Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública

GUIA PARA MODELAGEM DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Volume 3

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
SUBSECRETARIA DE GESTÃO E APOIO A POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

ELABORAÇÃO TÉCNICA
Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional
Gustavo Henrique de Andrade
Amanda Dias da Silva
Ana Flávia de Castro Morais
Andréa Mara da Cruz Rocha
Catharina Silvestre de Mello
Cíntia Santana e Silva
Débora Silva de Miranda
Fernanda Peixoto Petrocchi da Costa
Giselle Camargos Volponi da Rocha
Isabela Gontijo Tolentino
Josiane Godoy Ferreira Cândido Correa
Karina Maia Lage
Lídia de Sousa
Mariany Freitas de Oliveira
Marina Fernanda Junqueira Da Silva
Nara Luiza Guimarães de Aquino
Tamires Natalia Brumer Pedrosa
Tiago Cançado Diniz
Vanice Cardoso Ferreira

Revisão e diagramação
Andrea Castello Branco Rena
Leticia Baeta Villas
João Felipe Cerezo Durães

MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

GUIA PARA MODELAGEM DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

COLETÂNEA DE INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA, 3

BELO HORIZONTE
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
2018

Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública:
1 Guia para Inovação na Gestão Pública
2 Guia para Gestão de Processos
3 Guia para Modelagem de Estruturas Organizacionais

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Alameda das Acácias, 70 – Bairro São Luís/Pampulha
CEP: 31275-150 - Belo Horizonte - Minas Gerais
Telefones: (31) 3448-9485 e 3448-9580
www.fjp.mg.gov.br
e-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br

Todos os direitos reservados ao Governo de Minas Gerais.

M663g Minas Gerais. Secretaria de Planejamento e Gestão

Guia para modelagem de estruturas / elaborado pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2018.

64 p. : il. – (Inovação e modernização na gestão pública ; 3)

ISBN 978-85-85930-74-5 (obra completa)
ISBN 978-85-85930-77-6

1. Reforma administrativa – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. I. Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional. II. Série.

CDD 350.8151
CDU 35.001.7 (815.1)

Sumário

1. Introdução 9
2. Conceitos Iniciais 11
2.1 Planejamento Estratégico 11
2.2 Estruturas Organizacionais 16
2.1.1 Componentes da estrutura organizacional 18
2.1.2 Configurações de estruturas organizacionais 20
3. Governança para o Projeto de Modelagem de Estruturas Organizacionais ... 26
4. As etapas para a Modelagem de Estruturas 28
4.1 Realizar o Diagnóstico 28
4.2 Elaborar o Desenho da Estrutura 35
4.2.1 Desenho da Macroestrutura 38
4.2.2 Desdobramento da Macroestrutura 46
4.3 Implantar a nova estrutura 51
4.3.1 Elaborar o Plano de Ação 51
4.3.2 Elaborar os Atos Normativos 56
5. Considerações finais 63

Lista de ilustrações

Figura 1: Elementos da Modelagem Organizacional 11
Figura 2: Níveis de Planejamento 12
Figura 3: Principais perguntas para construção de um Mapa Estratégico 13
Figura 4: Formulação da estratégia 14
Figura 5: Elementos do Mapa Estratégico 15
Figura 6: Mapa Estratégico 16
Figura 7: Organograma e Estrutura Organizacional 17
Figura 8: Componentes da Estrutura Organizacional 18
Figura 9: Principais funções das partes componentes da estrutura 19
Figura 10: Exemplo de Estrutura Simples 21
Figura 11: Exemplo de Burocracia Mecanizada 22
Figura 12: Exemplo de Burocracia Profissional 23
Figura 13: Exemplo de forma divisionalizada 24
Figura 14: Exemplo de Adhocracia 25
Figura 15: Etapas da Modelagem da Estrutura Organizacional 28
Figura 16: Relação dos elementos da modelagem organizacional 29
Figura 17: Exemplo de Organograma 30
Figura 18: Cadeia de Valor 31
Figura 19: Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional 32
Figura 20: Perguntas para elaboração do Diagrama de Especificação de Problemas e Causas 33
Figura 21: Diagrama de Especificação de Causas e Problemas 33
Figura 22: Equipe do projeto de modelagem de estruturas 35
Figura 23: Utilização dos recursos para realização da estratégia 36
Figura 24: Tipos de alterações do desenho organizacional 37
Figura 25: Matriz de Agrupamento de Macroprocessos 38
Figura 26: Formas de agrupamento 39
Figura 27: Forma de preenchimento da Matriz de Agrupamento de Macroprocessos 40
Figura 28: Exemplo de Matriz de Agrupamento de Macroprocessos preenchida 42
Figura 29: Análise da adequação da proposta de desenho para entrega de valor 44
Figura 30: Análise da adequação da proposta de desenho para solução dos problemas 45
Figura 31: Diagrama de desdobramento da macroestrutura 47
Figura 32: Exemplo do Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura preenchido 48
Figura 33: Exemplo de Plano de Ação preenchido 52
Figura 34: Priorização das ações em ondas 54
Figura 35: Principais etapas de tramitação da proposta de lei 58
Figura 36: Melhores práticas 60
Figura 37: O que deve ser evitado 60
Figura 38: Etapas de tramitação da proposta de decreto 61

A Coletânea que você tem em mãos é resultado de um trabalho coletivo e colaborativo de aprendizado, desenvolvimento, consolidação e disseminação de metodologias voltadas para auxiliar os agentes públicos na modernização e inovação de seus órgãos e entidades.

Entendemos inovação na gestão pública[1] como o processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade (Bason, 2010 apud Cunha, 2017). Ela envolve a introdução de novas práticas ou mudanças em práticas anteriores por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzem resultados positivos para o serviço público e para a sociedade. Nesse sentido, a modernização e a inovação no setor público podem traduzir-se em melhorias em processos e estruturas organizacionais, bem como na implementação de novos projetos, produtos, serviços, políticas ou sistemas que gerem valor para o público-alvo.

Embora o setor público lide com alguns fatores que podem inibir a inovação, os governos nunca estiveram à margem das inovações desenvolvidas na sociedade. As intensas transformações políticas, sociais e econômicas que marcaram o século XX exigiram do Estado um processo constante e profundo de ampliação e complexificação de seu aparato, suas funções e suas estratégias de atuação e prestação de serviços públicos. É importante lembrar que o setor público tem se destacado historicamente como uma importante fonte de inovação na medida em que, muitas vezes, aceita suportar e custear os riscos e as incertezas iniciais de desenvolvimento de tecnologias, produtos e serviços inovadores que, a exemplo da internet, terminam disseminando-se em larga escala e gerando ganhos significativos para a sociedade e a iniciativa privada.

Mais recentemente, podemos observar que o setor público vem ampliando seu protagonismo no desenvolvimento de inovações voltadas para dentro dos próprios governos. Atualmente, é fácil encontrar, em diversas esferas de governo, iniciativas inovadoras voltadas para o aumento da transparência e da responsabilização governamental, novos arranjos de políticas públicas que fomentam a participação ativa da sociedade, utilização de tecnologias cada vez mais avançadas na ampliação do acesso aos serviços públicos, dentre outras.

Nessa perspectiva, entendemos que o Estado de Minas Gerais é mais que um agente de fomento da inovação no setor privado. Ele pode e deve ser, cada vez mais, um agente inovador em âmbito interno, aprimorando continuamente sua atuação na simplificação de seus processos, na elaboração e execução de políticas públicas e na prestação de serviços públicos de qualidade e aderentes às necessidades da sociedade. Podemos inovar e modernizar a forma como o próprio Estado atua, se organiza e atende os desejos e necessidades da população. Acreditamos e nos empenha-

1 Os termos "inovação na gestão pública", "inovação no setor público" e "inovação em governo" são tratados como sinônimos nesta Coletânea.

mos para que essa transformação seja realizada de forma aberta e colaborativa, em parceira com os demais agentes do ecossistema de inovação (empresas, academia, redes e laboratórios de inovação, *startups,* etc).

A Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública é composta por três livros:

- O Guia para Inovação na Gestão Pública traz metodologias e ferramentas para criar, identificar, estruturar e implementar ideias inovadoras, a partir das quais você poderá se inspirar para promover a inovação na sua organização e ajudar sua equipe a entregar melhores resultados.

- O Guia para Gestão de Processos aborda o ciclo de gestão de processos, que envolve as etapas de planejamento, análise, redesenho, implantação, gestão da mudança e monitoramento e melhoria contínua. Além disso, apresenta um modelo de maturidade de processos e aspectos da governança de processos que irão contribuir para o desenvolvimento de ações para a gestão e inovação em processos pelos diversos órgãos e entidades do estado.

- O Guia para Modelagem de Estruturas Organizacionais apresenta metodologia para os órgãos e entidades desenharem suas estruturas organizacionais, buscando melhorar o desempenho organizacional, tanto para o alcance dos resultados pretendidos, quanto para o fortalecimento do grau de alinhamento aos objetivos governamentais.

Sabemos que há muitos servidores inspirados, dedicados, com vontade de inovar, de modernizar seu trabalho e de gerar valor para a sociedade. Se você se interessou por essa coletânea, provavelmente você é um deles! Esse material foi pensado para proporcionar a você informações, metodologias, ferramentas e uma maior capacidade para inovar.

Nós, da Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional – SCIM, da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, temos a missão de promover a inovação da gestão pública e a modernização administrativa dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo do Estado. Sabemos da grandiosidade e dificuldade desta missão e acreditamos que alcançaremos melhores resultados com a participação de todos.

Somos parte de um mesmo time de servidores que desejam transformar o Estado em um lugar cada vez melhor. A Coletânea e o conhecimento que compartilhamos aqui nos unem ainda mais. Portanto, vamos juntos!

Equipe da Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional

Dicas para a leitura dessa Coletânea:

Ao longo de nossos Guias utilizaremos alguns recursos que visam a auxiliar você, leitor, na compreensão dos conteúdos abordados. Abaixo listamos e explicamos esses elementos:

Principais atividades da etapa

Lista as principais atividades desenvolvidas na etapa da metodologia.

Fica a dica!

Destaca dicas importantes para que o leitor desenvolva as atividades sugeridas.

Aprenda na prática

Apresenta exemplos práticos (fictícios) de aplicação da metodologia e contribui para que o leitor compreenda melhor como aplicá-la em casos reais.

Saiba mais no Guia:

Faz referência aos demais Guias desta Coletânea nos pontos em que essa interface mostra-se relevante.

O que é ?

Explica e destaca um conceito chave para a inovação na gestão pública.

Alerta Gestão da Mudança

Destaca momentos em que se faz importante alguma ação de Gestão da Mudança

Etapa

Sintetiza o resumo da etapa e indica os instrumentos da caixa de ferramentas (ou Toolbox) que podem ser utilizadas para apoiar sua realização.

1. Introdução

A Modelagem Organizacional pode ser entendida como o processo que promove a coerência entre os objetivos ou os propósitos para os quais a organização existe, os padrões de divisão do trabalho e a coordenação entre as unidades e as pessoas que vão desempenhar as tarefas (GALBRAITH apud CAVALCANTI, 2004). As teorias de modelagem organizacional surgem, portanto, da necessidade de as organizações adaptarem-se cada vez mais ao ambiente diversificado, complexo e dinâmico que acarreta impactos diretos e indiretos ao alcance da estratégia organizacional e geração das entregas, resultados, serviços e produtos pretendidos.

A modelagem organizacional tem como produto pretendido a definição de um novo modelo que consiste na "representação da estrutura, atividades, processos, informações, recursos, pessoal, comportamento, objetivos e restrições (...), a fim de ajudar a compreender as complexas interações entre organizações e pessoas" (PÁDUA; CAZARINI, 2001, p. 2). Esta arquitetura, que abrange os vários elementos formais da organização, tem como objetivo principal suportar e orientar a operacionalização das estratégias previamente estabelecidas.

Assim, podemos entender a estrutura organizacional como:

> "o conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização [....] o que inclui (sem se restringir a isto) os relacionamentos de autoridade e de subordinação como representados no organograma, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento. [...]" (Donaldson, 1999, p. 105).

Tendo em vista que sempre é possível melhorar o desempenho da instituição tanto para o alcance dos resultados pretendidos quanto para o fortalecimento do grau de alinhamento aos objetivos governamentais, enumeramos algumas justificativas e ganhos advindos da modelagem organizacional:

I. Obter o desenho de uma estrutura adequada para o alcance dos objetivos organizacionais e o cumprimento de sua missão institucional, considerando o cenário no qual a organização se insere;
II. Propiciar a integração entre o planejamento e a gestão organizacional;
III. Promover o alinhamento entre a estrutura organizacional e as estratégias governamentais, fomentando a congruência entre o que é necessário e o que se pode realizar para obter o aperfeiçoamento e a melhoria da atuação organizacional;
IV. Estimular e fomentar o planejamento, a implementação e o monitoramento de políticas, projetos e ações, contando com o apoio favorável de uma estrutura organizacional cujos elementos são congruentes; e
V. Formalizar e reunir práticas que melhorem o fluxo de informações e favoreçam o alinhamento e comunicação sobre a estratégia da instituição (MINAS GERAIS, 2009).

Buscando facilitar o desenho de estruturas organizacionais, elaboramos este Guia para Modelagem de Estruturas Organizacionais, que fornece às instituições do Poder Executivo estadual e demais leitores uma metodologia norteadora para estruturação e reestruturação, facilitando o alinhamento entre estruturas organizacionais e estratégia governamental.

É importante destacarmos que este Guia possui o enfoque na modelagem de estruturas e que não serão abordados metodologicamente todos os elementos da modelagem organizacional, fugindo ao escopo aspectos normativos; estruturas de carreiras e restrições financeiras e orçamentárias, entre outros.

A utilização da modelagem de estruturas organizacionais e das etapas aqui descritas viabilizará uma maior coerência entre os propósitos para os quais a organização existe, os padrões de divisão do trabalho e a coordenação entre as unidades e as pessoas que vão desempenhar as tarefas.

É importante lembrar que existem externalidades que podem afetar o desempenho organizacional e que devem ser compreendidas, monitoradas e geridas. Dentre elas estão os elementos culturais, os grupos e indivíduos que compõem a organização, e os aspectos de liderança, comunicação, relações interpessoais, conflitos, motivação, atitudes e necessidades, entre outros. Os aspectos citados configuram-se como elementos organizacionais informais.

Este Guia pode contribuir em dois tipos de situações. O primeiro deles e de transformações profundas em toda a organização de uma só vez, ou seja, casos em que se busca a ruptura do modelo organizacional existente. O segundo envolve intervenções em pontos específicos da organização ou em que a performance organizacional não indica a necessidade de mudanças profundas, ou seja, casos de ajuste do modelo organizacional.

Além disso, é possível, ainda, aplicar apenas parte da metodologia apresentada neste guia, focando os esforços nas etapas essenciais, sem comprometer a qualidade técnica do processo.

Ressaltamos, por fim, que não existe uma estrutura única, indicada para todas as organizações. Cada organização deve analisar e definir sua estrutura da forma mais adequada ao seu contexto, estratégia e objetivo específicos. A finalidade deste Guia é, portanto, apresentar etapas e instrumentos que auxiliem o desenvolvimento deste tipo de trabalho.

A metodologia apresentada neste Guia compõe a Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública, elaborada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, por meio da Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional – SCIM. Esperamos que o material apresentado contribua para a formação de agentes de transformação nos órgãos e entidades e para a introdução de práticas inovadoras que propiciem a melhoria do funcionamento interno e a geração de melhores serviços públicos aos cidadãos mineiros.

O Guia é composto por cinco capítulos que apresentam diretrizes para as etapas essenciais para alinhar a estrutura organizacional à estratégia. O primeiro capítulo é introdutório e contextualiza o Guia e a metodologia para Modelagem de Estruturas Organizacionais. O segundo capítulo apresenta os principais conceitos necessários para embasar a Modelagem de Estruturas. O terceiro capítulo apresenta aspectos relativos à governança para a modelagem de estruturas organizacionais, abordando os papeis e responsabilidades envolvidos em um projeto de modelagem. O quarto capítulo adentra as etapas para a modelagem de estruturas, que são o diagnóstico, o desenho de estruturas e a implantação da nova estrutura. E, por fim, o quinto capítulo apresenta algumas discussões e considerações finais.

Esperamos que o conteúdo aqui apresentado possa contribuir para o desenho de estruturas mais aderentes aos objetivos dos órgãos e entidades e mais capazes de gerar valor para a sociedade.

Mãos à obra!

2. Conceitos Iniciais

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Podemos afirmar que a modelagem organizacional abrange quatro elementos essenciais: processos de trabalho, arranjos de estrutura, recursos humanos e recursos tecnológicos.

Figura 1: Elementos da Modelagem Organizacional

Fonte: Elaboração própria

A estratégia organizacional é a variável ordenadora de todo o processo de modelagem de estruturas. A definição dos objetivos da organização e de qual será o caminho percorrido para alcançá-los é o passo inicial para uma estruturação adequada. A partir dessa reflexão são definidos os conjuntos de atividades que devem ser desenvolvidas para realizar as entregas necessárias e desejadas (os processos de trabalho da organização), bem como são definidos como os recursos humanos serão alocados e como os recursos tecnológicos proverão suporte ao funcionamento desses processos. A estrutura organizacional deve ser definida de forma alinhada a estes aspectos, servindo como suporte ao bom funcionamento da instituição. Sendo assim, uma modelagem adequada é aquela em que estes elementos estão alinhados e sempre orientados por diretrizes claras.

A definição da estrutura sem uma prévia avaliação ou sem clareza da estratégia e dos processos de trabalho necessários ao cumprimento dos objetivos organizacionais pode levar a unidades "vazias", sem real razão de existir. E, ainda, pode favorecer a criação de processos de trabalho e atividades desnecessários e desalinhados à estratégia organizacional, o que compromete o funcionamento da instituição e o cumprimento de seus objetivos.

Neste capítulo apresentamos algumas orientações para a elaboração ou revisão do planejamento estratégico da instituição que, como vimos, será o fio condutor para o projeto de modelagem de estrutura organizacional. Caso a instituição já possua um planejamento estratégico consolidado, sugerimos que seja realizada apenas uma revisão das diretrizes e o alinhamento entre os atores envolvidos no projeto. Sendo assim, não será necessária a aplicação das orientações para de elaboração do Mapa Estratégico.

Podemos entender como planejamento tudo aquilo que estruturamos antes da ação efetivamente ser realizada. Ou seja, é o processo de formular "o que" fazer e "como" fazer. O planejamento pode ser conceituado como uma forma racional de organizar os meios para alcançar os objetivos e metas desejados.

Este planejamento pode ser categorizado em três níveis distintos, conforme aponta Thompson (2003).

Figura 2: Níveis de Planejamento

Fonte: Elaboração própria

Neste momento, iremos trabalhar com o planejamento estratégico, a fim de conhecer em nível macro os direcionadores que irão nortear a modelagem de estruturas da organização.

Para tanto, adotamos como conceito de estratégia um conjunto coerente de escolhas ou caminhos, orientada pela construção de uma visão de futuro, visando à geração e à apropriação de valor e ao alcance dos objetivos propostos em um horizonte de tempo definido (MINAS GERAIS, 2014).

O planejamento estratégico é um processo por meio do qual a instituição realiza a programação de quais recursos deve possuir e como eles serão empregados. Sendo assim, ele impacta na organização dos processos de trabalho e na estrutura organizacional necessária para o cumprimento da sua missão, alcance dos objetivos e entrega de produtos satisfatórios para o usuário. No Estado de Minas Gerais, o planejamento de longo prazo está refletido no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, e desdobrado para o médio prazo por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Sendo assim, o planejamento estratégico das instituições governamentais deve estar alinhado aos planos de governo.

 # Fica a dica!

É essencial que o planejamento estratégico seja discutido e elaborado sob coordenação da alta gestão das instituições. Além disso, é necessário um canal de comunicação com a alta gestão ou, até mesmo, a participação de um membro desta na equipe para validar as etapas da modelagem e reafirmar o comprometimento da alta gestão no processo de modelagem organizacional.

É fundamental que o planejamento seja elaborado por pessoas que detenham uma visão global da instituição, conhecimento das diretrizes de governo, bem como a compreensão do seu papel enquanto patrocinador das transformações decorrentes deste projeto.

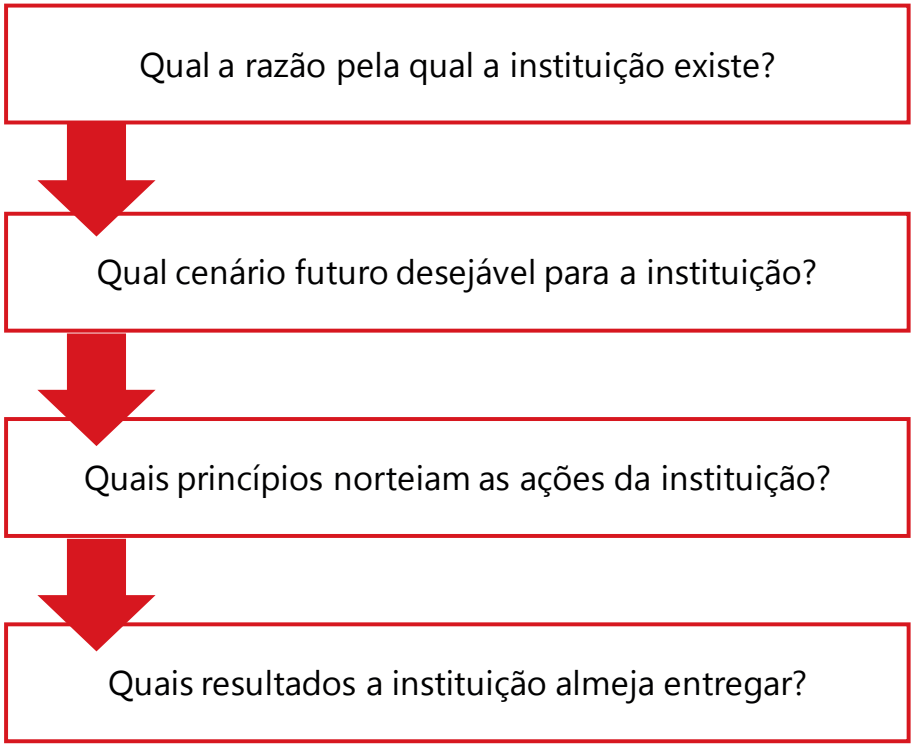
Uma instituição estruturada com base na sua estratégia organizacional tem como vantagens:

- Mobilizar a mudança por meio da alta gestão para promover a transformação;
- Traduzir a estratégia da organização em termos operacionais, de modo que todos possam entendê-la;
- Alinhar a organização à estratégia a partir do envolvimento e comprometimento de todos;
- Fazer com que a estratégia seja tarefa de todos por meio da contribuição pessoal de cada colaborador para sua implementação;
- Converter a estratégia em processo contínuo por meio do aprendizado e revisões periódicas (MINAS GERAIS, 2009).

Sugerimos que o planejamento estratégico seja consolidado e registrado no Mapa Estratégico, ferramenta utilizada para orientar a definição ou revisão da estratégia da instituição. No momento da sua elaboração, devemos ter como referências básicas as competências e atribuições da instituição, o PMDI, o PPAG e o Plano de Governo, além de uma análise sobre o contexto no qual a instituição está inserida. Um bom planejamento é um conjunto coerente das prioridades e decisões que orientam o desenvolvimento e a construção do futuro da instituição em um horizonte de longo prazo.

Sendo assim, é necessária a reflexão sobre o contexto no qual a instituição está inserida, o cenário futuro desejável e a definição da identidade organizacional. Sugerimos começar com as perguntas apresentadas na figura 3.

Figura 3: Principais perguntas para construção de um Mapa Estratégico

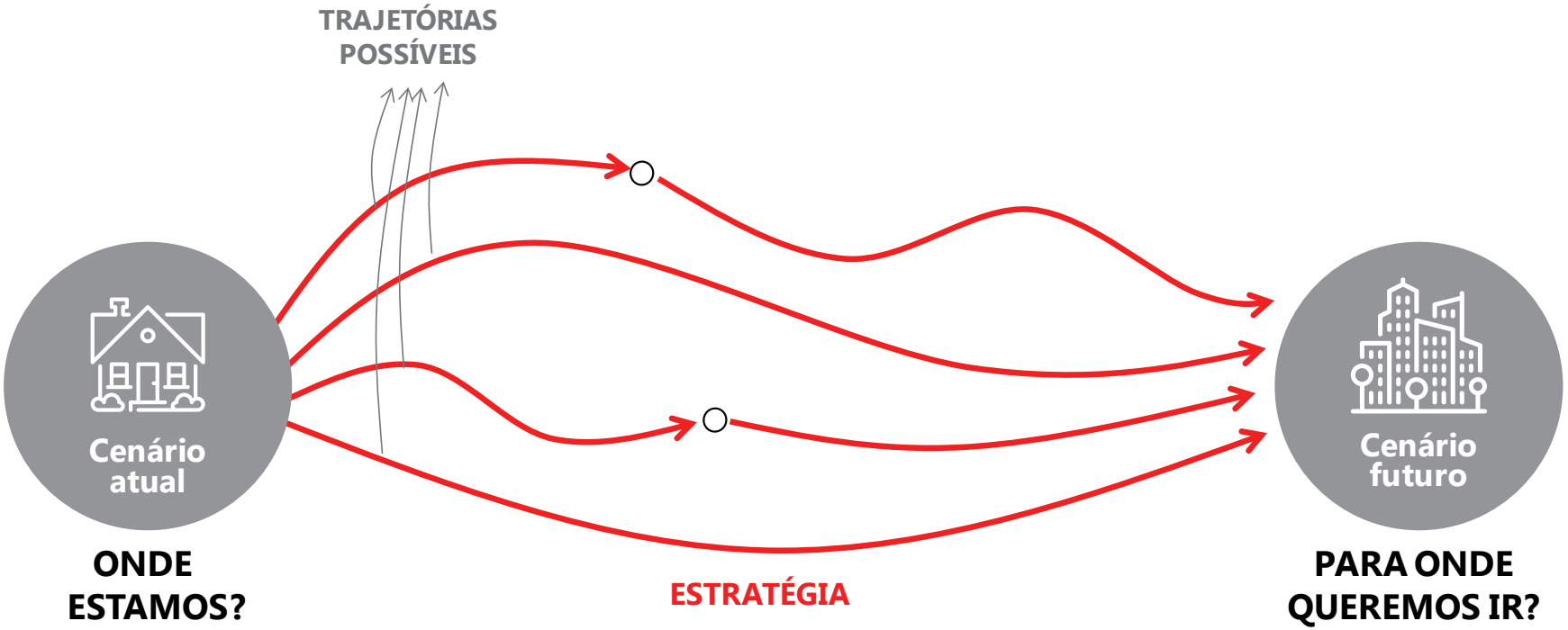


Fonte: Elaboração própria

Após refletir sobre as questões apresentas na figura 3, a identidade da instituição fica mais clara, auxiliando as escolhas sobre o caminho a ser percorrido para alcance do cenário futuro e, assim, a definição da estratégica, conforme figura 4.

Para elaboração do Mapa Estratégico é necessário o desdobramento da missão, da visão e dos valores da instituição, tal como dos objetivos pretendidos (MINAS GERAIS, 2014). O detalhamento desses elementos possibilita um entendimento sobre o papel amplo e duradouro da instituição, seu objetivo no curto prazo, seus resultados prioritários e os benefícios entregues ao usuário, conforme figura 5.

Figura 4: Formulação da estratégia



Fonte: Elaboração própria

Figura 5: Elementos do Mapa Estratégico

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Resultados prioritários, alvos específicos, que devem ser alcançados no horizonte e planejamento estipulado.

MISSÃO

Propósitos amplos e duradouros que estabelecem o papel e a razão de ser da instituição e a individualiza distinguindo de instituições similares.

VISÃO

Situação desejada para o objetivo no qual a instituição tem influência direta em um determinado horizonte no futuro.

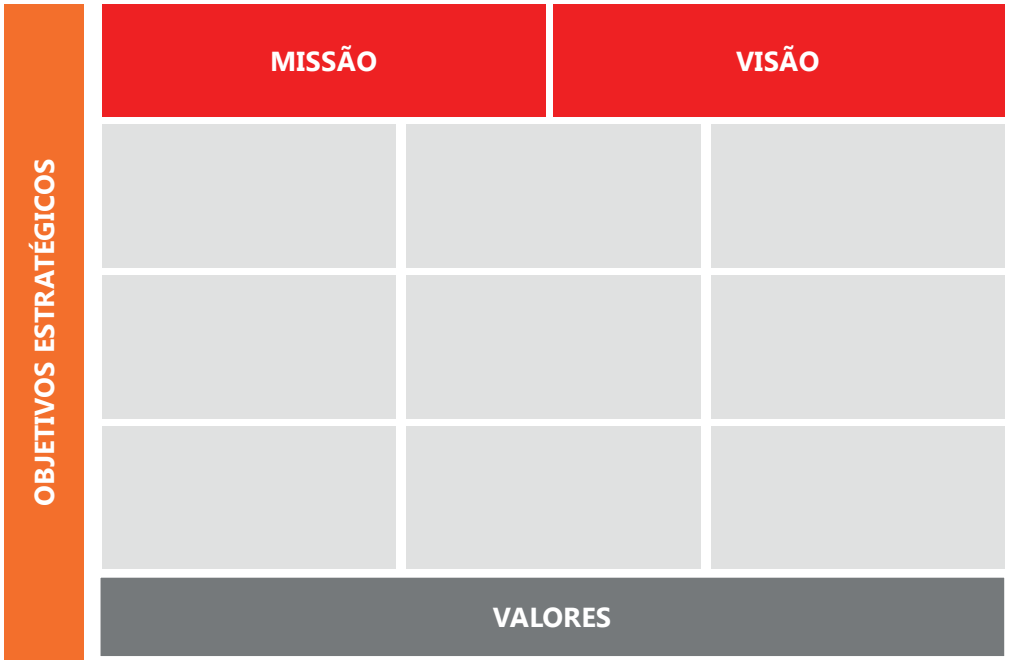
VALORES

Benefícios, resultados e serviços que serão gerados e entregues para o usuário, sendo referência para o desenvolvimento das atividades da instituição.

Fonte: Elaboração própria

Com a definição desses elementos é possível elaborarmos o Mapa Estratégico, conforme proposto na figura 6, que representa o propósito da instituição e os grandes balizadores da sua estratégia, demonstrando o foco de atuação e a natureza dos produtos e serviços públicos que a instituição entrega aos seus usuários.

Figura 6: Mapa Estratégico



Fonte: Elaboração própria

 # *Fica a dica!*

Caso a instituição não possua um Mapa Estratégico atualizado é importante buscar identificar pelo menos os direcionadores estratégicos para a modelagem organizacional.

2.2 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

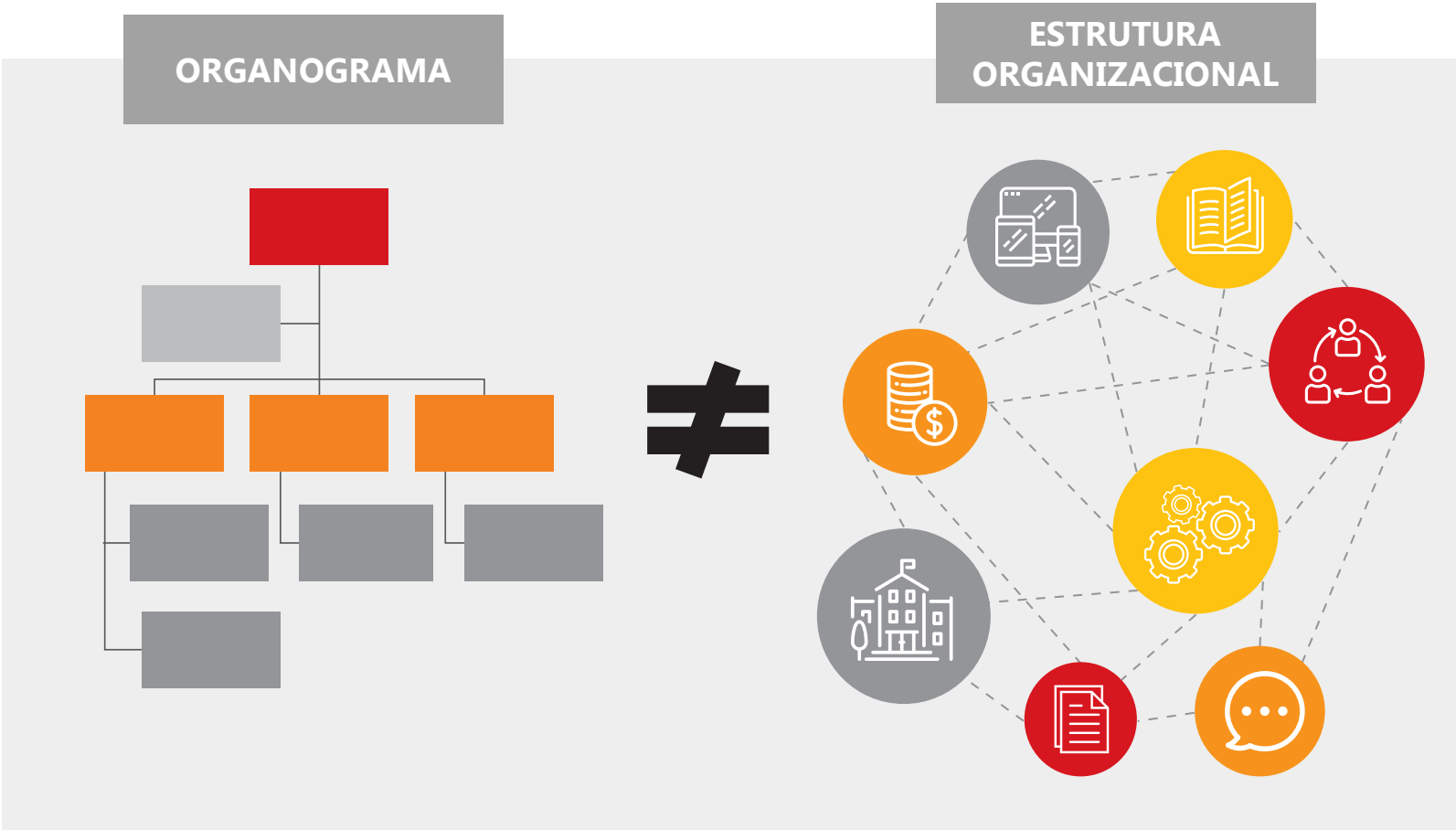
Em uma perspectiva mais estrita, a estrutura organizacional pode ser definida como: "(...) a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas" (MINTZBERG, 2011, p. 12).

Nessa perspectiva, podemos dizer que a estrutura organizacional resume o agrupamento das atividades desenvolvidas pela organização e os relacionamentos entre os responsáveis pela sua condução para que os objetivos e resultados organizacionais sejam alcançados.

A estrutura organizacional não se confunde com o organograma, muito embora seja comum associarmos a estrutura organizacional a ele. O organograma é a representação gráfica da estrutura que não traduz todos os relacionamentos de poder e de comunicação da organização.

De acordo com Mintzberg (2011), o organograma pode representar um quadro preciso da divisão do trabalho na organização, que em uma rápida olhada mostra: que funções existem na organização; como estão agrupadas em unidades; e como a autoridade formal flui entre elas; sem, contudo, representar os relacionamentos informais.

Figura 7: Organograma e Estrutura Organizacional



Fonte: Elaboração própria

2.1.1 COMPONENTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

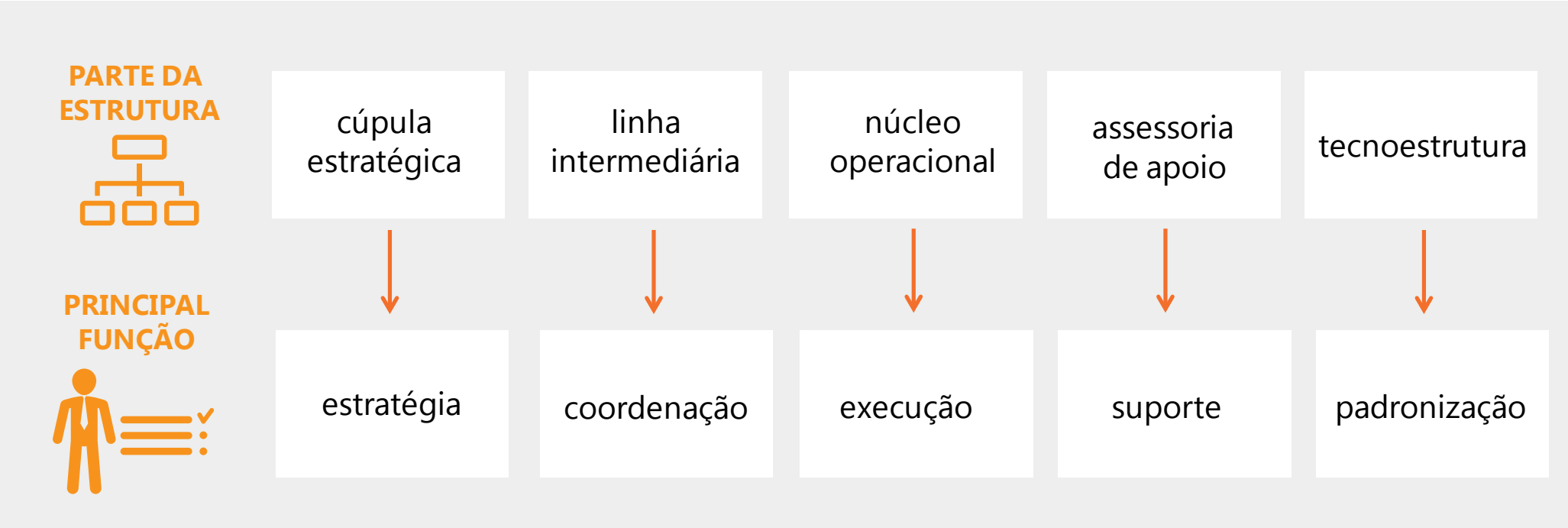
Segundo Mintzberg (2011), as seguintes partes podem integrar as estruturas organizacionais:

- Cúpula estratégica ou alta gestão: responsável por formular e assegurar a realização da estratégia global da organização de modo que a missão institucional seja cumprida.
- Linha intermediária ou média gestão: responsável por desdobrar as atividades necessárias para o cumprimento da estratégia global em nível operacional e por gerenciar a realização dessas atividades pelo núcleo operacional, assim como as inter-relações delas decorrentes com as assessorias de apoio e a tecnoestrutura.
- Núcleo operacional: responsável por executar as atividades necessárias para as entregas da organização.
- Assessoria de apoio: responsável por prestar o apoio indireto para a realização das atividades da organização.
- Tecnoestrutura: responsável por padronizar o trabalho do núcleo operacional.

Figura 8: Componentes da Estrutura Organizacional

Fonte: Adaptado de Mintzberg (2011).

Figura 9: Principais funções das partes componentes da estrutura



Fonte: Elaboração própria

Em estruturas hierarquizadas, a cúpula estratégica, a linha intermediária e o núcleo operacional constituem, nessa ordem, a cadeia de comando da organização.

As assessorias de apoio e a tecnoestrutura, por sua vez, não fazem parte da cadeia de comando da organização (ou linha hierárquica) e, desse modo, podem estar em todos os níveis.

A existência de cada uma dessas partes e o destaque que cada uma terá na estrutura serão determinados de acordo com as características e os propósitos da organização, a estratégia seguida, o ambiente em que está inserida entre outros fatores.

Como veremos a seguir, pode haver uma configuração de estrutura com apenas a cúpula estratégica e o núcleo operacional, assim como, uma outra, em que todas as partes estejam presentes.

2.1.2 CONFIGURAÇÕES DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

As configurações de estruturas decorrem da disposição dos recursos disponíveis e dos componentes da estrutura para o alcance dos propósitos organizacionais.

Desse modo, muito embora discorramos apenas sobre as cinco configurações básicas apresentadas por Mintzberg (2011), inúmeras são as combinações e configurações possíveis.

É importante ter em mente que, de modo geral, esses tipos de estruturas não ocorrem em sua forma pura em toda a organização, sendo as organizações um reflexo da combinação desses tipos conforme o contexto, os recursos disponíveis e os objetivos e resultados pretendidos.

A seguir são apresentadas as cinco configurações utilizando como referência a obra de Mintzberg (2011).

a) Estrutura simples

A estrutura simples é característica de organizações pequenas, com poucas unidades administrativas, poucos níveis hierárquicos, com pouco rigor na divisão do trabalho e baixa especialização das funções, nas quais a estratégia e a tomada de decisões tendem a estar concentradas na figura do executivo principal.

Como consequência dessa concentração de poder, as decisões são tomadas de forma rápida e a comunicação tende a fluir de maneira informal, predominantemente de forma direta entre o executivo principal e os demais colaboradores.

Esse tipo de estrutura pode ser percebido em novas organizações, independentemente do ambiente em que estejam inseridas, em função de não terem tido tempo e condições suficientes para a construção de uma estrutura administrativa elaborada, assim como em organizações inseridas em ambientes simples e dinâmicos, em que a situação futura não é facilmente previsível.

Os problemas que, normalmente, estão associados a esse tipo de estrutura são:

- Dificuldade de conciliação da gestão estratégica e operacional, gerando a priorização de uma em detrimento da outra, independente do sentido;
- Ineficácia da atuação em ambientes complexos; e
- Baixo grau de gestão democrática participativa.

Figura 10: Exemplo de Estrutura Simples

Fonte: Elaboração própria

b) Burocracia mecanizada

Como o próprio nome indica, é a estrutura mais próxima da burocracia weberiana, com alto grau de padronização e formalização das rotinas de trabalho, alto grau de hierarquização, alto nível de controle, tomada de decisão relativamente centralizada, que converge para a comunicação formal e os relacionamentos de subordinação vertical.

Nesse tipo de estrutura, fica muito nítida a divisão do trabalho e das funções entre os tipos de unidade. A alta gestão é responsável pela formulação e comunicação da estratégia à gerência intermediária que, por sua vez, em função de deter o poder formal, além de fornecer informações para a elaboração da estratégia e a tomada de decisão pela alta gestão, dissemina a estratégia e faz a interligação entre a tecnoestrutura e as unidades executivas na padronização das rotinas de trabalho.

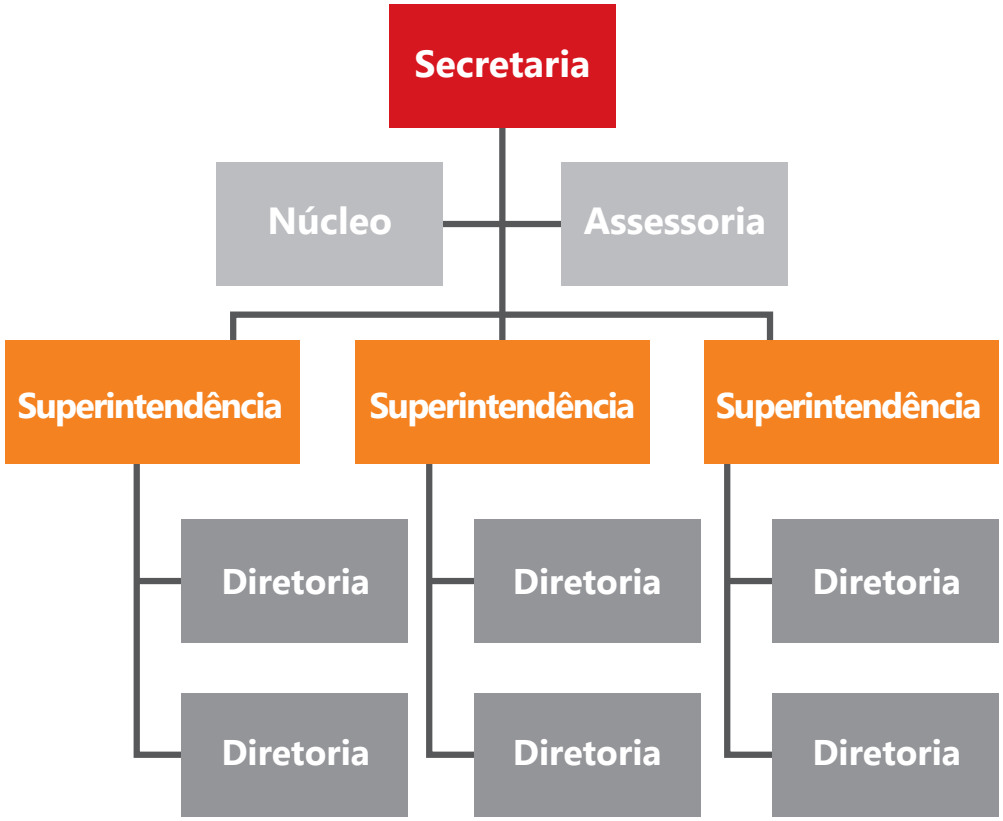
Em função da hierarquia e da cadeia de autoridade serem extremamente fortes, a coordenação pode ser reforçada pela utilização de instrumentos de religação como comitês ou cargos de interligação.

Esse tipo de estrutura pode ser percebido em organizações mais maduras, que atuam em ambientes simples e estáveis, para aumentar a eficiência da produção (produção em massa), assim como em ambientes contingentes, para minimizar os riscos. É raramente observado em organizações que atuam em ambientes complexos e instáveis com foco na solução de problemas e inovação (empreendedoras).

Os problemas que, normalmente, estão associados a esse tipo de estrutura são:

- Baixa motivação de pessoal;
- Dificuldade de determinar a contribuição do trabalho individual para as entregas globais da organização;

Figura 11: Exemplo de Burocracia Mecanizada



Fonte: Elaboração própria

- Problemas de coordenação, comunicação e fluxo de informações;
- Sobrecarga da alta gestão decorrente da concentração do poder de tomada de decisão;
- Distanciamento entre a formulação da estratégia e a sua implementação; e
- Dificuldade de adaptação a mudanças.

É importante destacar que há um exemplo comum dessa configuração denominado burocracia pública mecanizada que tem como peculiaridade a existência do controle externo.

c) Burocracia profissional

A burocracia profissional, da mesma forma que a burocracia mecanizada, como o próprio nome indica, tem o seu cerne na padronização, sendo o seu diferencial o foco nas habilidades profissionais e nos serviços aos usuários. Em decorrência disso, essa estrutura caracteriza-se pela hierarquia profissional (em que o poder está baseado no conhecimento do profissional), com alto grau de especialização das funções, de autonomia profissional e de descentralização.

Nesse tipo de estrutura, a alta gestão concentra menos poder, sendo a estratégia em ampla medida decorrente das estratégias individuais dos profissionais e das entidades profissionais a que eles estão associados. A tecnoestrutura e a linha intermediária, da mesma forma, são esvaziadas de poder, contribuem em pequena medida para a coordenação do trabalho profissional, concentrando seus esforços no planejamento e na formalização do trabalho dos profissionais. As assessorias de apoio, por sua vez, são desenvolvidas e funcionam internamente como burocracias mecanizadas que buscam dar suporte ao trabalho e atender às demandas dos profissionais do núcleo operacional que concentra o poder e necessita de pouca supervisão direta.

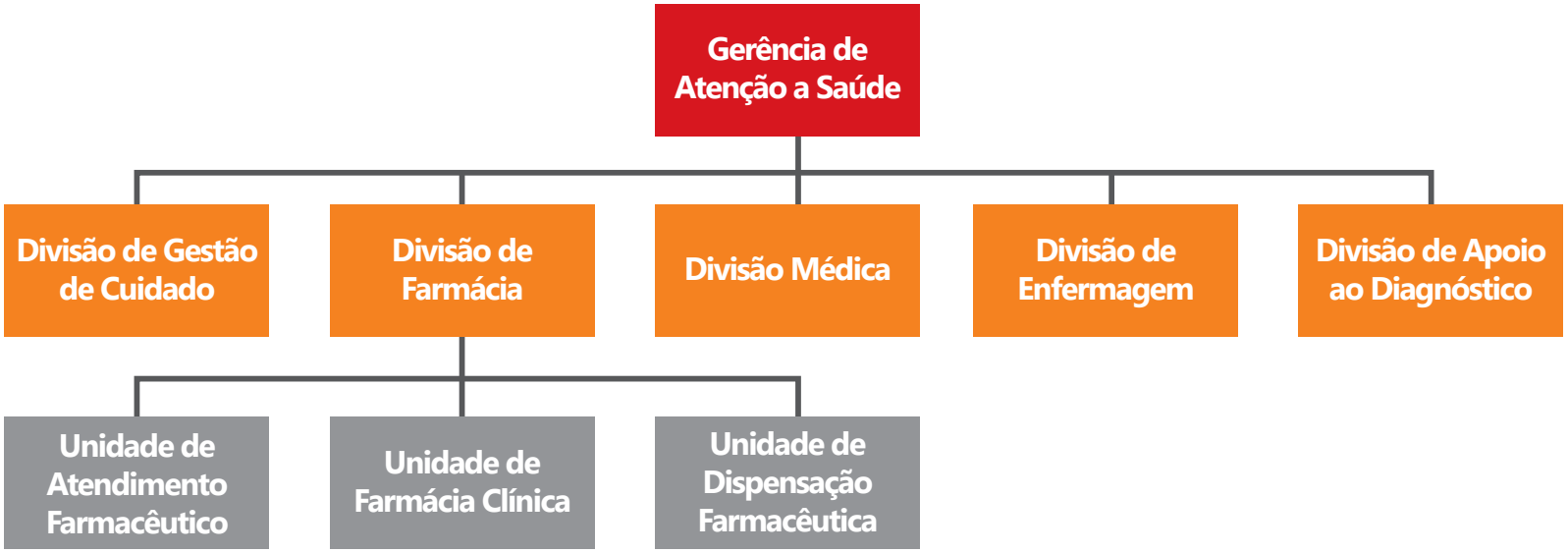
A coordenação desse tipo de estrutura pode ser reforçada pela utilização de instrumentos de religação como forças-tarefas e comitês permanentes.

Esse tipo de estrutura pode ser percebida em organizações focadas na entrega de serviços pessoais, que atuam em ambientes complexos e estáveis tais como: hospitais, escolas, universidades e consultorias técnicas. Normalmente, essas organizações atuam concentradas na aplicação de soluções padronizadas para problemas pré-definidos por categorias de usuários, deixando pouca margem para a inovação.

Os problemas que normalmente, estão associados a esse tipo de estrutura são:

- Dificuldade de controle do trabalho e dos profissionais do núcleo operacional;
- Desconsideração das necessidades dos usuários e da organização;
- Dificuldade de coordenação entre os profissionais e as assessorias de apoio (poder horizontal da *expertise* profissional *versus* poder vertical da autoridade);
- Dificuldade de articulação entre as diversas categorias profissionais para solução de problemas complexos;
- Baixa integração entre as áreas;
- Dificuldade de pactuação de metas e mensuração de resultados, decorrente da complexidade do trabalho e da imprecisão das entregas.

Figura 12: Exemplo de Burocracia Profissional



Fonte: Elaboração própria

d) Forma Divisionalizada

Esse tipo de estrutura caracteriza-se pela existência de divisões com base em mercados com alto grau de autonomia e baixa interdependência entre si, coordenadas por um núcleo central (alta gestão), por meio da padronização de produtos ou serviços e de um sistema de controle de desempenho.

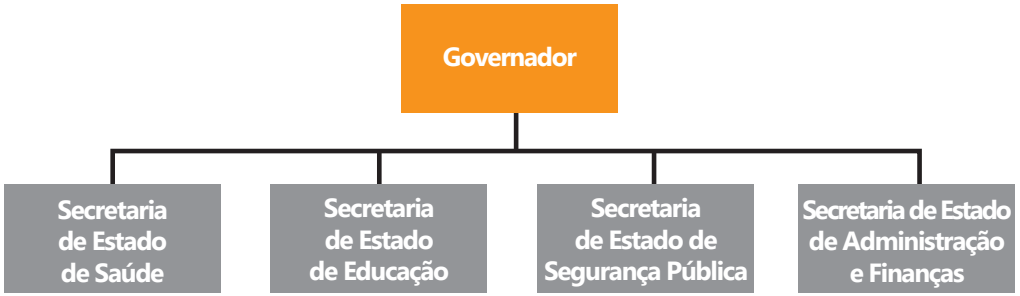
Nesse tipo de estrutura, ganham destaque a alta gestão e a gestão intermediária. A alta gestão foca a sua atuação na formulação da estratégia global da organização; na alocação dos recursos financeiros globais; no sistema de controle de desempenho das divisões; e no treinamento e gestão dos responsáveis pelas divisões por mercado. A gestão intermediária responsabiliza-se pelo contato e informações para a alta gestão e pelas unidades operacionais necessárias para garantir os produtos ou serviços demandados pelo mercado em que se insere. Em decorrência dessas caraterísticas, o compartilhamento de serviços comuns (assessorias de apoio) entre as divisões de mercado é baixo ou inexistente e a amplitude de controle da alta gestão é elevada.

Esse tipo de estrutura pode ser percebido em organizações mais maduras que atuam em mercados distintos (produtos e serviços; clientes ou regiões) e ambientes simples e estáveis como os que favorecem a burocracia mecanizada. Podem também ser sobrepostos aos demais tipos de estruturas, formando uma estrutura híbrida. Exemplos desse tipo de estrutura podem ser percebidos em universidades multicampi, rede hospitalar com unidades especializadas e o próprio governo e suas secretarias de Estado.

Os problemas que, normalmente, estão associados a esse tipo de estrutura são:

- Foco nos resultados econômicos em detrimento dos resultados sociais (qualidade de produtos e serviços, satisfação com o trabalho, etc.);
- Concentração de poder na alta gestão e nas gestões intermediárias de cada divisão;
- Tomada de decisão concentrada em sistemas de informações gerenciais;
- Pouca utilização de mecanismos de mensuração de resultados na administração pública;
- Baixa compatibilidade entre os sistemas de controle utilizados pela administração pública e a autonomia das divisões; e
- Baixo incentivo à responsabilização dos gestores por resultados na legislação administrativa.

Figura 13: Exemplo de Forma Divisionalizada



Fonte: Elaboração própria

e) Adhocracia

Esse tipo de estrutura, diferentemente das estruturas burocráticas, caracteriza-se por ser altamente orgânico, com pouca padronização e formalização de comportamentos, baixa utilização dos instrumentos de planejamento e controle tradicionais, e fluxo de informações e decisões flexível que ignora a cadeia de autoridade formal (mais democrático).

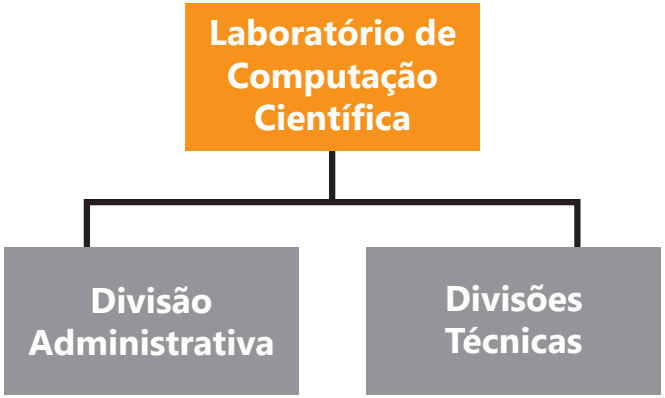
Nesse tipo de estrutura ganham destaque a alta gestão e as equipes multidisciplinares responsáveis pela condução de projetos. A alta gestão é responsável por gerir relações interpessoais; monitorar a execução dos projetos e promover a comunicação com o ambiente externo para assegurar novos projetos; e criar um ambiente interno propício ao diálogo, à solução de problemas e à aprendizagem. As equipes dos projetos, por sua vez, congregam especialistas das diversas áreas da organização para o desenvolvimento de soluções inovadoras, dificultando a distinção entre as unidades executivas e as assessorias. Em decorrência desses contornos, a responsabilidade pela formulação estratégica global não fica bem clara; o papel da tecnoestrutura fica enfraquecido e os cargos de interligação (gerentes funcionais, gerentes integradores e gerentes de projetos) ganham relevância.

Esse tipo de estrutura pode ser percebido em organizações mais jovens que atuam em ambientes complexos e dinâmicos, com vocação para a inovação sofisticada. Exemplos deste tipo de estrutura podem ser percebidos em: laboratórios e atividades sofisticadas de pesquisa e desenvolvimento; empresa de alta tecnologia; áreas de comunicação; consultorias multidisciplinares.

Os problemas que, normalmente, estão associados a esse tipo de estrutura são:

- Falta de clareza dos papéis e responsabilidades dos agentes;
- Alto nível de conflito e competitividade interna;
- Baixo nível de eficiência para solução de problemas padronizáveis;
- Alto custo de comunicação; e
- Desbalanceamento de cargas de trabalho.

Figura 14: Exemplo de Adhocracia



Fonte: Elaboração própria

3. Governança para o Projeto de Modelagem de Estruturas Organizacionais

Para iniciar os trabalhos de modelagem de estruturas, seja visando ruptura ou ajuste, devemos ter definidos de forma clara alguns elementos essenciais para a adequada condução e acompanhamento do projeto. Dentre eles estão: equipe, canais de comunicação e expectativa de prazo para implantação.

A equipe de trabalho deve ser formada considerando os perfis profissionais e informações necessárias ao longo de todo o projeto. Recomenda-se definir uma equipe técnica permanente, responsável pela condução e coordenação do trabalho, e identificar atores relevantes (considerando o conhecimento e informações que possuem) a serem acionados ao longo do projeto, conforme necessidade de cada etapa.

A equipe permanente coordenará todo o processo, desde o planejamento até o monitoramento da implantação da nova estrutura. Portanto, alguns aspectos importantes devem ser considerados no momento de seleção dos membros desta equipe:

- Agilidade na captação e no uso das informações;
- Criatividade e capacidade analítica;
- Flexibilidade para incorporar novas percepções;
- Capacidade de negociação e mediação de conflitos;
- Disponibilidade de agenda e comprometimento com os prazos estimados para execução do projeto;
- Interesse pelo tema modelagem de estruturas;
- Conhecimento sobre a realidade e a cultura organizacionais;

Além disso, é fundamental que os integrantes da equipe permanente possuam uma visão sistêmica da organização e facilidade de acesso e comunicação tanto com a alta gestão quanto com a gestão intermediária, assessorias de apoio, tecnoestrutura e núcleo operacional, bem como compreendam o seu papel no projeto como um todo.

Esta equipe será responsável pelo envolvimento dos demais atores necessários nos distintos momentos do projeto, ou seja, por buscar a colaboração da gestão intermediária e do núcleo operacional nas etapas de coleta de dados e informações ao longo do desenvolvimento do projeto e a participação da alta gestão nas etapas de validação das entregas e informações.

A partir desse momento, consideramos você, leitor, como responsável por conduzir um projeto de modelagem de estruturas em sua organização.

Um aspecto importante na condução do trabalho é buscar o nivelamento de conhecimentos e compartilhamento de informações para que as pessoas demandadas ao longo do trabalho tenham ciência dos objetivos e

diretrizes do projeto, bem como possam contribuir para que cada etapa seja desenvolvida de forma adequada e os resultados sejam alcançados.

Este envolvimento pode ser alcançado por meio de reuniões, entrevistas individuais ou em grupo, *workshops* interativos ou outros formatos, conforme contexto da organização e etapa do projeto.

É importante atentar para a necessidade de constante alinhamento com a alta gestão da organização, buscando garantir patrocínio. Sendo assim, sugerimos que a alta gestão valide os principais produtos gerados e acompanhe, constantemente, o andamento do projeto.

O processo de modelagem provoca transformações em todos os níveis da instituição. Portanto, é importante que todos os colaboradores tenham clareza em relação ao que está sendo feito, de forma a facilitar a assimilação das mudanças e a colaboração para a implementação delas.

Devemos ter em mente que a modelagem de estruturas organizacionais corresponde a uma mudança na forma como a instituição se organiza e nas suas relações de poder, e isso não é trivial. Por isso, sugerimos a utilização de ferramentas e técnicas de gestão da mudança, conforme apresentado no Guia para Gestão de Processos.

▶ ***Saiba mais no Guia:*** *Gestão de Processos*

Outro fator importante é o prazo para a realização do projeto de modelagem. Nesse sentido, ressaltamos que deve ser definido um prazo adequado para a realização do projeto, considerando o contexto do trabalho, a garantia do patrocínio da alta gestão e a magnitude da mudança necessária.

 # *Fica a dica!*

A realização de entregas intermediárias é uma importante estratégia para garantir o patrocínio e o engajamento da equipe ao longo de todo o projeto de modelagem.

A equipe da Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, unidade central à qual compete estabelecer diretrizes técnicas para estruturação organizacional, orientar e supervisionar a elaboração de propostas de estruturação e reestruturação organizacional no âmbito dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo, poderá ser acionada para apoiar e acompanhar o projeto. Para tanto, será analisada a complexidade, contexto e abrangência do projeto para definir os moldes do envolvimento da equipe central.

4. As etapas para a Modelagem de Estruturas

A metodologia para modelagem de estruturas organizacionais contida neste Guia pode ser resumida em três etapas: Diagnóstico, Desenho da Estrutura, Implantação, conforme ilustrado na figura 15.

Figura 15: Etapas da Modelagem da Estrutura Organizacional

4.1 REALIZAR O DIAGNÓSTICO

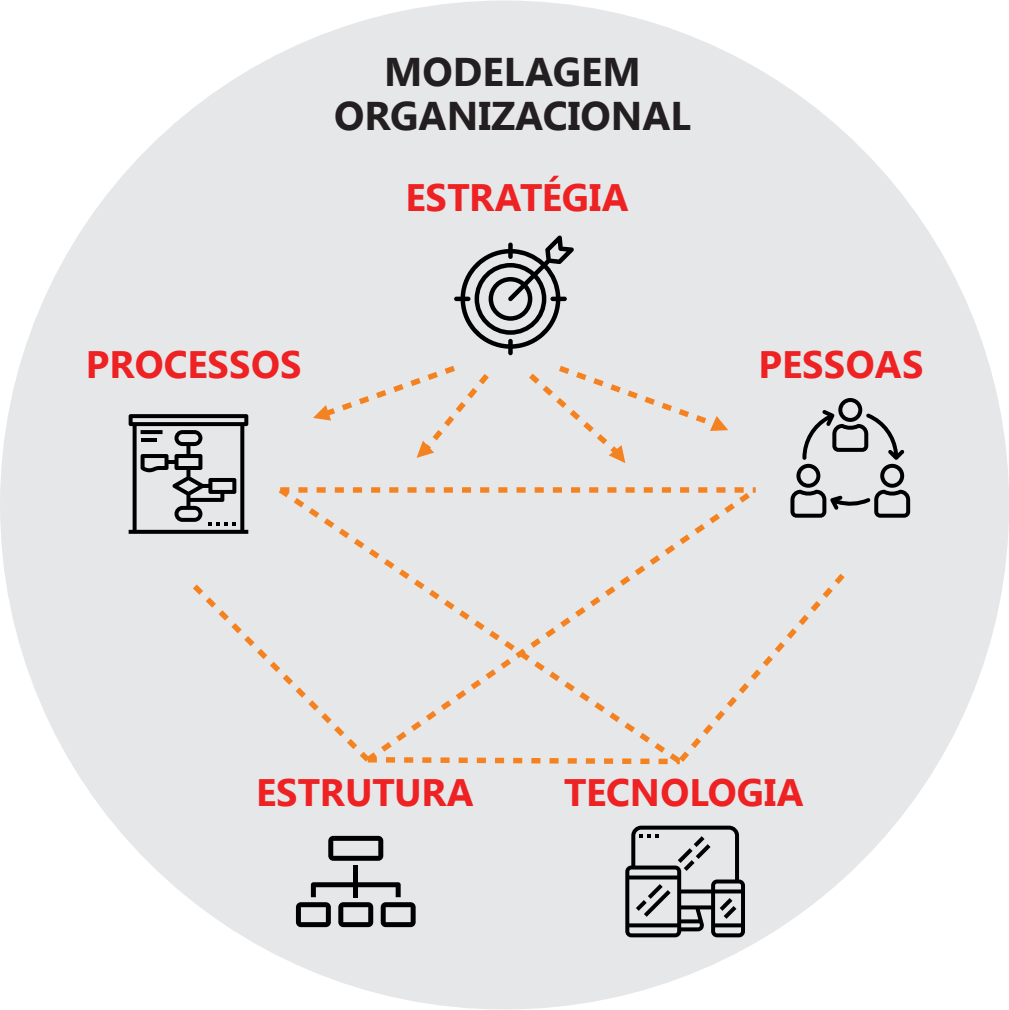
Uma vez definidos os elementos da estratégia da organização, iniciaremos agora o diagnóstico, que se configura como a primeira etapa para a modelagem de estruturas. O Diagnóstico nos auxiliará na análise de como os processos de trabalho estão dispostos na estrutura da instituição e como este arranjo contribui (ou não) para o alcance da visão pretendida e entrega de serviços e produtos aos usuários, conforme figura 16.

Os processos de trabalho da instituição são executados por seus colaboradores, alocadas na sua estrutura organizacional e suportados pelos sistemas tecnológicos que auxiliam a sua execução. Este Guia contribui metodologicamente para o desenho da estrutura e não traz orientações sobre aspectos normativos, estruturas de carreiras e restrições financeiras e orçamentárias.

 # *Fica a dica!*

As diretrizes relativas à pessoas e tecnologia devem ser buscadas junto às unidades centrais e setoriais competentes e não serão tratadas neste Guia.

Figura 16: Relação dos elementos da modelagem organizacional



Fonte: Elaboração própria

No diagnóstico, analisaremos a relação da estrutura com os processos de trabalho, possibilitando avaliar o desenho organizacional e identificar os gargalos que dificultam a realização da estratégia.

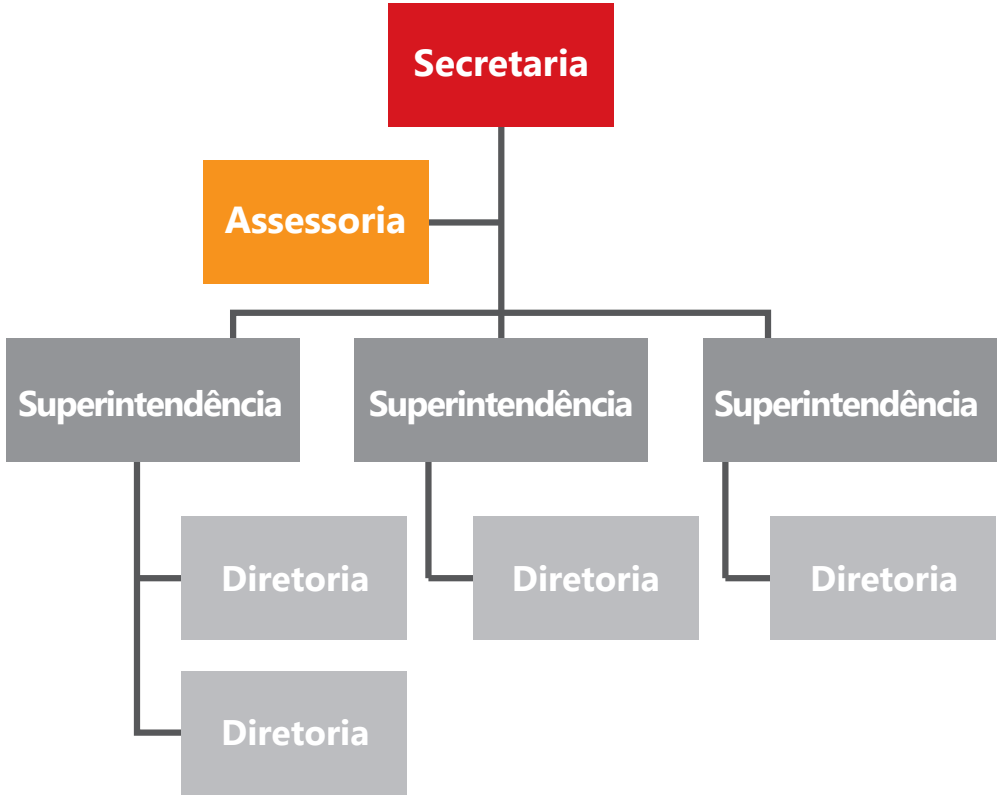
As principais atividades a serem executadas nesta etapa de diagnóstico são:

Principais atividades da etapa

1. Análise do Organograma e da Cadeia de Valor da instituição;
2. Identificação dos gargalos da instituição;
3. Especificação dos problemas e causas;
4. Comunicação e alinhamento das diretrizes para o desenho do novo modelo

A estrutura das instituições é representada graficamente por meio do Organograma, que apresenta a hierarquização e as relações entre as unidades administrativas, conforme exemplificado na figura 17. Neste momento, devemos buscar o Organograma atual e analisar como as unidades administrativas estão dispostas a fim de ter clareza em relação às principais entregas de cada uma delas.

Figura 17: Exemplo de Organograma



Fonte: Elaboração própria

Os processos da instituição são representados pela Cadeia de Valor, ilustrada na figura 18, que pode ser entendida como o conjunto de macroprocessos que são executados para projetar, produzir, entregar e dar suporte aos produtos gerados pela organização (PORTER, 1985). Trata-se de um recurso que pode ser utilizado para alinhar a estratégia e as ações cotidianas da organização de modo a atender as necessidades dos usuários e agregar valor (VALLE e OLIVEIRA, 2013).

A Cadeia de Valor nos ajuda a avaliar, a partir dos processos, de que forma a estrutura existente contribui para a realização da estratégia da instituição, uma vez que esta relação impacta as entregas da instituição e o cumprimento da sua missão.

Neste momento, sugerimos que sejam identificados os processos críticos que deverão ser trabalhados detalhadamente e que sejam identificados os seus gargalos e desperdícios, além de atividades e processos que não agregam valor.

Saiba mais no Guia: *Gestão de Processos*

 # Fica a dica!

Esta análise pode ser realizada para instituições em sua totalidade ou, ainda, para unidades administrativas específicas, por exemplo uma subsecretaria, com base na abrangência do projeto de modelagem de estruturas que esteja sendo realizado.

Figura 18: Cadeia de Valor

Fonte: Elaboração própria

A análise relacional do Organograma com a Cadeia de Valor nos permite verificar quais processos são desempenhados por determinadas unidades administrativas, seu impacto para entregas dos resultados e a relevância no cumprimento da missão da instituição.

Em seguida, sugerimos que seja feita uma avaliação dos elementos da modelagem organizacional por meio do Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional. Esta ferramenta possibilita que sejam levantadas e consolidadas todas as dificuldades encontradas na instituição.

Recomendamos que o Mapa, apresentado na figura 19, seja elaborado com a colaboração dos gestores das unidades administrativas, registrando em cada uma das colunas os principais problemas identificados em cada um dos elementos da organização.

Figura 19: Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional

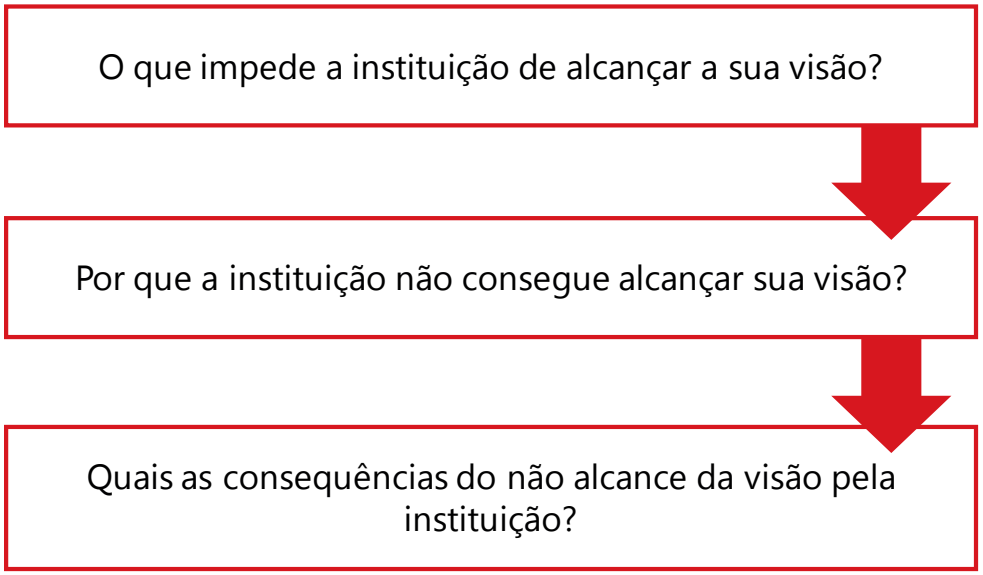
Fonte: Elaboração própria

Neste momento, após serem consolidados os problemas gerais da instituição para cada um dos elementos da modelagem organizacional, é necessária a priorização das dificuldades que serão as diretrizes para a próxima etapa do trabalho, o desenho da nova estrutura.

Com base nos problemas identificados no Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional e na definição da estratégia consolidada pelo Mapa Estratégico, recomendamos utilizar as questões elencadas na figura 20 para preenchimento do Diagrama de Especificação de Causas e Problemas.

O Diagrama de Especificação de Causas e Problemas nos ajudará a definir claramente, quais problemas da instituição serão utilizados como direcionadores para o desenho da estrutura, além de identificar e detalhar as suas causas. Sendo assim, é importante que ele seja validado pela alta gestão.

Figura 20: Perguntas para elaboração do Diagrama de Especificação de Causas e Problemas



Fonte: Elaboração própria

Figura 21: Diagrama de Especificação de Causas e Problemas

Fonte: Elaboração própria

Com a elaboração do Diagrama de Especificação de Causas e Problemas teremos elementos suficientes para entender o cenário atual da organização e quais os direcionadores para as demais etapas do projeto de modelagem de estruturas. Assim, ficará mais fácil realizar a avaliação e as escolhas do modelo, o desenho da nova estrutura, o arranjo dos macroprocessos e o planejamento e condução da implantação, conforme detalhado nos próximos capítulos.

Sugerimos que a equipe avalie a melhor forma de consolidar essas informações. As informações podem ser consolidadas utilizando apenas as ferramentas apresentadas ou compor um relatório mais robusto, com textos explicativos. Tendo em vista que o Diagnóstico será um importante insumo direcionador dos trabalhos, o mesmo deve ser de conhecimento de todos os envolvidos e deverá ser constantemente revisitado.

Diagnóstico

Objetivos gerais da etapa:

- *Compreensão do funcionamento da instituição: estrutura e processos;*
- *Identificação das falhas, gargalos e problemas relativos aos elementos da modelagem organizacional;*
- *Definição dos direcionadores para a construção do desenho da nova estrutura.*

Toolbox	• *Organograma;* • *Cadeia de Valor;* • *Mapa de Avalição do Desenho Organizacional;* • *Diagrama de Especificação de Causas e Problemas.*

4.2 ELABORAR O DESENHO DA ESTRUTURA

Agora já temos os principais insumos necessários para iniciarmos a modelagem da estrutura organizacional:

- Organograma atual;
- Mapa estratégico
- Cadeia de valor;
- Diagrama de Especificação de Causas e Problemas;
- Mapa de avaliação do desenho organizacional.

Nessas ferramentas estão as informações que traduzem a situação atual da organização, inclusive as inconsistências da estrutura e os direcionadores para o novo desenho, que serão utilizados no projeto como um todo e, especialmente, na construção das alternativas de configuração de estrutura organizacional que poderão ser adotadas.

Antes de partirmos para a metodologia de modelagem de estruturas propriamente dita, recomendamos que seja retomada a revisão dos aspectos teóricos e conceituais apresentados no item 2.2 (Estruturas Organizacionais) deste Guia para embasar a continuidade do nosso trabalho.

Figura 22: Equipe do projeto de modelagem de estruturas

Fonte: Banco de imagens

Agora que conseguimos ter uma noção geral dos tipos de estruturas, suas respectivas características e dos contextos em que cada um tem os seus pontos positivos potencializados, podemos passar para o desenho da estrutura propriamente dito, considerando que:

> As opções de desenho são sempre específicas e contingenciais (distintas configurações de blocos estruturais segundo os tipos e contextos das organizações) e as estruturas são dinâmicas e mudam, em maior ou menor extensão, em função de determinantes internos e externos (demandas, tecnologias etc.) MARTINS e CUNHA JUNIOR (2010, p. 345)

Sendo assim, é importante termos em mente que, embora haja alguns modismos e tendências para reproduzir modelos de estruturas de organizações de sucesso em outras organizações, não existe uma estrutura perfeita, indicada para todos os casos. O modelo perfeito para a sua organização é o que melhor realiza a estratégia traçada.

Não há certo e errado, há o mais adequado ao contexto e aos fins perseguidos por cada organização. Cada escolha em relação ao desenho e ao funcionamento está associada a um tipo de resultado e comportamento organizacional.

Figura 23: Utilização dos recursos para realização da estratégia

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, Martins e Cunha Junior (2010), destacam que:

> Tentativas de resposta à questão seminal (qual o melhor desenho de estrutura governamental?) se desdobram de diferentes e complementares formas ao abrigo de distintas orientações teóricas, sustentando-se, sucintamente, que: a) não há um único melhor desenho; as opções de desenho são sempre específicas e contingenciais; as estruturas são dinâmicas e mudam, em maior ou menor extensão, em função de determinantes internos e externos; b) a escolha dos desenhos organizacionais não é puramente racional, há, com efeito, funções simbólicas e limitações à racionalidade e, sobretudo; c) o melhor desenho é aquele que melhor realiza a estratégia (MARTINS; CUNHA JUNIOR, 2010, p. 344).

Daí a relevância de constantemente avaliarmos a capacidade da estrutura organizacional e de seus componentes para a realização da estratégia organizacional. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da avaliação de indicadores de desempenho e da percepção dos usuários dos serviços.

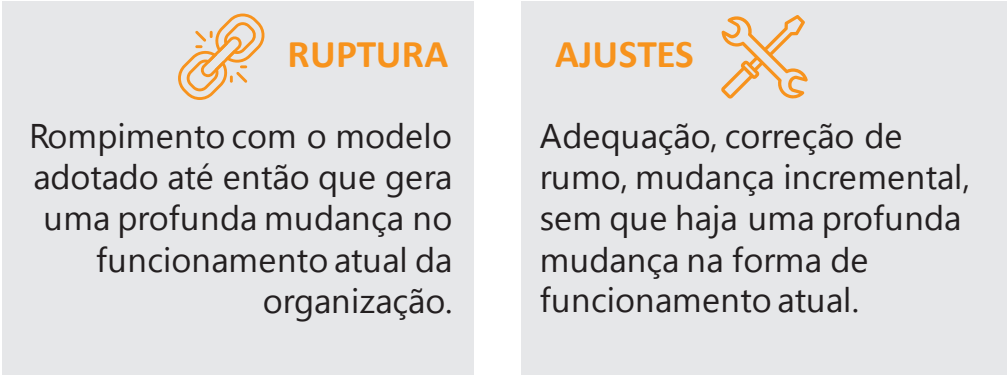
Com essa avaliação, é possível identificar os pontos fortes e fracos da estrutura, levantar os processos críticos, melhorar o desempenho global da organização e incrementar a sua flexibilidade e capacidade de dar respostas às demandas de ambientes de crescente complexidade em que estamos inseridos.

Dessa reflexão podemos concluir se haverá ou não necessidade de uma alteração no desenho da estrutura organizacional. Caso a resposta seja pela necessidade de alteração do desenho da estrutura organizacional, podemos traçar dois caminhos: ruptura e ajuste.

Nos casos de ruptura, temos um rompimento com o modelo adotado até então, seja em função, por exemplo, de um redirecionamento estratégico, de uma mudança no ambiente em que opera, de uma alteração de competências legais ou da criação de um novo órgão ou entidade.

Já nos casos de ajuste da estrutura, temos uma adequação, uma correção de rumo, uma mudança incremental, sem que haja uma profunda mudança na forma de funcionamento atual. Trata-se de correções de desvios pontuais que decorrem, normalmente, de processos contínuos de avaliação. As sobreposições de funções decorrentes da falta de clareza das responsabilidades e papeis das unidades organizacionais pode exemplificar uma situação que pode gerar um ajuste da estrutura.

Figura 24: Tipos de alterações do desenho organizacional



Fonte: Elaboração própria

4.2.3.1 DESENHO DA MACROESTRUTURA

Identificado o tipo de alteração necessária para a sua organização, o próximo passo consiste na análise da adequação das formas de agrupamento utilizadas para a entrega de valor pela organização.

Para isso, utilizaremos a Matriz de Agrupamento de Macroprocessos para entrega de valor.

Figura 25: Matriz de Agrupamento de Macroprocessos

Guia para Modelagem de Estruturas

MATRIZ DE AGRUPAMENTO DE MACROPROCESSOS

FORMA DE AGRUPAMENTO	POR CLIENTE	POR REGIÃO GEOGRÁFICA	POR PRODUTO/SERVIÇO	POR FUNÇÃO/ ESPECIALIZAÇÃO	POR HABILIDADES
Macroprocesso 1					
Macroprocesso 2					
Macroprocesso 3					
Macroprocesso 4					
Macroprocesso 5					
Macroprocesso 6					

Fonte: Adaptado de Elogroup (2017).

No eixo horizontal da matriz estão as formas de agrupamento (por cliente; por região geográfica; por produto/serviço; por função/especialização; por habilidades), que abordamos quando apresentamos as configurações de estruturas apresentadas por Mintzberg (2011) no item 2.2 (Estruturas Organizacionais).

É importante ressaltar que as duas primeiras formas de agrupamento (por função/especialização e por habilidades) estão focadas nos meios que a organização utiliza para produzir seus produtos e serviços (visão interna) e no ganho de eficiência. As demais formas de agrupamento, por sua vez, estão focadas nos fins, nas características das entregas ou usuários que atende (visão externa) e na efetividade da entrega.

No eixo vertical, por sua vez, devem constar os macroprocessos constantes da Cadeia de Valor.

E como ela funciona?

A matriz funciona com o cruzamento de cada macroprocesso da cadeia de valor com as formas de agrupamento. Para cada um dos macroprocessos devemos percorrer a matriz no sentido horizontal, analisando e registrando os pontos positivos e negativos de cada uma das formas de agrupamento para a entrega do valor pretendido. Após passar por todas as formas de agrupamento, devemos verificar qual a forma de agrupamento possui maior saldo positivo[2] e, em princípio, pode ser considerada a mais congruente para a entrega de valor por meio do macroprocesso.

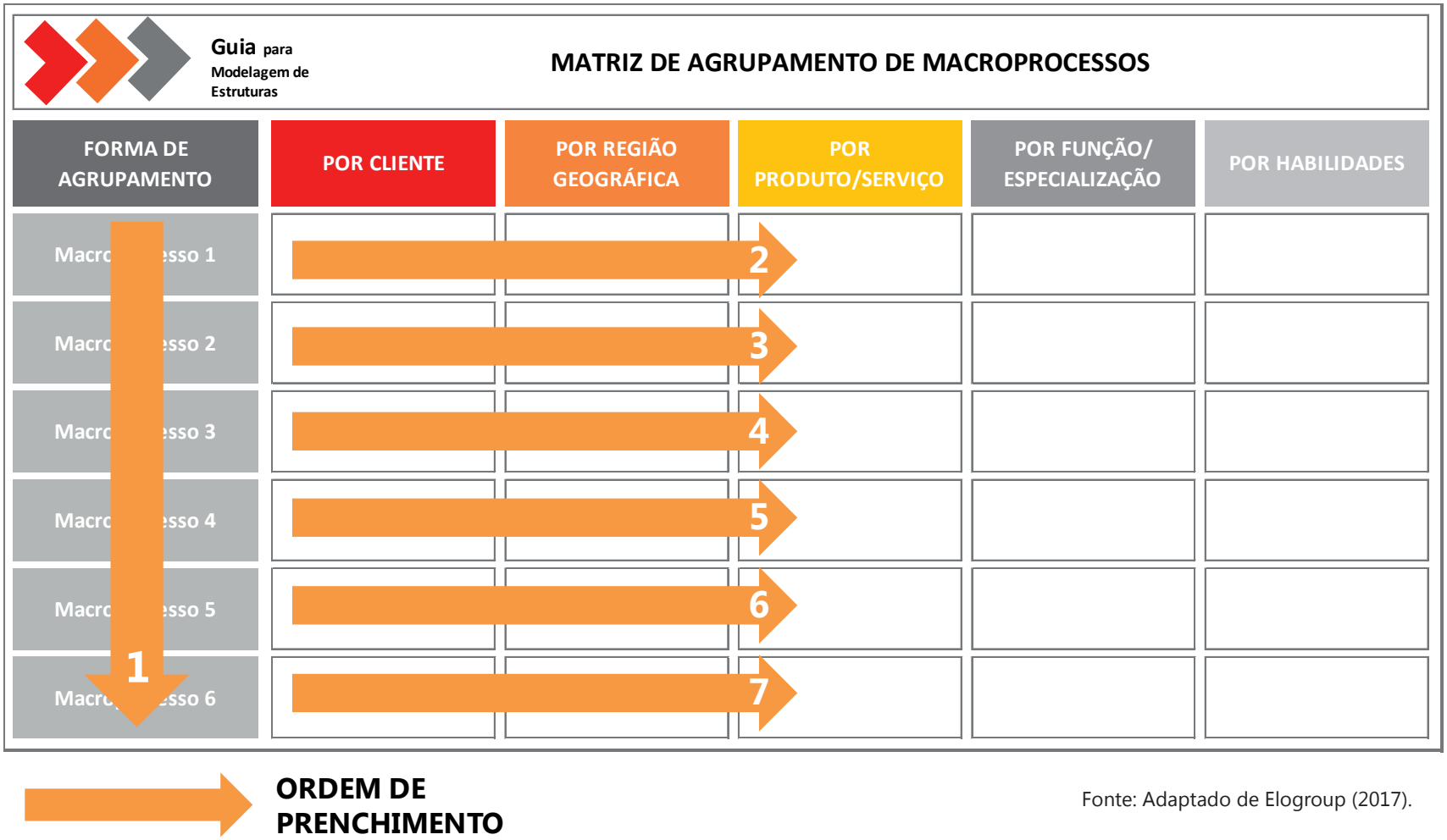
Esse preenchimento horizontal deve ocorrer para cada um dos macroprocessos constantes da cadeia de valor que foram replicados na primeira coluna da matriz.

Figura 26: Formas de agrupamento

Fonte: Elaboração própria

2 Ver representação dos marcadores na cor laranja no exemplo apresentado na Figura 28.

Figura 27: Forma de preenchimento da Matriz de Agrupamento de Macroprocessos



Fonte: Adaptado de Elogroup (2017).

 # Fica a dica!

Para uma melhor aderência entre a forma de agrupamento e o macroprocesso é importante ter clareza dos processos que estão abrangidos nele. Nesse sentido, sugerimos que sejam levantados todos os processos que compõem cada um dos macroprocessos levantados.

▶ ***Saiba mais no Guia:*** *Gestão de Processos*

Após percorrermos todas as linhas para todos os macroprocessos e consolidarmos a análise, conseguiremos o direcionamento para a forma mais adequada do desdobramento horizontal da estrutura (macroestrutura).

Pode ser que da análise das formas de agrupamentos mais congruentes para entrega de valor, em princípio, haja um empate entre alternativas possíveis para cada macroprocesso. Nestes casos, devemos fazer uma análise mais detida, considerando o contexto (interno e externo), os recursos disponíveis e a maior capacidade de promover a estratégia, para então definir qual a forma de agrupamento mais congruente.

Figura 28: Exemplo de Matriz de Agrupamento de Macroprocessos preenchida

Guia para Modelagem de Estruturas

MATRIZ DE AGRUPAMENTO DE MACROPROCESSOS

FORMA DE AGRUPAMENTO	POR CLIENTE	POR REGIÃO GEOGRÁFICA	POR PRODUTO/SERVIÇO	POR FUNÇÃO/ ESPECIALIZAÇÃO	POR HABILIDADES
Macroprocesso 1		● ●		●	
Macroprocesso 2			●	● ●	
Macroprocesso 3					●
Macroprocesso 4				●	
Macroprocesso 5	● ●		●		
Macroprocesso 6				●	

Fonte: Adaptado de Elogroup (2017).

Neste ponto, é importante lembrar que as formas de agrupamento, por si só normalmente, não são suficientes para garantir a coordenação da organização como um todo, sendo necessária a adoção de outros mecanismos de coordenação, tais como: força-tarefa, comitê permanente, cargos de interligação entre outros. Esses mecanismos podem auxiliar tanto na coordenação interna quanto na coordenação externa (problemas complexos que demandam soluções intergovernamentais, intersetoriais, transversais).

A inclusão desses instrumentos de interligação no desenho da estrutura organizacional pode gerar alternativas de configurações de estrutura que possuem a mesma essência, mas que, em determinados aspectos, podem estar mais alinhadas aos direcionamentos que foram apresentados pela alta direção na fase de diagnóstico.

É importante lembrar também que, não necessariamente cada macroprocesso corresponde a uma unidade administrativa e que nem todos os macroprocessos serão agrupados em unidades administrativas que estão no mesmo nível hierárquico. Pode haver macroprocessos complementares que podem ser reunidos em uma unidade administrativa em função da correlação temática, do grau de homogeneidade das funções, do simples agrupamento de recursos para agregar valor, entre outros fatores.

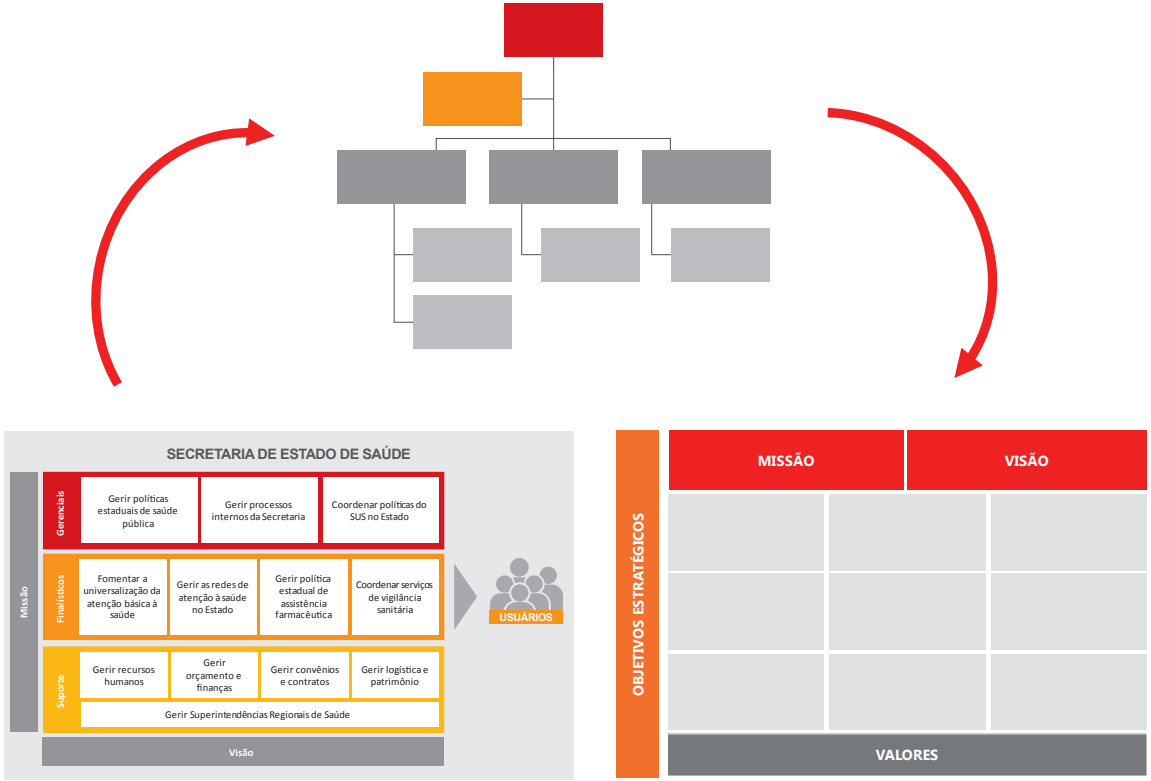
Sugerimos que, caso haja alternativas de configurações de estrutura que sejam aptas a realizar a estratégia, mas que possuam especificidades entre si, sejam registradas em organogramas distintos, explicitando essas especificidades, os contextos que melhor se enquadram, os custos e os benefícios para implantação de cada uma, e a instabilidade e a descontinuidade dos serviços que cada uma pode gerar.

Neste ponto, muito embora tenhamos considerado em todo o projeto de modelagem que o melhor desenho organizacional é aquele que melhor promove o alinhamento da estrutura com a estratégia, é importante retomarmos o diagnóstico para verificarmos a aderência do desenho proposto a essa premissa.

Assim, em um primeiro momento, sugerimos que se analise a aderência da proposta de desenho da macroestrutura com o mapa estratégico e com a cadeia de valor e, caso necessário, sejam promovidas as adequações.

Figura 29: Análise da adequação da proposta de desenho para entrega de valor

O SEU DESENHO DE ESTRUTURA ESTÁ ADEQUADO PARA ENTREGAR VALOR AOS SEUS USUÁRIOS?

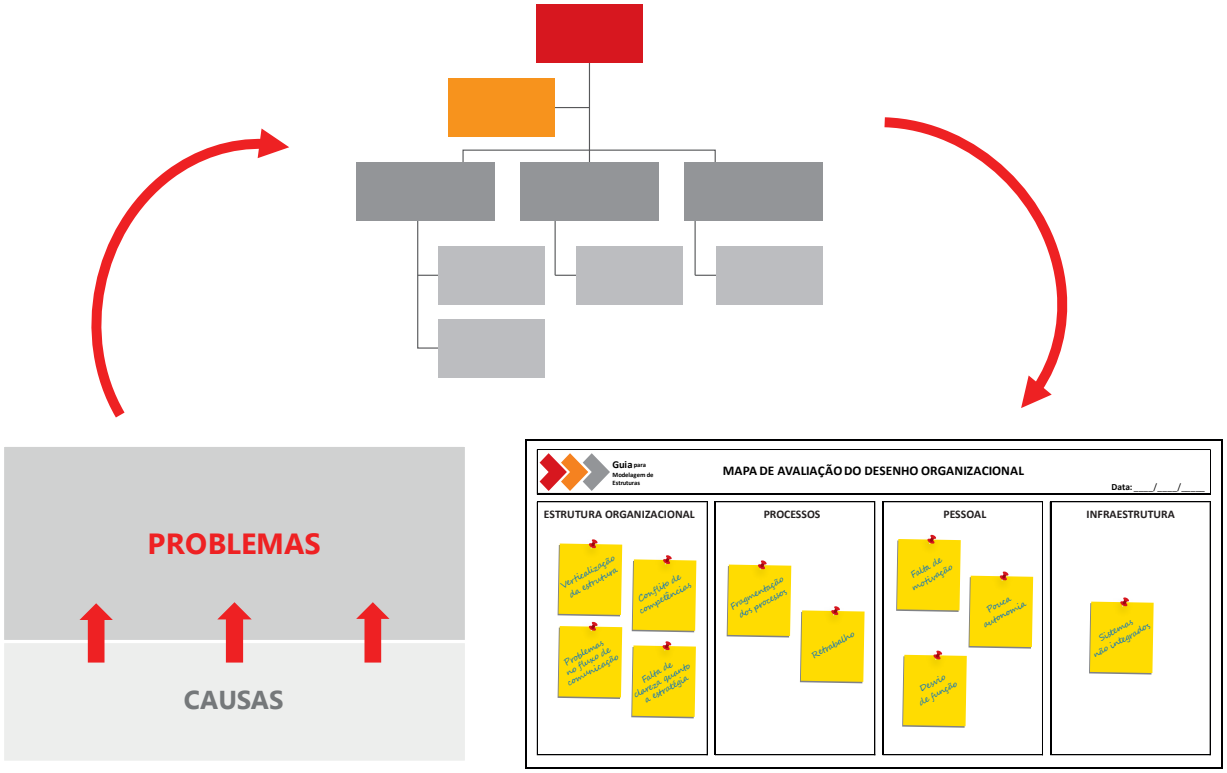


Fonte: Elaboração própria

Feito isso, sugerimos que também seja analisada a aderência da proposta de desenho da macroestrutura aos objetivos apresentados pela alta direção (Diagrama de Especificação de Problemas e Causas) e às inconsistências da estrutura atual consolidadas no Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional e, da mesma forma, sejam promovidos os ajustes, caso necessário.

Figura 30: Análise da adequação da proposta de desenho para solução dos problemas

O SEU DESENHO DE ESTRUTURA ESTÁ ADEQUADO PARA RESOLVER OS PROBLEMAS LEVANTADOS?



Fonte: Elaboração própria

Agora já temos em mãos as configurações de estruturas organizacionais capazes de promover a estratégia (os objetivos e resultados esperados), considerando as especificidades do ambiente em que a organização se insere para serem apresentadas para análise e validação da alta direção.

4.2.3.2 DESDOBRAMENTO DA MACROESTRUTURA

Após a aprovação da configuração de estrutura organizacional pela alta direção, teremos a definição das formas de agrupamento e os mecanismos de coordenação a serem utilizados, e, assim, podemos desdobrar a macroestrutura.

Para tanto, sugerimos que sejam retomados os processos que foram identificados em cada um dos macroprocessos para preenchermos o Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura.

Este diagrama deve ser preenchido para cada unidade administrativa da macroestrutura definida e deve comportar todos os macroprocessos da Cadeia de Valor. Reforçamos que não necessariamente, um macroprocesso corresponde a uma unidade administrativa da macroestrutura.

Primeiramente, devem ser indicados os macroprocessos integrantes da unidade administrativa da macroestrutura que pretendemos desdobrar, com uma breve descrição de cada um.

Feito isso, devemos resgatar todos os processos que compõem os macroprocessos e registrá-los na primeira coluna, de modo que os que possuem correlação temática estejam próximos.

É importante destacar, neste ponto, que estamos tratando de processos e não de subprocessos ou atividades.

▶ ***Saiba mais no Guia:*** *Gestão de Processos*

Daí, para cada processo (linha), devemos preencher os campos que estão dispostos na horizontal (colunas): principais atividades executadas no processo, suas entregas, o público-alvo e as inter-relações com os demais processos, inclusive de outras unidades administrativas da macroestrutura.

Finalizado o preenchimento dessas informações para todos os processos, teremos o substrato necessário para o desdobramento das unidades administrativas da macroestrutura.

Figura 31: Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura

Guia para Modelagem de Estruturas

DESDOBRAMENTO DA MACROESTRUTURA

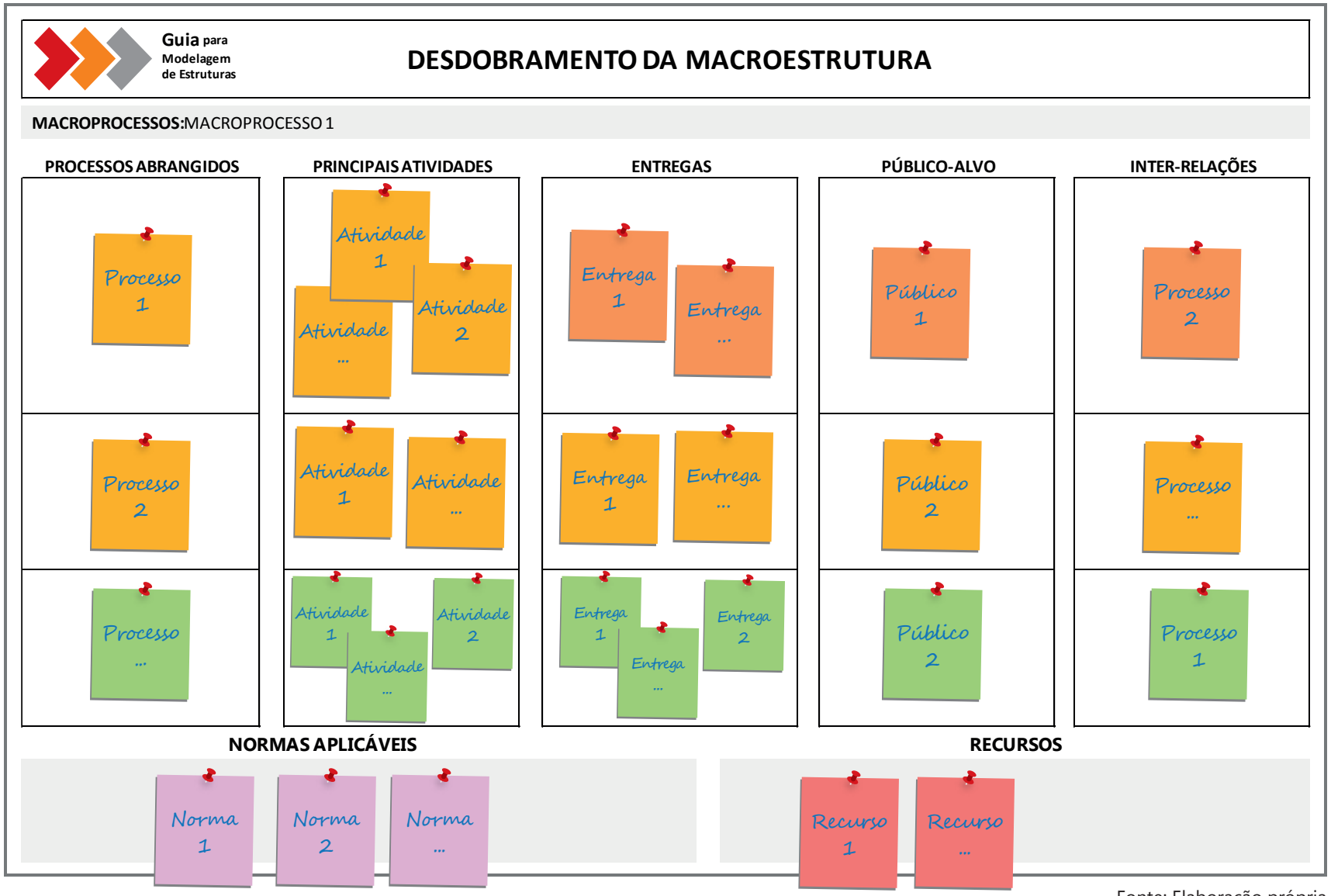
MACROPROCESSOS:

PROCESSOS ABRANGIDOS	PRINCIPAIS ATIVIDADES	ENTREGAS	PÚBLICO-ALVO	INTER-RELAÇÕES

NORMAS APLICÁVEIS	RECURSOS

Fonte: Elaboração própria

Figura 32: Exemplo do Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura preenchido



Fonte: Elaboração própria

Como utilizar essa ferramenta?

Inicialmente, devemos verificar se há outros agrupamentos possíveis de processos, além dos agrupamentos por correlação temática realizados incialmente no quadro. Para tanto, podemos considerar alguns critérios:

- Racionalização de recursos financeiros e materiais para garantir a eficiência e a eficácia das ações;
- Agrupamento em função da homogeneidade para garantir a eficiência;
- A unidade administrativa que concentra o maior número de atividades de um determinado processo deve ser a responsável por ele;
- Coerência de subordinação;
- Segregação de funções;
- Nível de informatização e integração de sistemas;
- Supressão de concorrência entre as unidades.

Juntamente com essa análise sobre os possíveis agrupamentos dos processos é necessário avaliar a complexidade dos processos envolvidos, a amplitude de controle; a transversalidade das ações; o risco de gestão envolvido; entre outros fatores.

Sugerimos que essa análise seja iniciada pelos processos finalísticos para depois ser feita para os processos de suporte (área meio), uma vez que as áreas-meio suportam as demandas das áreas finalísticas.

▶ ***Saiba mais no Guia:*** *Gestão de Processos*

 # *Fica a dica!*

Nesse ponto, é importante ter em mente que deve ser realizado o planejamento da força de trabalho para alocar adequadamente, em termos quantitativos e qualitativos, os profissionais na estrutura e nos processos de trabalho.

Nessa fase, devemos levar em conta também que:

- As unidades administrativas comportam processos permanentes da organização;
- Por mais que os processos temporários possam contar com o apoio executivo de unidades administrativas, normalmente eles são comportados por mecanismos de coordenação temporários como as forças tarefas;
- As estruturas horizontais facilitam o fluxo de informação e comunicação, proporcionando agilidade às entregas e uma maior facilidade de alinhamento com a estratégia global da organização;
- Nem todos os cargos ou funções de confiança correspondem a estruturas administrativas e serão representados no organograma;
- As estruturas extremamente hierarquizadas, normalmente, dificultam o fluxo de informação e comunicação, gerando assimetria de informações, perda de referência da estratégia, fragmentação e insulamento das unidades.

• É importante revisar os processos de trabalho críticos para eliminar redundâncias e retrabalhos;
• Os processos de políticas de natureza transversal devem recorrer a mecanismos integradores, tais como comitês permanentes, sala de serviços entre outros, que podem ou não estar refletidos na estrutura;
• Os pontos fortes e fracos da organização devem ser considerados;
• A cultura organizacional deve ser considerada;
• As oportunidades dos ambientes interno e externo devem ser consideradas.

 # Fica a dica!

Dada a complexidade dessa análise e da repercussão na implementação da proposta de estrutura organizacional, cabe reforçar a necessidade de a análise ser realizada por uma equipe intersetorial e de ser validada e apoiada pela alta gestão da organização.

Após o preenchimento e a análise das informações contidas no quadro para todas as unidades integrantes da macroestrutura, já conseguimos elaborar o organograma completo da estrutura organizacional proposta.

Essa proposta de estrutura organizacional deve ser apresentada, discutida e aprovada pela alta gestão antes de partirmos para a etapa de implantação.

Desenho da estrutura

Objetivos gerais da etapa:

• *Análise e desenho da configuração da macroestrutura mais adequada para a realização da estratégia organizacional.*
• *Análise e desdobramento da macroestrutura nas unidades administrativas responsáveis pelas entregas da organização.*

Toolbox	• *Matriz de Agrupamento de Macroprocessos.* • *Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura.* • *Organograma do Novo Desenho.*

4.3 IMPLANTAR A NOVA ESTRUTURA

A etapa de implantação é o momento em que todas as mudanças definidas serão efetivamente implementadas. Logo, essa etapa requer uma abordagem adequada, tendo em vista o esforço que será necessário empreender para o alcance dos resultados desejados. Levando-se em consideração que a implantação de uma nova estrutura organizacional em geral requer alteração no arranjo dos processos e postos de trabalho, é fundamental o envolvimento e participação dos atores, além de uma comunicação eficiente das mudanças para todas as partes interessadas.

A comunicação tem o propósito de preparar as partes interessadas para a mudança a ser implementada, esclarecendo os objetivos e benefícios a serem alcançados. Entretanto, é necessário identificar quem será o público-alvo da comunicação e como essa deve ser repassada para cada grupo de atores, reforçando-se que a mudança está atrelada aos objetivos traçados pela liderança da organização para a realização da estratégia.

Ressalta-se que, a disponibilização das informações necessárias para o andamento do projeto, é um fator facilitador para a implantação, pois contribui para a redução da resistência à mudança. Para isso, cada organização deve adotar os instrumentos de comunicação e gestão da mudança que considerar mais adequados de acordo com o seu contexto.

Saiba mais no Guia: *Gestão de Processos*

Além disso, realizar a gestão efetiva e estruturada do projeto ao longo de toda a sua execução é crítico para que sejam atingidos os resultados desejados. Por isso, os planos devem ser acompanhados pelos seus respectivos responsáveis, buscando garantir que as ações sejam realizadas conforme o que foi definido. O *status* geral do projeto e os resultados gerados devem ser apresentados periodicamente para a alta gestão. Estes ritos de gestão possibilitam alinhamento entre os atores interessados e podem ser realizados por meio de reuniões periódicas de acompanhamento.

As principais atividades a serem executadas na etapa de implantação são:

Principais atividades da etapa

1. Definição da dinâmica da implantação;
2. Comunicação e sensibilização das mudanças para as partes interessadas;
3. Construção da estratégia de abordagem e materiais de comunicação;
4. Definição dos ritos de acompanhamento pela alta gestão;
5. Acompanhamento da implantação (Plano de Implantação).

4.3.1 ELABORAR O PLANO DE AÇÃO

A partir da estrutura definida, devemos elaborar o Plano de Ação, conforme figura 33. Sua construção deve ser feita de maneira conjunta com os responsáveis pelas unidades administrativas definidas no novo desenho, para que se apropriem das ações, proporcionando engajamento, pertencimento e facilitando as mudanças.

Figura 33: Exemplo de Plano de Ação preenchido

Guia para Modelagem de Estruturas

PLANO DE AÇÃO

ONDAS	CATEGORIAS	TAREFA	RESPONSÁVEL	PLANEJADO		REALIZADO		STATUS	OBSERVAÇÕES
				INÍCIO	TÉRMINO	INÍCIO	TÉRMINO		
1ª ONDA		Comunicação das mudanças para as partes interessadas						Concluída	
		Definir gestores e dimensionar equipes						Concluída	
		Apontamento da necessidade de novos perfis ou adequação dos existentes, assim como de						Concluída	
		Elaboração das competências das unidades						Concluída	
2ª ONDA		Validação das competências das unidades						Em andamento	
		Alocação/Realocação dos processos na nova estrutura						Em andamento com atraso	
		Identificação dos processos que precisam de melhorias, ajustes ou fusões para se adequar-se à						A iniciar	
		Realocação das pessoas conforme processos e estrutura definidos						Em andamento com atraso	
3ª ONDA		Realização das capacitações e treinamentos						Suspensa	
		Elaboração da proposta de alocação física dos setores						Em andamento	
		Definição do layout das áreas						A iniciar	
		Reorganização física das áreas						A iniciar	
		Definir os mecanismos de acompanhamento da gestão						A iniciar	
		Elaboração da sistemática de acompanhamento						A iniciar	
		Avaliação da aderência da nova estrutura à estratégia						A iniciar	

Fonte: Elaboração própria

O plano deve conter a descrição da ação observando as variáveis relacionadas à estrutura, aos processos, às pessoas e à infraestrutura, que já foram objeto de análise na etapa de diagnóstico (Mapa de Avaliação do Desenho Organizacional). Além disso, deve conter o responsável pela execução e o prazo estipulado. Durante essa etapa, é importante apoiar os colaboradores das unidades administrativas em todas as possíveis dúvidas e dificuldades que possam surgir.

Após ser elaborado, o Plano de Ação deverá ser operacionalizado e acompanhado. À medida que ações forem sendo realizadas, o instrumento deve ser atualizado. Para atualização do Plano de Ação, podem ser agendadas reuniões periódicas, em que os responsáveis pelas ações possam expor e informar o andamento das mesmas, bem como as dificuldades de executá-las, caso existam. Com base nessas informações, você preencherá os campos referentes às datas de início e término de fato realizadas, os *status* de cada tarefa e as observações que julgar relevantes.

Ao longo da implantação, é importante o acompanhamento e a realização de ajustes necessários quando as mudanças não gerarem os resultados esperados. Todas essas ações devem ser identificadas, planejadas e inseridas no Plano de Ação.

Ressaltamos que a implantação da nova estrutura demanda engajamento e participação de todos os colaboradores da organização. Por isso, a comunicação interna deve ser tratada com atenção especial para que não ocorram ruídos que inviabilizam todo o trabalho planejado.

▶ ***Saiba mais no Guia:*** *Gestão de Processos*

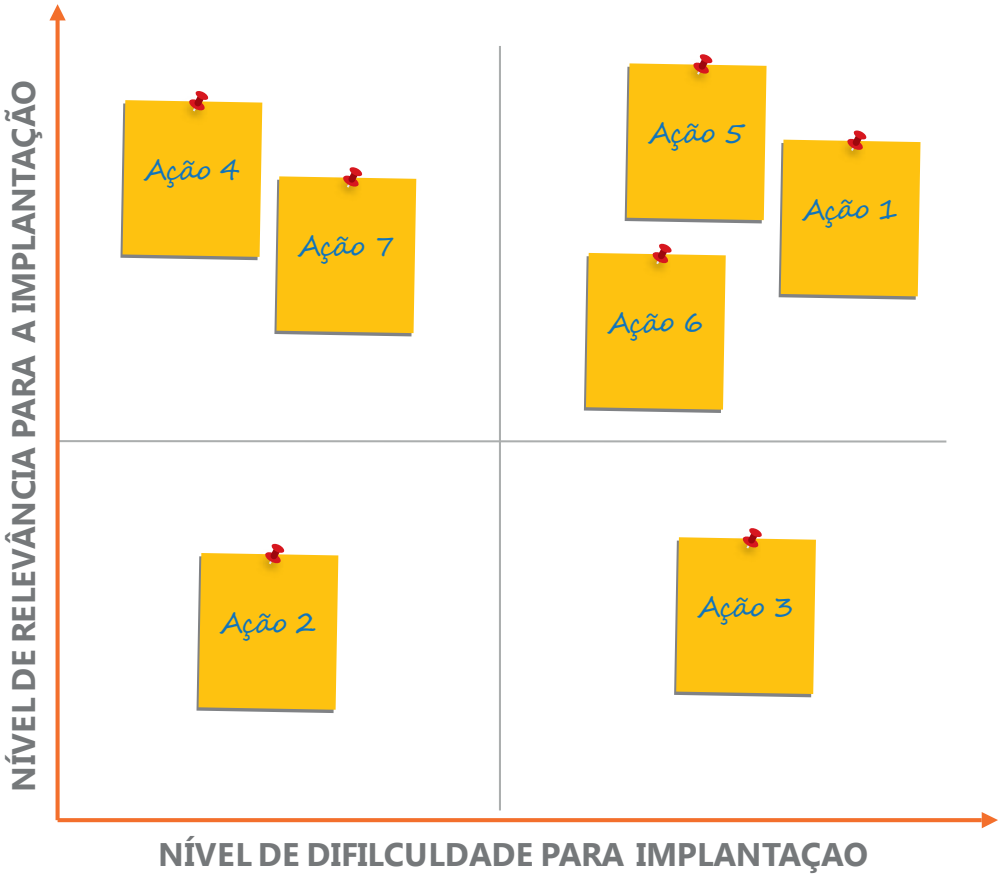
4.3.1.1 ONDAS DE IMPLANTAÇÃO

A implantação da nova estrutura pode ser complexa e envolver ações que demandem maior tempo para sua execução. Dessa forma, sugerimos planejar as ações priorizando-as conforme a complexidade, correlação e dependência.

Nesse sentido, uma alternativa para viabilizar melhor orientação, facilitar o acompanhamento pela equipe do projeto e possibilitar entregas ao longo do projeto é organizar a implantação em ondas.

Para essa priorização das ações em ondas, é necessária uma análise detida dos recursos disponíveis e do contexto da organização. O enquadramento das ações em ondas vai variar de acordo com as peculiaridades, forma de atuação e prioridades da organização.

Figura 34: Priorização das ações em ondas



Fonte: Elaboração própria

Para facilitar o entendimento, apresentamos a seguir um exemplo de implantação das ações em ondas.

a) Primeira Onda – Preparação para a mudança

O objetivo desta primeira onda é definir os papéis e responsabilidades e dimensionar as áreas.

As principais atividades são:

- Comunicação das mudanças para as partes interessadas;
- Definição dos gestores e dimensionamento das equipes;
- Apontamento da necessidade de novos perfis ou adequação dos existentes, assim como de capacitações e treinamentos;
- Elaboração das competências das unidades;
- Validação das competências das unidades;
- Alocação e realocação dos processos na nova estrutura;
- Identificação dos processos que precisam de melhorias, ajustes ou fusões para se adequar-se à nova estrutura.

b) Segunda Onda – Efetivação da mudança

O objetivo dessa segunda onda é dar início às mudanças, efetivando as alterações necessárias para que a nova estrutura passe a funcionar.

As principais atividades são:

- Realocação das pessoas conforme processos e estrutura definidos;
- Realização das capacitações e treinamentos;
- Elaboração da proposta de alocação física dos setores;
- Definição do *layout* das áreas;
- Reorganização física das áreas;
- Definição dos mecanismos de acompanhamento pela gestão.

c) Terceira Onda – Monitoramento do funcionamento da nova estrutura

O objetivo dessa terceira onda é monitorar o funcionamento da nova estrutura e realizar os ajustes necessários, de forma a atender à estratégia organizacional.

Na medida em que as ações forem sendo implantadas, as entregas começam a se materializar, as incertezas tendem a diminuir, contribuindo e dando maior clareza para o cenário pretendido pelo projeto de modelagem de estruturas.

Nem sempre a alteração da estrutura será suficiente para tratar todos os problemas identificados. Por vezes, pode ser importante a análise e melhoria dos processos de trabalho por meio de projetos de inovação em processos ou da implantação de melhorias incrementais.

Além disso, pode ser necessária a análise e o ajuste da força de trabalho alocada nas unidades administrativas, visando a adequá-la em termos qualitativos e quantitativos. Outro ponto importante é a avaliação dos recursos disponíveis (tecnológicos, financeiros e outros) para garantir a melhor utilização possível dos mesmos.

As principais atividades são:

- Elaboração da sistemática de acompanhamento;
- Avaliação da aderência da nova estrutura à estratégia.

 # Fica a dica!

Para que a nova proposta de estrutura organizacional possa ser implantada, é necessário um planejamento consistente, capaz de minimizar impactos negativos em sua efetivação. Por isso, a divulgação das informações de maneira efetiva e periódica contribui para a redução da resistência à mudança.

4.3.2 ELABORAR OS ATOS NORMATIVOS

Uma das principais entregas da etapa de implantação, especialmente no âmbito da administração pública, são os atos normativos que irão formalizar o novo desenho da estrutura do órgão ou entidade, assim como detalhar as suas competências e atribuições. Em razão disso, apresentaremos aqui as principais etapas para a elaboração desses atos normativos.

Antes de tudo, é importante ter em mente que a formalização do novo desenho da estrutura pode ocorrer de duas formas: por meio de lei ou por meio de decreto. Normalmente, as alterações em nível macro da organização (criação ou extinção de órgãos ou entidades, definição de suas competências e estrutura básica, por exemplo) são formalizadas por meio de lei. Já as alterações mais pontuais que especificam o disposto em lei (detalhamento da estrutura complementar e definição das competências e atribuições de suas unidades administrativas, por exemplo) são formalizadas por meio de decreto.

De modo geral, as alterações do tipo ruptura são formalizadas por lei e as alterações do tipo ajuste são formalizadas por decreto, mas isso não é regra.

Com essas informações, já conseguimos identificar os tipos de ato normativo que serão necessários para implementar o novo desenho de estrutura: lei, decreto ou ambos.

Antes de partirmos para a elaboração propriamente dita, sugerimos a consulta às orientações para proposição, elaboração e redação de atos normativos do Poder Executivo constantes no Decreto nº 47.065, de 20 de outubro de 2016.

Feito isso, para iniciar a redação do ato normativo, teremos como insumos as descrições dos macroprocessos, processos e principais atividades realizadas no desdobramento da macroestrutura.

Neste ponto, é importante ter em vista que os macroprocessos de suporte (área meio), normalmente, concentram um eixo comum de atividades que são desempenhadas em todos os órgãos, autarquias e fundações e que são normalizadas e contam com a orientação técnica de uma área central. Como exemplo desses casos, temos as unidades setoriais e seccionais de planejamento, gestão e finanças, auditoria e jurídica.

a) Proposta de Lei

Constatada que a alteração proposta na estrutura organizacional depende de alteração por lei, antes de iniciar a redação do ato normativo, é necessário fazer uma análise sistêmica das áreas de atuação dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como das demais esferas e níveis de Poder, para evitar conflitos de competências entre eles.

Essa análise também é importante para identificar as situações em que as atuações dos órgãos e entidades sejam complementares entre si e, desse modo, auxiliar na determinação clara das competências.

Além disso, é importante partir da legislação em vigor, seja específica ou geral, sobre a organização dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Em regra, essa legislação contém:

- As competências do órgão, autarquia ou fundação;
- A estrutura básica ou macroestrutura (estrutura mínima de funcionamento do órgão ou entidade composta de unidades administrativas diretamente subordinadas ao titular do órgão ou entidade);
- A área de abrangência do órgão (subordinações e vinculações).

Caso haja previsão de comitês permanentes na proposta de estrutura validada pela alta gestão, é necessário avaliar neste ponto se será necessária a formalização por meio de lei.

Nos casos em que a proposta do desenho da estrutura gerar alterações na estrutura de cargos de provimento em comissão, funções de confiança, de provimento efetivo entre outras, sugerimos que sejam consultadas as áreas responsáveis pela condução da respectiva política ou ação.

Com a proposta do ato normativo elaborada, é necessário validá-la com os gestores envolvidos ou, no mínimo, com a alta gestão, antes de seu envio para a manifestação da unidade jurídica do órgão ou entidade.

No caso de autarquias e fundações, é importante que também seja realizado o alinhamento com o órgão supervisor da política a que a entidade esteja vinculada.

Feito isso, a proposta de ato normativo já pode ser enviada para o órgão central responsável por coordenar a formulação, a execução e a avaliação da política de modernização administrativa do Poder Executivo e, dependendo do escopo da alteração, para o órgão central responsável pela condução da política de recursos humanos, de orçamento ou de outra relacionada à proposta.

Para facilitar a análise e a compreensão da proposta por esses órgãos, sugerimos que ela seja instruída com um consolidado ou resumo das principais definições e etapas percorridas no projeto de modelagem de estruturas (diagnóstico, desenho e plano de ação).

Após a aprovação pelo órgão central, o ato normativo será encaminhado para o órgão responsável pela análise e processamento das proposições de atos normativos de competência do Governador, para que seja analisada e ajustada quanto aos aspectos técnico-legislativos antes de ser enviada para a Assembleia Legislativa do Estado.

Após a tramitação e aprovação da proposta na Assembleia Legislativa do Estado, a proposição retorna ao Poder Executivo para que seja sancionada ou vetada pelo Governador, ouvidos, se necessários, os órgãos e entidades impactados com a mudança.

Neste ponto, é importante destacar o papel que os órgãos e entidades desempenham no acompanhamento da tramitação da proposta de ato normativo na Assembleia Legislativa do Estado para garantir que as alterações propostas sejam coerentes com o objetivo buscado.

As principais etapas de tramitação de uma proposta de lei pode ser sintetizada na figura 35.

Figura 35: Principais etapas de tramitação da proposta de lei

	1	2	3	4	5	6	7	8
ETAPA	Enviar a proposta da nova estrutura *(anteprojeto de lei e documentação complementar)*	Analisar e validar a adequação do quantitativo de cargos para suportar a proposta de estrutura	Analisar e validar a estrutura proposta e o detalhamento de competências e atribuições	Analisar e ajustar o anteprojeto e documentação complementar de lei quanto aos aspectos técnico-legislativos	Enviar o anteprojeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Receber, analisar, discutir e votar o projeto de lei	Analisar e sugerir o veto ou a sanção da proposição de lei.	Publicação da lei.
RESPONSÁVEL	Órgão ou entidade proponente	Órgão central responsável por coordenar a política de modernização administrativa do Poder Executivo		Órgão responsável pela análise e processamento dos atos normativos de competência do Governador		Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Órgãos e entidades do Poder Executivo*	Órgão responsável pela análise e processamento dos atos normativos de competência do Governador	

(*) Nessa etapa, os órgãos e entidades do Poder Executivo acompanham a tramitação e se manifestam quanto ao teor o projeto de lei.

Fonte: Elaboração própria

b) Proposta de decreto

Constatada que a alteração proposta na estrutura organizacional depende de alteração por decreto, antes de iniciar a redação do ato normativo é necessário fazer uma análise sistêmica das competências das áreas de atuação dos demais órgãos e entidades do Poder Executivo que se inter-relacionam com as unidades administrativas do órgão ou entidade que passará pela mudança para auxiliar na determinação clara das competências.

Partimos, assim, das competências e estrutura básica estabelecidas em lei para o órgão ou entidade que estamos trabalhando. Daí, desdobramos a estrutura básica em estrutura complementar, considerando o que foi descrito no Diagrama de Desdobramento da Macroestrutura (descrições dos macroprocessos, processos e principais atividades) e validado pela alta gestão.

É importante lembrar que todas as unidades administrativas previstas na proposta final de desenho validada pela alta gestão devem constar na proposta de decreto. Dessa forma, devemos partir de cada uma das unidades da macroestrutura (estrutura básica), especificar as competências e atribuições, e desdobrar as competências e atribuições das unidades administrativas subordinadas (estrutura complementar). Isso deve ser feito para cada unidade da macroestrutura.

Neste ponto, reforçamos que nem todos os cargos de provimento em comissão correspondem a uma unidade administrativa. Apenas os cargos de direção e chefia podem corresponder a uma unidade administrativa.

Em regra, a proposta de decreto de organização dos órgãos e entidades contém:

- O detalhamento das competências do órgão ou entidade, se necessário;
- A estrutura completa do órgão ou entidade (estrutura básica e complementar);
- As competências e atribuições das unidades administrativas;
- A subordinação, a sede e a área de abrangência das unidades regionais, quando houver;
- As atribuições e a composição das unidades colegiadas das autarquias e fundações.

Para a redação do texto, a equipe de trabalho deve avaliar qual a melhor forma de conduzir os trabalhos junto às demais áreas da organização e observar as seguintes orientações:

Figura 36: Melhores práticas

Melhores práticas

- *Seguir a ordem ou a sequência de disposição da estrutura na redação dos artigos de descrição das atribuições das unidades administrativas.*
- *Observar as sugestões de competências e atribuições das áreas centrais para as unidades setoriais ou seccionais.*
- *Utilizar frases curtas e concisas em ordem direta, evitando adjetivações dispensáveis, visando promover clareza e precisão.*
- *Restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto (caput, incisos, alíneas e itens).*
- *Usar os parágrafos para complementar, restringir ou excepcionar o disposto no caput, incisos, alíneas e itens.*
- *Quando necessária remissão a texto previsto no decreto, indicar diretamente o número do dispositivo ao qual pretende-se fazer a menção. Não utilizar as expressões "artigo anterior", "artigo seguinte".*
- *Ao utilizar siglas, fazer a primeira referência no texto com a explicitação do significado e, a partir desta, utilizar somente a sigla. Ex.: Secretaria de Estado de Cultura – SEC.*
- *Não utilizar a expressão "exercer atividades correlatas".*
- *Revogação e vigência: elencar quais os dispositivos serão revogados de forma expressa, dispositivo por dispositivo.*
- *É dispensável relacionar ou detalhar atribuições previstas em legislação específica.*
- *Atribuições das unidades administrativas não se confundem com as atribuições dos cargos de seus titulares.*

Fonte: Elaboração própria

Figura 37: O que deve ser evitado

Não deve constar

- *Atividades;*
- *Fluxos de trabalho;*
- *Procedimentos;*
- *Entregas pontuais;*
- *Programas*
- *Atribuições de cargos*

Fonte: Elaboração própria

Exemplos de erros comuns

- *Despachar com autoridade superior/ secretário...*
- *Receber e protocolar documentos...*
- *Organizar a escala de férias...*
- *Elaborar nota técnica...*
- *Participar do grupo de trabalho ou comissão...*
- *Exercer as atribuições do cargo...*
- *Assinar nota técnica....*
- *Executar as ações do Programa....*

Fonte: Elaboração própria

Redigida a proposta de decreto, é importante compará-la com o desenho final da estrutura que foi validada com a alta gestão para verificar se há unidades que foram incluídas ou excluídas. Além disso, é necessário fazer uma leitura minuciosa da proposta de ato normativo para identificar conflitos de competências aparentes e deixar a redação mais clara possível, em especial dos pontos em que as unidades administrativas se inter-relacionam.

Feito isso, sugerimos que a versão final do ato normativo seja validada com os gestores das unidades da macroestrutura e com a alta gestão.

Em autarquias e fundações, é importante observar que, em alguns casos, há exigência de aprovação desse tipo de alteração pelo conselho de administração ou conselho curador. Além disso, sugerimos que seja realizado o alinhamento com o órgão supervisor da política a que a entidade esteja vinculada.

Agora a proposta de ato normativo já pode ser enviada para o órgão central responsável por coordenar a formulação, a execução e a avaliação da política de modernização administrativa do Poder Executivo.

Para facilitar a análise e compreensão da proposta por esse órgão, sugerimos que ela seja instruída com um consolidado ou resumo das principais definições e etapas percorridas no projeto de modelagem de estruturas (diagnóstico, desenho e plano de ação).

Após a aprovação pelo órgão central, o ato normativo será encaminhado para o órgão responsável pela análise e processamento das proposições de atos normativos de competência do Governador para que seja analisada e ajustada quanto aos aspectos técnico-legislativos antes de ser publicada. As principais etapas de tramitação de uma proposta de decreto pode ser sintetizada na figura 38.

Figura 38: Etapas de tramitação da proposta de decreto

	1	2	3	4	5
ETAPA	Enviar a proposta da nova estrutura *(minuta de decreto e documentação complementar)*	Analisar e validar a adequação do quantitativo de cargos e funções de confiança para suportar a proposta de estrutura	Analisar e validar a estrutura proposta e o detalhamento de competências e atribuições	Analisar e ajustar a minuta de decreto quanto aos aspectos técnico-legislativos	Publicar o decreto
RESPONSÁVEL	Órgão ou entidade proponente	Órgão central responsável por coordenar a política de modernização administrativa do Poder Executivo		Órgão responsável pela análise e processamento dos atos normativos de competência do Governador	

Fonte: Elaboração própria

Cabe ressaltar que a publicação do decreto de organização, muito embora constitua um importante instrumento para a formalização do desenho da estrutura, representa apenas uma entrega do projeto de modelagem de estruturas. Sendo assim, a equipe de trabalho deve estar atenta às demais ações previstas no Plano de Ação para garantir que, de fato, o novo desenho implantado contribua para a melhoria do desempenho organizacional, a superação dos problemas identificados no Diagnóstico, assim como para a realização da estratégia, o cumprimento da missão e o alcance de sua visão organizacional.

Implantação

Objetivos gerais da etapa:

- *Detalhamento e execução das atividades de planejamento para a implantação da nova estrutura.*
- *Preparação para a mudança que inclui a definição de papéis e responsabilidades e dimensionamento das áreas.*
- *Efetivação da mudança, com a realização das alterações necessárias para que a nova estrutura passe a funcionar.*
- *Elaboração dos atos normativos para formalização do novo desenho da estrutura.*
- *Monitoramento do funcionamento da nova estrutura e realização de ajustes necessários de forma a atender à estratégia organizacional.*

Toolbox	• *Plano de Ação* • *Propostas de Atos Normativos*

5. Considerações Finais

Vimos que a Modelagem de Estruturas Organizacionais promove a coerência entre os objetivos da organização, os padrões de divisão do trabalho que ela utiliza e a coordenação entre as unidades e as pessoas que vão desempenhar as tarefas. Por sua relevância, os projetos de modelagem exigem conhecimentos técnicos sobre o tema e, sobretudo, o envolvimento de atores chave e o patrocínio da alta gestão.

As etapas e instrumentos apresentados ao longo deste Guia têm por objetivo auxiliar o leitor na condução dos trabalhos de modelagem de estruturas, dando maior embasamento técnico e provendo o leitor de orientações para que o trabalho ocorra da melhor forma possível.

Esperamos, portanto, que este Guia sirva de auxílio para a definição de estruturas mais adequadas aos propósitos organizacionais e capazes de gerar valor; e que os instrumentos propostos ajudem a colocar em prática a metodologia.

Sabemos que este Guia não está sozinho! Por isso, recomendamos a leitura dos outros dois Guias que compõem essa Coletânea para que você conheça outras metodologias que irão te apoiar na missão de inovar na gestão pública.

Agradecemos a oportunidade de expor a metodologia que construímos e nos colocamos à disposição para esclarecer eventuais dúvidas que possam surgir e para debater sugestões que visem ao aprimoramento desta metodologia.

Referências

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Da modelagem à improvisação: interpretando a modelagem organizacional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004. P. 591.

DONALDSON, L. (1999). Teoria da contingência estrutural. In S. R. Clegg, C. Hardy & W. R. Nord (Orgs.), Handbook de estudos organizacionais (vol. 1, pp. 105-133). São Paulo: Atlas.

ELOGROUP. Curso de Redesenho Organizacional. Belo Horizonte, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão.; MARINI, Caio. Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais. São Paulo: Edições Fundap, 2006. Disponível em: http://www.gestaopublica.sp.gov.br/conteudo/guia/Guia_Modelagem.pdf. Acesso em: 10 jan. 2009.

MINAS GERAIS. Coleção Metodologias do Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014; Livro 2 - Diretrizes para Alinhamento Estratégico dos Órgãos.

MINAS GERAIS. Decreto 47.065 de 20 de outubro de 2016. Dispõe sobre a proposição, elaboração e redação de atos normativos do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar nº 78, de 9 de julho de 2004. [Belo Horizonte (MG), 2016]. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47065&ano=2016 >. Acesso em: 19 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Guia de Modelagem Organizacional, Belo Horizonte, 2009; manual em pdf.

MINTZBERG, Henry. Brandão, Ailton Bomfim (Trad.). Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2011. 334p.

MARTINS, Humberto Falcão; e CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. Organização Governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. P. 343-375. ISBN 978-85-7700-317-4..

PÁDUA; CAZARINI. Modelagem organizacional, facilitador do desenvolvimento de sistemas de informação . Anais eletrônicos do encontro nacional de engenharia de produção em 2001. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR93_0506.pdf.> Acesso em: 28 de março de 2018.

PORTER, Michael. The competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free Press, 1985.

THOMPSON, Arthur A.; STRICKLAND III, A.J.. Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução. 1.ed. São Paulo: Thompson Pioneira, 2003. P. 431.

VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation). São Paulo: Atlas, 2013.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85930-77-6
9 788585 930776