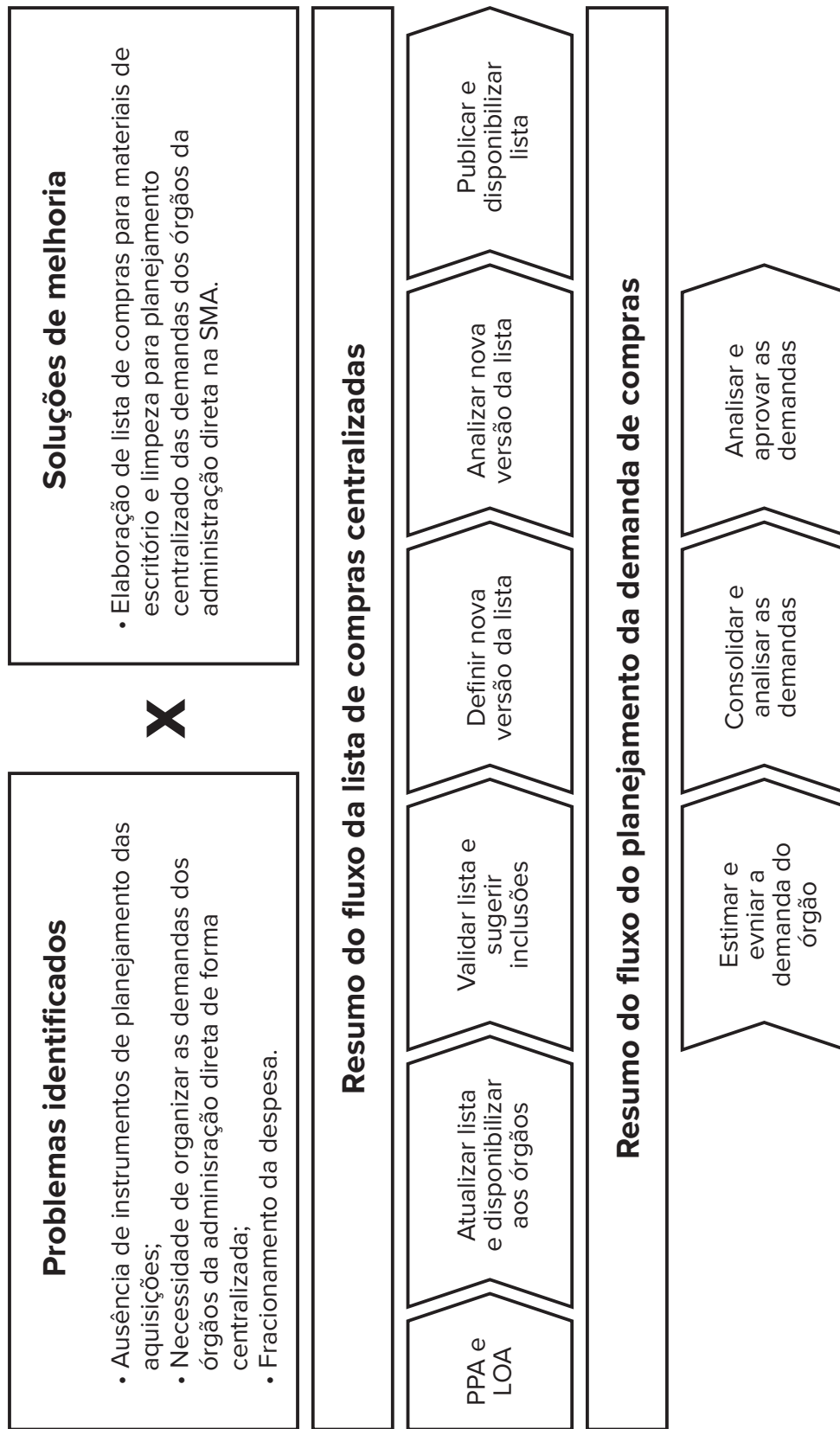


Figura 7 – Problemas e soluções de melhoria no processo de planejamento da demanda de compras

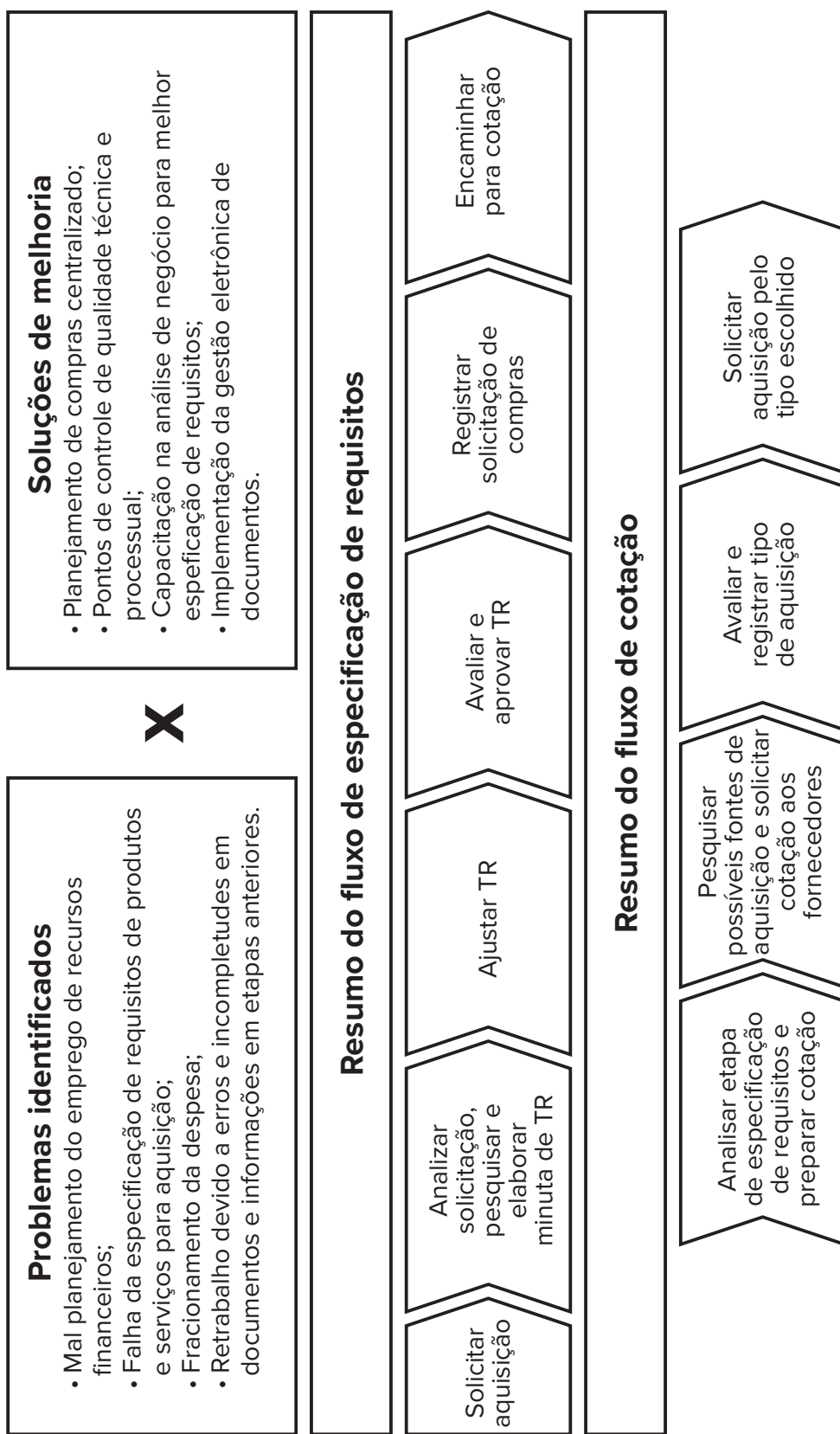


Figura 8 – Problemas e soluções de melhoria no processo de licitações

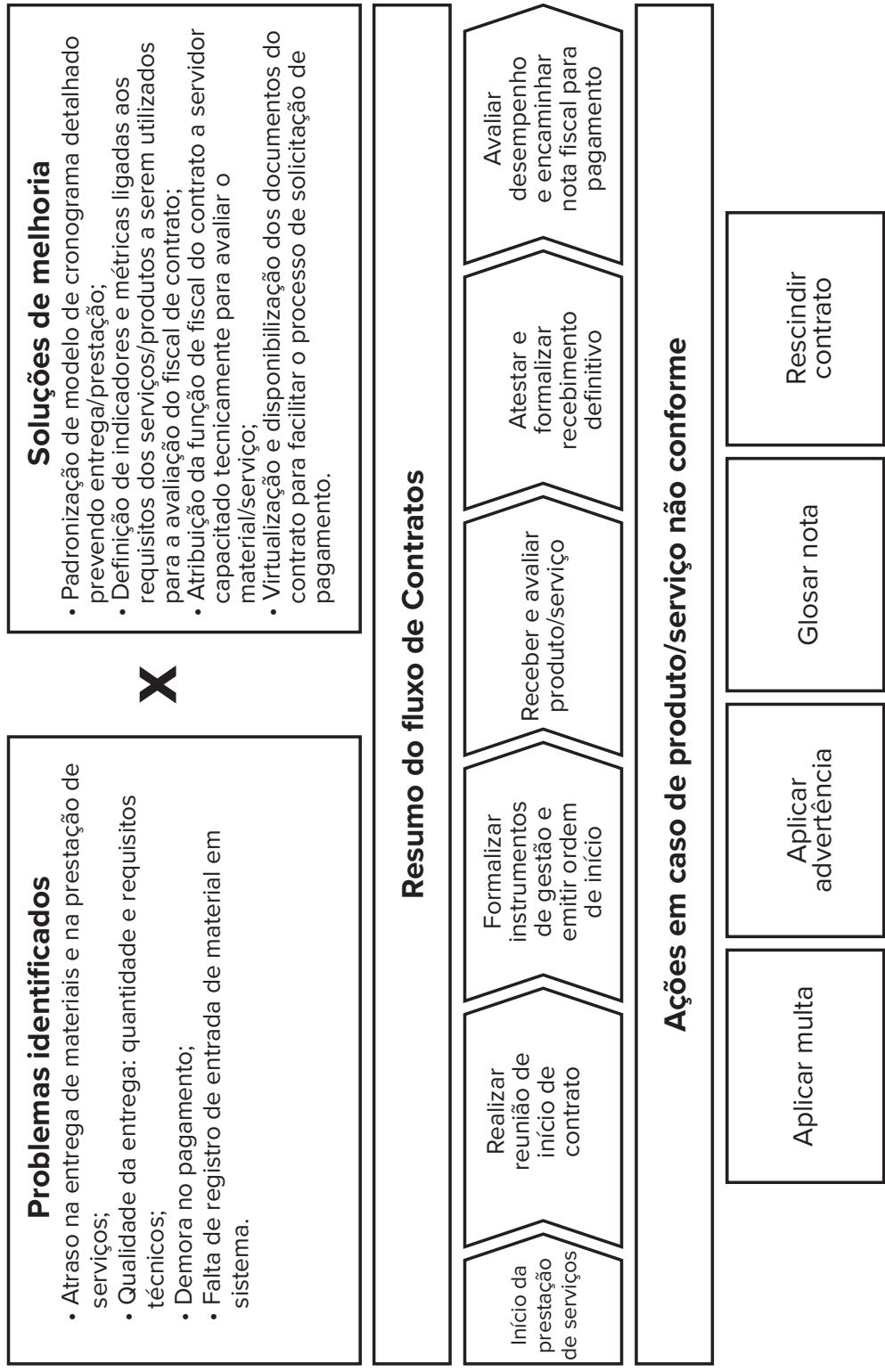


Figura 9 – Problemas e soluções de melhoria no processo de gestão de contratos

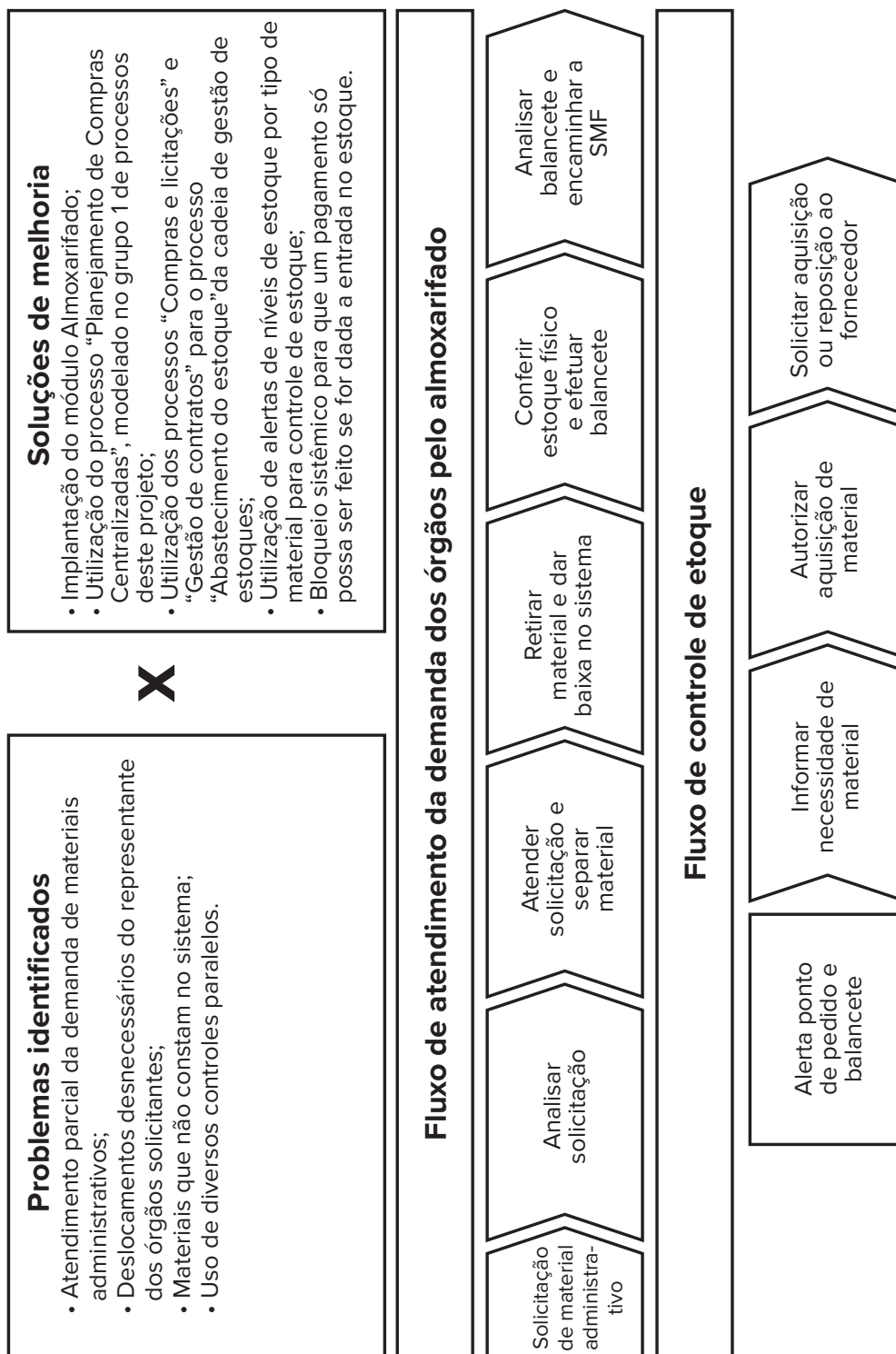


Figura 10 – Problemas e soluções de melhoria no processo de gestão de estoques