



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

ROSILENE GLEICE DUARTE SANTIAGO

**PROPOSTA PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE  
SOLICITANTES DE REFÚGIO EM ESTADOS FRONTEIRIÇOS, ATRAVÉS DA  
APLICAÇÃO DA *SOFT SYSTEMS METHODOLOGY***

Recife

2019

ROSILENE GLEICE DUARTE SANTIAGO

**PROPOSTA PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE  
SOLICITANTES DE REFÚGIO EM ESTADOS FRONTEIRIÇOS, ATRAVÉS DA  
APLICAÇÃO DA *SOFT SYSTEMS METHODOLOGY***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

**Área de concentração:** Gerência da Produção.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Dumke de Medeiros.

Recife

2019

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Margareth Malta, CRB-4 / 1198

S235p	<p>Santiago, Rosilene Gleice Duarte. Proposta para melhoria do processo de atendimento de solicitantes de refúgio em estados fronteiriços, através da aplicação da <i>soft systems methodology</i> / Rosilene Gleice Duarte Santiago. - 2019. 97 folhas, il., gráfs., tabs.</p> <p>Orientadora: Profa. Dra. Denise Dumke de Medeiros. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2019. Inclui Referências e Apêndice.</p> <p>1. Engenharia de Produção. 2. Administração pública. 3. Planejamento estratégico. 4. Gestão de processos. 5. <i>Soft systems methodology</i>. I. Medeiros, Denise Dumke de. (Orientador). II. Título.</p> <p style="text-align: right;">UFPE</p> <p>658.5 CDD (22. ed.) <span style="float: right;">BCTG/2019-142</span></p>
-------	---

ROSILENE GLEICE DUARTE SANTIAGO

**PROPOSTA PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE  
SOLICITANTES DE REFÚGIO EM ESTADOS FRONTEIRIÇOS, ATRAVÉS DA  
APLICAÇÃO DA *SOFT SYSTEMS METHODOLOGY***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Aprovada em: 27/02/2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Dumke de Medeiros (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Cabral Seixas Costa (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Jorge da Silva Correia Neto (Examinador Externo)  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Agradeço...

A minha família, pelo apoio e incentivo incondicional.

Aos colegas da Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima e colaboradores das instituições públicas e da sociedade civil, os quais, juntos, têm continuamente buscado soluções para um atendimento eficiente dos imigrantes venezuelanos em Roraima.

À Polícia Federal, pelo investimento e compromisso com a qualificação continuada dos seus servidores.

Ao PPGEP por acreditar na relevância e potencial do projeto desta pesquisa para o mundo acadêmico.

A minha orientadora, Professora Denise Dumke de Medeiros, que, com conhecimento, paciência e serenidade, acompanhou e direcionou a construção deste trabalho.

Aos meus colegas de curso, que foram verdadeiramente amigos e parceiros nas descobertas da Engenharia de Produção.

## RESUMO

As crises humanitárias e econômicas impulsionam os movimentos migratórios em todo o mundo. O Brasil, signatário de convenções internacionais, reconhece seu dever de proteção aos imigrantes refugiados, os quais são recepcionados nas fronteiras do país pela Polícia Federal, instituição de direito público responsável pelo controle migratório e atendimento das solicitações de refúgio. As instituições públicas não possuem preocupação com competitividade ou lucratividade. Entretanto, o processo de globalização e o desenvolvimento da tecnologia tornaram os cidadãos mais exigentes, e a administração pública, como um todo, deve estar preparada para assisti-los, incorporando aos seus processos valores relacionados à eficiência. Neste sentido, o planejamento estratégico passa a ocupar papel central, a viabilizar o alcance dos objetivos organizacionais. É fundamental concentrar esforços para produzir decisões e ações que direcionem os rumos do empreendimento, definindo assim a identidade organizacional, com a coerência necessária para atingir as metas estabelecidas. Neste trabalho, com o objetivo de melhorar o processo de atendimento de solicitantes de refúgio pela Polícia Federal, em Estados fronteiriços com países que atravessam crises migratórias, foi aplicada a *Soft Systems Methodology* de Checkland, que através de seus sete estágios, permitiu a compreensão do processo de atendimento de solicitantes de refúgio, a identificação e proposição de ações que, sendo coerentes com o pensamento da instituição pesquisada e seus colaboradores, evidenciam e consolidam um conhecimento corporativo, com ênfase na aprendizagem organizacional. Assim, como produto deste trabalho, é oferecida à instituição pesquisada uma nova técnica para o aprimoramento continuado do seu processo de atendimento de solicitantes de refúgio, a qual, já sendo diretamente aplicada no Estado de Roraima, e poderá ser replicada em outras unidades fronteiriças, e ainda com potencial de aplicação em várias outras áreas de atuação do órgão, gerando economia no emprego dos recursos humano e material, além de impacto social relevante decorrente da prestação de serviço público mais eficiente.

Palavras-chave: Administração pública. Planejamento estratégico. Gestão de processos. *Soft systems methodology*.

## **ABSTRACT**

Humanitarian and economic crises propel migratory movements around the world. Brazil, a signatory of international conventions, recognizes its duty to protect refugee immigrants, who are received at the borders of the country by the Federal Police, an institution of public law responsible for migratory control and meeting requests for refuge. Public institutions are not concerned with competitiveness or profitability. However, the process of globalization and the development of technology have made citizens more demanding, and public administration needs to be prepared to assist them by incorporating efficiency-related processes into their processes. The strategic planning will occupy a central role, making feasible the achievement of the organizational objectives. It is essential to concentrate efforts to produce decisions and actions that guide the directions of the enterprise, to define the organizational identity, with the coherence necessary to reach the established goals. In this work, Checkland's Soft Systems Methodology was applied with the objective of improving the process of assisting applicants for refugees by the Federal Police in border states with countries that are experiencing migratory crises. Through its seven stages, the process of attending refuge applicants, identifying and proposing actions that, consistent with the thought of the researched institution and its collaborators, evidence and consolidate a corporate knowledge, with an emphasis on organizational learning. Thus, as a product of this work, a new technique is offered to the institution researched for the continuous improvement of its process of service of refuge applicants, which, being directly applied in the State of Roraima, can be replicated in other border units, and also with potential for application in other areas of the agency, ensuring economy in the use of human and material resources and relevant social impact resulting from the provision of a more efficient public service.

**Keywords:** Public administration. Strategic planning. Processes management. Soft systems methodology.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Organograma da Polícia Federal – Estrutura básica.....	16
Figura 2 -	Pedidos de refúgio formalizados em Roraima, de 2015 a 2018.....	18
Figura 3 -	Solicitantes de refúgio, por nacionalidade, no Estado de Roraima, de 2015 a 2018.....	18
Figura 4 -	Solicitantes de refúgio, por Estado, de 2015 a 2018.....	19
Figura 5 -	Etapas para elaboração de Planejamento Estratégico.....	29
Figura 6 -	Diagrama de Processo.....	32
Figura 7 -	Representação dos sete estágios do SSM.....	39
Figura 8 -	As 4 atividades do ciclo de investigação/aprendizagem do SSM.....	42
Figura 9 -	Framework de Gestão de Processos.....	45
Figura 10 -	Macroprocessos da Polícia Federal.....	48
Figura 11 -	Processo de Solicitação de Refúgio.....	56
Figura 12 -	Rich Picture da situação de interesse.....	64
Figura 13 -	Processo ideal para atendimento de solicitantes de refúgio.....	72
Figura 14 -	Cursos EAD/ANP: área imigração.....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	As quatro atividades do ciclo de investigação/aprendizagem e os sete estágios da SSM.....	43
Tabela 2 -	Comparação entre PO hard e PO soft.....	53
Tabela 3 -	Situações Observadas x Consequências.....	62
Tabela 4 -	Síntese da aplicação da técnica CATWOE.....	69
Tabela 5 -	Situações Observadas x pontos para melhoria.....	70
Tabela 6 -	Aspectos comparativos dos processos de atendimento: modelo atual X modelo ideal.....	73
Tabela 7 -	Avaliação das mudanças necessárias, quanto aos critérios de deseabilidade e viabilidade.....	73
Tabela 8 -	Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 1.....	80
Tabela 9 -	Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 2.....	82
Tabela 10 -	Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 3.....	83
Tabela 11 -	Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 4.....	84

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AFIS	Sistema de Identificação Automatizada de Impressões Digitais
AGP	Administração Pública Gerencial
ANP	Academia Nacional de Polícia
CGPI	Coordenação-Geral de Polícia de Imigração
CIE	Carteira de Identidade de Estrangeiro
COGER	Corregedoria-Geral da Polícia Federal
CONARE	Conselho Nacional para Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DELEMIG	Delegacia de Imigração
DG	Diretoria Geral da Polícia Federal
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal
DIAR	Divisão de Alertas e Restrições
DICOR	Diretoria de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal
DIP	Diretoria de Inteligência Policial da Polícia Federal
DITEC	Diretoria Técnica e Científica da Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DIREX	Diretoria Executiva da Polícia Federal
DTI	Diretoria de Tecnologia e Informação da Polícia Federal
DLOG	Diretoria de Administração e Logística da Polícia Federal
DPF	Delegacia de Polícia Federal
DPF/PAC/RR	Delegacia da Polícia Federal em Pacaraima/RR
EAD	Educação à Distância
EB	Exército Brasileiro
GE	Governo Empreendedor
GEPNET	Sistema Gestor de Projetos
GP	Governança Pública
INI	Instituto Nacional de Identificação
IMDH	Instituto de Migração e Direitos Humanos

MJ	Ministério da Justiça
MSP	Ministério da Segurança Pública
NGP	Nova Gestão Pública
PF	Polícia Federal
PPF	Papiloscopista Policial Federal
RF	Receita Federal
SR	Superintendência Regional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMOB	Serviço de Mobilização da Diretoria de Gestão de Pessoal
SISMIGRA	Sistema de Imigração
SJMR	Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados
SSM	Soft Systems Methodology
STI-MAR	Sistema de Tráfego Internacional Módulo Alerta e Restrições
TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UREF	Unidade de Refúgio

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1	APRESENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA: A POLÍCIA FEDERAL.....	14
1.2	PROBLEMA DA INSTITUIÇÃO.....	15
1.3	OBJETIVOS.....	19
<b>1.3.1</b>	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>20</b>
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	25
2.3	GESTÃO E MODELAGEM DE PROCESSOS.....	29
2.4	SOFT SYSTEMS METHODOLOGY (SSM).....	36
2.5	NORMATIVOS E REGULAMENTOS DA POLÍCIA FEDERAL.....	42
2.6	CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO.....	47
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>49</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	49
3.2	ABORDAGENS HARD E SOFT - ESCOLHA DA METODOLOGIA.....	50
3.3	APLICAÇÃO DO SSM AO CASO EM ESTUDO.....	53
<b>3.3.1</b>	<b>Estágio 1 – Identificação da situação problemática.....</b>	<b>53</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Estágio 2 – Descrição e representação gráfica da situação problema....</b>	<b>60</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Estágio 3 – Seleção de sistemas de atividades humanas relevantes.....</b>	<b>64</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Estágio 4 – Construção de Modelos Conceituais (Modelo ideal).....</b>	<b>68</b>
<b>3.3.5</b>	<b>Estágio 5 – Comparação do modelo conceitual com a realidade.....</b>	<b>71</b>
<b>3.3.6</b>	<b>Estágio 6 – Definição de mudanças possíveis e desejáveis.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3.7</b>	<b>Estágio 7 – Implementação da ação para melhoria da situação problema.....</b>	<b>75</b>
3.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO.....	76
<b>4</b>	<b>AÇÕES PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE SOLICITANTES DE REFÚGIO.....</b>	<b>78</b>

4.1	DEFINIÇÃO DE AÇÕES PARA AS MELHORIAS PROPOSTAS.....	78
4.2	PLANEJAMENTO PARA EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE MELHORIA PROPOSTAS.....	79
4.3	VIABILIDADE DAS METAS PROPOSTAS.....	84
4.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO.....	85
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>86</b>
5.1	CONCLUSÕES.....	86
5.2	CONTRIBUIÇÃO PARA A INSTITUIÇÃO PESQUISADA.....	87
5.3	LIMITAÇÕES E DIFICULDADES ENCONTRADAS.....	89
5.4	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	90
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A migração é um fenômeno mundial e cíclico. Apresenta um processo dinâmico, diretamente vinculado ao contexto histórico, de modo que as características, motivações e necessidades dos migrantes mudam significativamente ao longo dos períodos.

Observa-se que catástrofes naturais e crises políticas e econômicas são grandes propulsores do movimento migratório. O migrante é, em regra, o indivíduo que deixa voluntariamente seu país, para se instalar em outro lugar, instado pelo desejo de mudança, por razões familiares ou pessoais, ou até mesmo por razões meramente econômicas (DURÁN & GONZÁLEZ, 2016).

Entre as décadas de 1980 e 2010, o Brasil vivenciou um movimento de emigração de seus nacionais, os quais saíram do país em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. A partir de 2008, entretanto, os brasileiros, que tiveram suas expectativas frustradas no exterior, começaram a retornar, também esperançosos nas medidas de política econômica implementadas pelo governo brasileiro, que buscava combater a crise econômica com aumento da capacidade produtiva.

Especificamente nos últimos anos, a partir de 2016 notadamente, o número de solicitações de refúgio nos Estados brasileiros fronteiriços tem crescido, especialmente em decorrência de crises sócio-políticas vivenciadas em diversos países. O temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas tem motivado inúmeros estrangeiros a migrarem para o Brasil, especialmente mediante apresentação de solicitações de refúgio (MARQUÉZ & GODOY, 2016).

Ao ratificar Convenções Internacionais que estabelecem o compromisso de assistência aos migrantes refugiados, o Brasil assumiu o dever de atualizar sua legislação, o que o fez ao editar a nova Lei de Migrações (Lei 13.445/2017), que revoga o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), o qual, produzido durante o regime militar, focava precipuamente na segurança nacional, na organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, assim como na defesa do trabalhador nacional.

De acordo com o parágrafo 2 do Artigo 1 (A) da Convenção de 1951, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que:

“Em consequência dos acontecimentos ocorridos de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país ao qual tinha a sua residência habitual em

consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

O refugiado diferencia-se dos demais migrantes, pois estes deixam voluntariamente seu país, para se instalar em outro lugar, por razões diversas daquelas estabelecidas no conceito de refugiado.

A nova Lei de Migrações traz, em seus princípios, nova ótica para a política migratória no Brasil, com garantias dos direitos dos migrantes, proporcionando o alinhamento legislativo nacional com os compromissos pactuados pelo Estado Brasileiro nas Convenções Internacionais.

A Polícia Federal continua sendo o Órgão brasileiro incumbido da atividade de Polícia Administrativa concernente ao controle migratório. É a Polícia Federal que o migrante encontra nas fronteiras e pontos de entrada terrestre ou aéreo, seja qual for a condição em que pretenda se deslocar ou permanecer no Brasil.

## 1.1 APRESENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA: A POLÍCIA FEDERAL

Criada há 67 anos, a Polícia Federal (PF) possui inúmeras e diferentes responsabilidades constitucionais e legais, caracterizando-se pela multiplicidade e complexidade de suas atribuições. É órgão permanente do Sistema Nacional de Segurança Pública, vinculado ao Ministério da Segurança Pública, e, na forma estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988, exerce as atribuições de Polícia Judiciária da União e de Polícia Administrativa em todo o território brasileiro.

Embora sua sede central e unidades de planejamento, coordenação e controle das atividades institucionais estejam na Capital Federal, Brasília, o órgão possui unidades descentralizadas denominadas Superintendências Regionais, sediadas nas capitais dos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal. Além disso, possui 97 delegacias, 16 postos temporários, 15 delegacias especiais, um posto permanente e dois centros de treinamento em municípios no interior do país. Está presente em vários países, com 11 adidências policiais e 6 escritórios de ligação.

Para cumprir seu amplo conjunto de atribuições, a PF conta com aproximadamente 11 mil policiais e três mil servidores administrativos, distribuídos nas suas unidades centrais e descentralizadas. Como Polícia Judiciária, a Instituição atua na investigação de crimes federais e no cumprimento de determinações do Poder Judiciário Federal, exercendo com

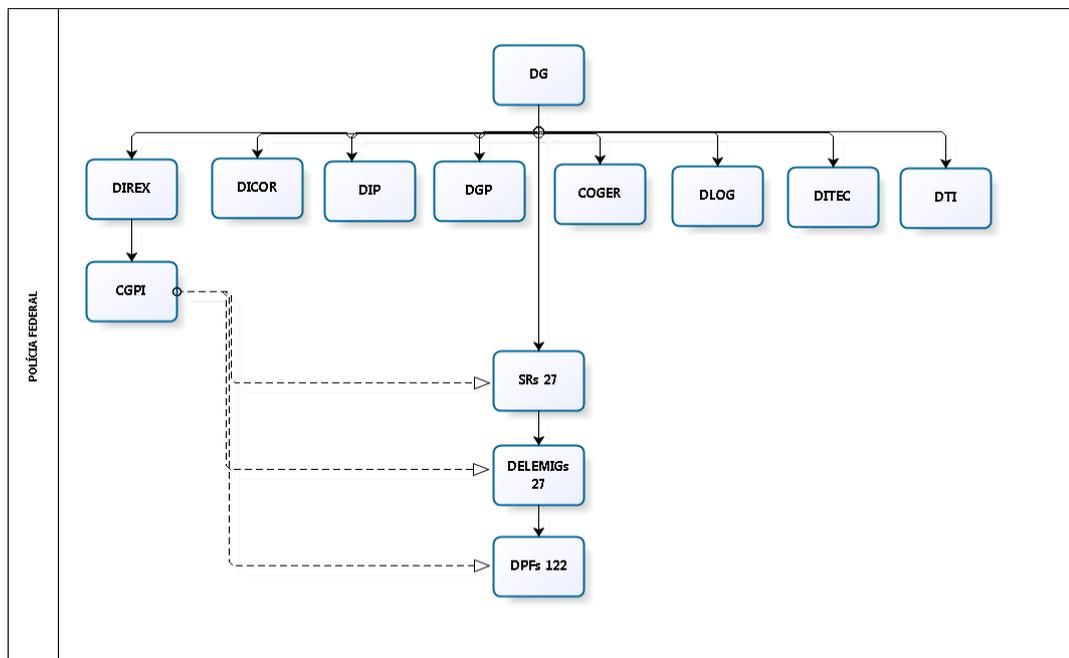
exclusividade a investigação das infrações praticadas em prejuízo de bens, serviços e interesses da União.

Como Polícia Administrativa, a atuação se dá preventiva e repressivamente, para disciplinar, regular e fiscalizar direitos e interesses dos cidadãos. Nesse caso, pode agir protegendo bens, direitos e atividades, com o objetivo de impedir que o comportamento do indivíduo ou das organizações cause prejuízos para a coletividade. Como exemplos, podem-se citar os controles: migratório, de armas, de segurança privada, de precursores químicos e de identificação criminal e civil, além das atividades de segurança de dignitários.

As atividades de Polícia Administrativa (controle e fiscalização) estão na Pasta da Diretoria Executiva da Polícia Federal – DIREX/PF, que, especificamente no tocante ao controle migratório, orienta a atividade de todas as unidades da Polícia Federal em todo o país através da Coordenação Geral de Polícia de Imigração – CGPI/DIREX/PF.

A Figura 1 a seguir apresenta o organograma básico da Instituição, com destaque para atuação no controle migratório.

Figura 1 - Organograma da Polícia Federal – Estrutura básica



Fonte: O autor, 2019.

## 1.2 PROBLEMA DA INSTITUIÇÃO

Como dito alhures, o controle migratório é uma das várias atividades administrativas da Polícia Federal, abrangendo atividades como expedição de passaportes comum e de emergência, controle migratório internacional, registro e expedição de cédula de identidade de

estrangeiro – CIE, instrução de processos de naturalização, extradição, deportação, instrução do processo de refúgio, dentre outras (*www.pf.gov.br*).

Entre todos esses processos, merece tratamento especial o protocolo de pedidos de refúgio de migrantes, por várias questões. Primeiro, porque em relação a tais migrantes há tratados e convenções internacionais para assistência e proteção integral, os quais representam compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente, posto que signatário de tais documentos. Segundo, porque os imigrantes refugiados apresentam maior vulnerabilidade em comparação aos demais migrantes. O solicitante de refúgio sai de seu país de forma velada, de modo que, muitas vezes, não consegue trazer consigo seus pertences e até os próprios documentos de viagem ou identificação.

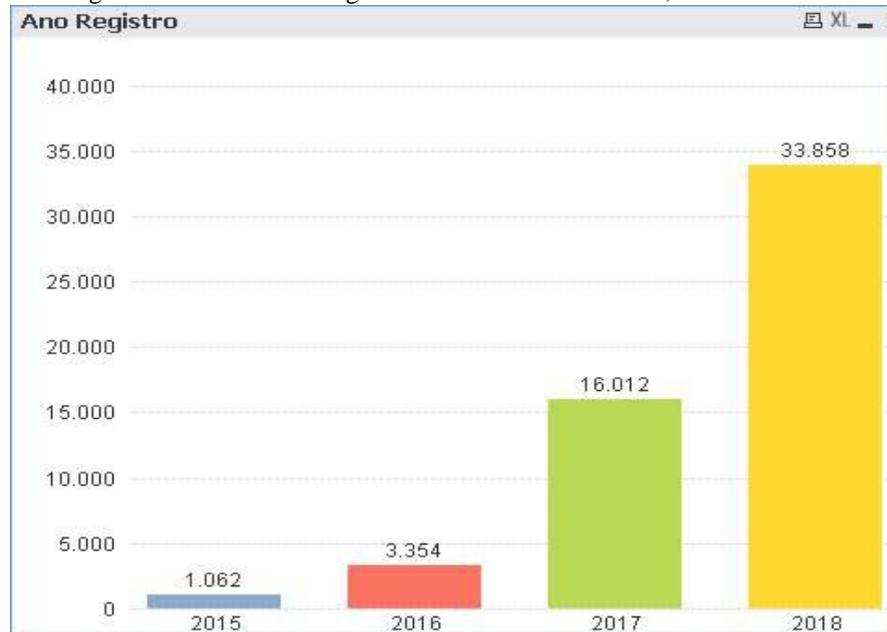
Nestes casos, o imigrante solicita na Polícia Federal que o Brasil lhe dê refúgio, com fundamento nos compromissos que o país assumiu internacionalmente, informando que sua migração é em decorrência de sentir-se perseguido no seu país de origem, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. A Polícia Federal recebe o pedido de refúgio, o qual, posteriormente, será levado a julgamento pelo Conselho Nacional para Refugiados - CONARE, colegiado vinculado ao Ministério da Justiça. Com o protocolo do pedido de refúgio, emitido pela Polícia Federal, e mesmo enquanto aguarda o pronunciamento do CONARE, o imigrante tem garantido o acesso às políticas públicas de atendimento e assistência no Brasil, para o exercício de seus direitos humanos.

É evidente que atualmente existe um modelo de processo para atendimento dos migrantes solicitantes de refúgio, construído com observância às exigências da comunidade internacional e respeito aos direitos humanos. O problema é que o número de solicitações de refúgio nos Estados brasileiros fronteiriços é elevado e crescente, especialmente naqueles Estados onde é possível o tráfego terrestre com países que atravessam crises políticas e/ou econômicas. Ocorre, todavia, que, exatamente nesses Estados fronteiriços, a Polícia Federal dispõe de mais graves limitações de recursos humanos e materiais para atendimento das demandas.

Dessa forma, a execução do processo de atendimento atual, moldado sem contemplar as especificidades das regiões fronteiriças e as situações de emergência, redundará em gargalos que comprometem não só a eficiência do Órgão responsável pela atividade, mas, principalmente, impede a efetividade da assistência e proteção do refugiado no Brasil, vez que, sem o protocolo do seu pedido de refúgio, emitido pela Polícia Federal, o refugiado não terá acesso a nenhuma das políticas públicas que lhe são destinadas.

A discussão em torno deste problema surgiu com a migração haitiana pelo Estado do Acre, e agora se intensificou com a crise migratória venezuelana pelo Estado de Roraima.

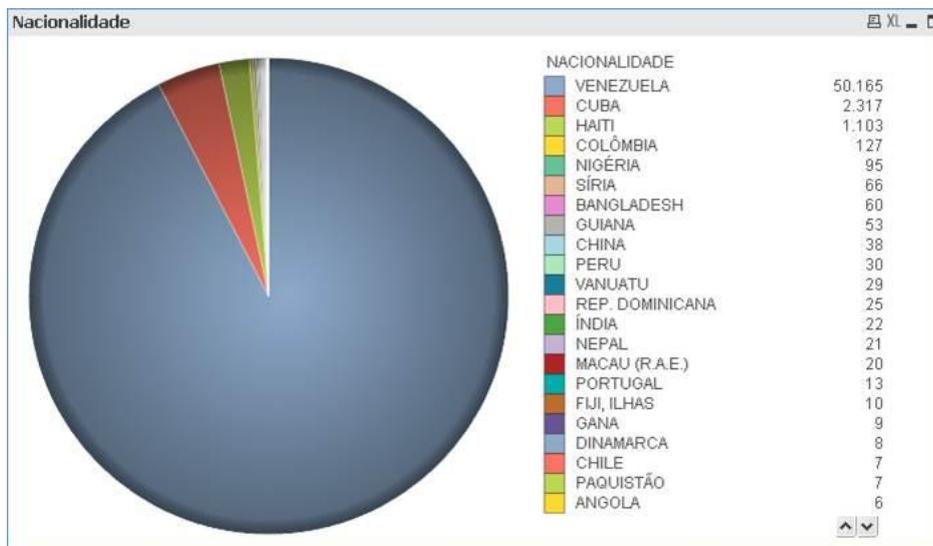
Figura 2 - Pedidos de refúgio formalizados em Roraima, de 2015 a 2018



Fonte: CGPI/DIREX/PF, 2019.

A Figura 2 apresenta o crescimento do número de pedidos de refúgio apresentados no Estado de Roraima, entre os anos de 2015 e 2018 (dados extraídos em 18.09.2018), enquanto que a Figura 3 detalha a nacionalidade dos solicitantes de refúgio no Estado de Roraima, evidenciando a migração venezuelana.

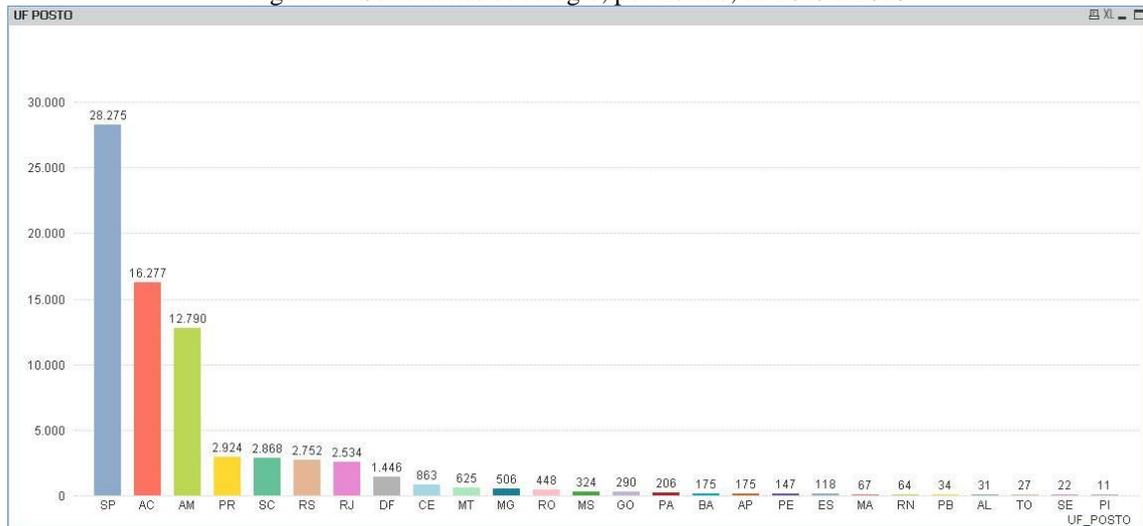
Figura 3 - Solicitantes de refúgio, por nacionalidade, no Estado de Roraima, de 2015 a 2018



Fonte: CGPI/DIREX/PF, 2019.

A discrepância no número de atendimentos de pedidos de refúgio no Estado de Roraima se evidencia ainda mais quando comparado ao número de atendimentos realizados pelas demais Superintendências Regionais, quase a totalidade delas com maior estrutura e número de servidores, como aponta a Figura 4 a seguir.

Figura 4 - Solicitantes de refúgio, por Estado, de 2015 a 2018



Fonte: CGPI/DIREX/PF, 2019.

É verificado que o número de imigrantes, solicitantes de refúgio, que procuram a Polícia Federal em Roraima é crescente, sendo que o crescimento ocorre em escalas independentes e aleatórias, sobre as quais não se tem previsão ou controle. São centenas de migrantes que atravessam a fronteira diariamente, em condições sub-humanas, e aguardam por atendimento para regularização migratória, colocando em questão o (des)respeito aos direitos humanos e aos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente.

Por outra parte, os recursos humanos e materiais disponíveis na Polícia Federal são limitados (sujeitos a limitação orçamentária anual e número determinado de servidores do quadro efetivo), de modo que, em pouco tempo, não haverá condições para ampliar a capacidade ou reforçar a estrutura da Unidade Fronteiriça mediante mera relocação de recursos.

Embora não tenha uma solução simples e pronta para o problema que se impõe, certo é que, se apenas adotar o padrão de atendimento ordinário executado em outras unidades de polícia de imigração do país, a Polícia Federal não prestará um serviço satisfatório. É preciso criar um processo de atendimento que se possa aplicar em situações de emergência como esta, a qual, diante das constantes crises mundiais, tende a se repetir com maior frequência, sendo o Brasil um destino certo.

A reengenharia e outras iniciativas voltadas a otimizar processos e negócios nas organizações são objeto de debate em vários artigos publicados em revistas científicas, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Em todos os casos, parte-se da compreensão de que a existência de qualquer organização se justifica pela sua capacidade de transformar insumos (agregando valor) em produtos e serviços que atendam a necessidade de seu público alvo (FELTRACO *et al.*, 2012; SILVEIRA; MICHELIN; SILUK, 2017).

Mas não basta oferecer o produto ou prestar o serviço que o cliente requer. É preciso que as organizações sejam eficientes (POMBAL, 2009; FELTRACO *et al.*, 2012). A eficiência, portanto, é fator fundamental para as organizações subsistirem, sejam elas privadas ou públicas. É preciso fazer uso racional dos recursos ou meios dos quais se dispõe para alcançar o objetivo previamente determinado.

Em relação às organizações públicas, especificamente, observa-se que a conquista e consolidação de direitos políticos, econômicos e sociais no decorrer dos últimos séculos gerou uma demanda maior por serviços e bens públicos, o que pressiona a Administração Pública a aumentar sua produtividade e inovar em suas políticas públicas. Além disto, o cidadão, destinatário dos serviços públicos, vem deixando, gradualmente, de ser mero sujeito passivo e passa a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos (SOUZA, 2010).

O desafio que se impõe às organizações públicas, portanto, é transformar estruturas administrativas e burocráticas em estruturas flexíveis, empreendedoras e com foco no serviço, para entrega de valor público ao cidadão (PEDROSA, 2017) e, neste contexto, a função administrativa de planejamento é uma das principais ferramentas para a transformação da gestão pública.

É fundamental às organizações concentrar seus esforços para produzir decisões e ações que direcionem os rumos do empreendimento, definindo assim a identidade organizacional, seus processos de produção e seus objetivos estratégicos, com a coerência necessária para atingir as metas estabelecidas.

### 1.3 OBJETIVOS

Estão apresentados a seguir, os objetivos deste trabalho.

### 1.3.1 Objetivo Geral

A partir deste estudo, pretende-se propor melhorias para o processo de atendimento aos imigrantes solicitantes de refúgio nos Estados localizados na região de fronteira do Brasil.

Importante destacar que as melhorias sugeridas, conquanto tomem como referência a situação de emergência verificada no Estado de Roraima (decorrente da crise econômica e política experimentada na Venezuela), poderão ser adotadas em todas as unidades fronteiriças da Polícia Federal, onde se verifique alta demanda de pedidos de refúgio e limitação significativa de recursos.

O processo de atendimento, com as melhorias propostas, deverá primar pela observância dos parâmetros legais e de direitos humanos, garantindo maior eficiência na prestação dos serviços públicos e melhor gestão dos recursos materiais e humanos empregados na atividade realizada.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral proposto, será necessário atingir os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer e analisar o processo para atendimento de migrantes previsto nos normativos internos da Polícia Federal;
2. Realizar a madelagem do processo de solicitação de refúgio, representando-o graficamente, através da adoção do padrão internacional *Business Process Modeling Notation* - BPMN.
3. Aplicar a *Soft Systems Methodology*, com auxílio de outras ferramentas, para estruturação do problema e formulação de propostas de melhoria para o processo de atendimento de solicitantes de refúgio, tomando como base de pesquisa o Estado de Roraima.
4. Identificar formas alternativas de atuação da Polícia Federal que possam implicar na elevação do padrão de qualidade do atendimento de migrantes em Unidades de grande volume de demanda, permitindo melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais disponíveis para a atividade, e/ou com maior eficiência no processo de atendimento.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em 5 capítulos. Neste primeiro capítulo estão expostas a justificativa e relevância deste trabalho, com a apresentação da instituição e o problema que se pretende estudar, com delimitação do escopo da pesquisa e os seus objetivos gerais e específicos.

No segundo capítulo está apresentada a base conceitual da proposta de trabalho, contemplando os estudos realizados por outros especialistas que darão substrato para compreensão e contextualização do problema e suas possíveis soluções teóricas. Estão, assim, abordados conceitos fundamentais e caracterização da administração pública, do planejamento estratégico, da gestão e modelagem de processos, além dos fundamentos da metodologia *Soft Systems Methodology* - SSM, buscando ao final compreender como tais conceitos teóricos estão refletidos no regramento jurídico/normativo que vincula a atuação da instituição de estudo, enquanto órgão da Administração Direta da União.

O Capítulo 3 está dedicado à caracterização teórica da metodologia da pesquisa e aplicação dos estágios da *Soft Systems Methodology* – SSM ao caso de estudo.

No quarto capítulo consta o plano de trabalho proposto para a instituição, como resultado da aplicação da Metodologia SSM.

No capítulo 5 estão oferecidas as conclusões gerais deste trabalho.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Desenvolvendo o presente trabalho e aprofundando a matéria, será apresentado neste capítulo o referencial teórico que serviu de base para esta pesquisa. Serão abordados assim, os seguintes temas: Administração pública; Planejamento estratégico; Gestão e modelagem de Processos; Fundamentos teóricos da *Soft Systems Methodology* e Instrumentos normativos da Polícia Federal.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade. É, em síntese, a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos.

Segundo Ota (2014, p. 39), “*administração pública é a atividade que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, por meio das organizações que prestam um serviço público de interesse da sociedade*”, mas na história da administração pública há registro de vários modelos de gestão.

A administração pública patrimonialista, presente na cultura colonial lusitana e transmitida ao Brasil desde o império, pautava as decisões administrativas a partir dos interesses daqueles que exerciam cargos e posições de comando na estrutura da administração, relegando a um segundo plano as demandas da sociedade (MORAES SOBRINHO E SILVA, 2015). Assim, o patrimônio público e o privado eram confundidos e, segundo Bresser Pereira (1996, p. 10) “*o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma*”.

Embora efetivamente este modelo de administração revele-se superficial e pouco racional, erguido sobre critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco, representará a base para as novas estruturas de gestão administrativa que serão criadas ao longo dos séculos vindouros (REIS, 2014).

A administração pública burocrática foi difundida e adotada para substituir a administração patrimonialista. Idealizada por Max Weber, tinha por base critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras maneiras objetivas de garantir a forma de poder dos Estados. A burocracia objetivava, assim, conferir racionalidade aos processos administrativos e uma profissionalização dos processos e do quadro do funcionalismo (REIS, 2014).

Araújo & Pereira (2012) ressaltam que foi Getúlio Vargas quem promoveu a primeira reforma administrativa no Brasil, conhecida como Reforma Burocrática, introduzindo a burocracia no serviço público, quando criou o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, com objetivo de promover a estruturação básica do aparelho administrativo e instituir as regras para admissão e treinamentos dos servidores públicos, dentre outras ações.

Entretanto, embora muito superior à administração patrimonialista, a administração pública burocrática revelou-se lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, passando a ser insustentável quando o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais e de papéis econômicos, que lhe passaram a exigir uma gestão voltada ao atendimento de padrão de eficiência na gestão dos recursos disponíveis para atendimento dos cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, inspirada nos avanços obtidos na administração de empresas (BRESSER PEREIRA, 1996).

Crises fiscais, interesse no recebimento de investimentos privados e obtenção de mão de obra qualificada, o acesso a novos conhecimentos organizacionais e tecnologias, proliferação de valores pluralistas e neoliberais, bem como as novas exigências sociais são alguns dos elementos apontados por Secchi (2009) como impulsionadores da chamada “modernização” dos modelos organizacionais em todo o mundo, notadamente nos Estados Unidos e nos países da Europa.

Bresser Pereira (1996) refere-se a uma tentativa de reforma na administração pública brasileira, havida ainda em 1967, mas conclui que esta não passou de um ensaio de descentralização e de desburocratização, sem efetiva concretização.

Enfim, desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo buscam realizar mudanças nas políticas de gestão pública e no próprio desenho das organizações, a partir de discursos e práticas experimentadas no setor privado.

Segundo Seabra (2001), foi em janeiro de 1990, durante uma aula inaugural na *London School of Economics* (LSE), que Christopher Hood usou pela primeira vez a expressão nova administração pública (*new public management*) para se referir a um conjunto de doutrinas administrativas em crescente expansão desde o final dos anos 1970 e que reformulava a agenda da administração pública em muitos países.

O novo modelo proposto, entretanto, recebeu várias denominações, de acordo com os pontos de vista dos acadêmicos, tais como “governo empreendedor”, “*managerialism*”, e “paradigma pós-burocrático” (SEABRA, 2001).

Surgiu, enfim, dessa forma o terceiro modelo de administração pública descrito na escala histórica, também chamado “gerencial”, como solução para se obter a eficiência para atender às novas demandas do mundo globalizado (REIS, 2014). Questões tais como *accountability*, *empowerment*, qualidade na prestação dos serviços, ênfase em resultados e sua medição passaram a compor pauta importante para viabilizar as mudanças na gestão pública e atender à crescente demanda da sociedade por serviços públicos com mais responsabilidade e transparência (GRIN, 2015).

No Brasil, a reforma gerencial foi iniciada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, como uma resposta à grande crise do Estado na década de 1980 e à globalização da economia (BRESSER PEREIRA, 1996). Contudo, não há que se falar em completude de seus propósitos reformistas (ARAÚJO E PEREIRA, 2012).

Conforme Secchi (2009), a Administração Pública Gerencial (AGP) e o Governo Empreendedor (GE) constituíram-se como modelos organizacionais, para melhorar a efetividade da gestão das organizações públicas, e a denominada Governança Pública (GP) passou a ser um modelo relacional para melhorar a conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. Entretanto, os referidos novos modelos de gestão propostos ainda compartilham características essenciais com o modelo burocrático (especialmente porque focados na função controle) e não representam efetivamente uma ruptura, não se podendo falar, exatamente, em substituição ou sucessão de modelos organizacionais.

Pedrosa (2017) observa que no caso do Brasil, com efeito, há a particularidade da convivência de aspectos de Estado patrimonialista, desenvolvimentista, burocrático tecnocrata, gerencialista e até mesmo empreendedor, tudo ao mesmo tempo. Neste contexto, De Paula (2005) ainda acrescenta a noção de administração pública societal, que também deixa sua influência.

Realmente, mesmo que empiricamente é fácil constatar um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores dentro de uma organização e até dentro de determinadas estruturas de uma mesma organização, subsistindo assim fragmentos de burocracia, APG, GE, GP e até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático, este último evidenciado em práticas de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política, por exemplo (SECCHI, 2009).

A essa mesma conclusão chegaram Moraes Sobrinho & Silva (2015, p. 29), quando analisaram os reflexos da administração pública gerencial nas práticas e políticas de treinamento em uma Prefeitura Municipal da Paraíba e verificaram “traços burocráticos e gerenciais misturando-se e atuando num processo de aperfeiçoamento de ambos”.

Não há dúvida de que o modelo de Administração Pública Gerencial reflete e busca atender as novas exigências para a gestão da administração pública, baseadas em valores de eficiência, eficácia e competitividade (BRESSER PEREIRA, 1996). Contudo, Bresser Pereira (1996) admite que, mesmo assim, a administração pública burocrática ainda deverá subsistir, em conjunto com a administração pública gerencial, no núcleo estratégico da administração (órgãos que diretamente exercem os poderes conferidos ao Estado), onde as características de segurança e controle são muito importantes.

A Administração Pública Gerencial (APG) ou Nova Gestão Pública (NGP) traz o modelo normativo pós-burocrático, e introduz na administração pública os valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Com paradigma fundamentado nos princípios da confiança, da descentralização de decisões, e, principalmente, da satisfação dos usuários, distancia-se da visão engessada e formalista da burocracia tradicional (BRESSER PEREIRA, 2005).

Medidas para melhorar a eficiência de organizações públicas (privatização, criação de agências semi-autônomas, introdução de medidas de performance, administração gerencial baseada no *business style* do setor privado, ênfase na qualidade e em serviços públicos orientados para o cidadão, etc.) são as propostas da nova administração pública em todo o mundo (SEABRA, 2001).

No Brasil, o termo “eficiência”, a propósito, foi incorporado ao texto do art. 37 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, como importante baliza da atuação administrativa, impondo à Administração Pública, por seus Órgãos e agentes, o dever de proceder ao constante aperfeiçoamento das técnicas e equipamentos envolvidos no exercício da função pública, na busca do máximo aproveitamento possível dos meios e recursos disponíveis, superando formalidades burocráticas em atenção ao interesse público.

Uma gestão administrativa eficiente deverá ter como elemento central o planejamento estratégico (OTA, 2014), tema a ser discutido na próxima seção.

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Partimos da premissa de que o planejamento é um processo que antecipa e orienta a ação. O planejamento tem, assim, por objetivo desenvolver processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes, reduzindo a incerteza que envolve o processo decisório e elevando a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências (SOUZA, 2010).

O planejamento estratégico, a seu turno, pode ser definido como um esforço voltado à produção de decisões e ações fundamentais para definir e direcionar o que uma organização é, o que ela faz, e por que o faz (BRYSON, 2004). Em outras palavras, é um instrumento através do qual a organização, partindo de uma análise de seu contexto interno e externo, define sua missão e determina seus objetivos e metas, traçando as estratégias para alcançá-los em determinado espaço de tempo.

Sendo um dos conceitos mais difundidos da Teoria da Administração, o planejamento estratégico surge formalmente no século XX, como uma ferramenta própria, à medida em que se passou a buscar uma administração técnica, científica e burocrática. O planejamento deve ser o instrumento que determine, antecipadamente, o que deve ser feito para que se possa alcançar determinados objetivos.

Amplamente utilizado no setor privado, o planejamento estratégico vem sendo cada vez mais empregado no setor público e isto por duas razões básicas: a crescente escassez de recursos financeiros e humanos, que exigem a sua racionalização e otimização, e a crescente cobrança por serviços públicos de qualidade (OTA, 2014).

Na realidade, as organizações públicas prestadoras de serviços vêm desempenhando funções cada vez mais amplas e relevantes no Brasil, desenvolvendo atividades assistenciais, educacionais, culturais, esportivas, de pesquisa e outros serviços. Embora não possuam suas estratégias de crescimento baseadas na competição, nem sejam administradas ou avaliadas por um sistema de ganhos e perdas no sentido mercadológico, a estratégia de desenvolvimento das entidades públicas baseia-se na concretização de objetivos sociais que justificam a sua existência no meio em que operam, de modo que a elas deve ser aplicada a moderna teoria gerencial (MOTTA, 1979).

Os elementos teóricos presentes na concepção do planejamento estratégico respondem diretamente às necessidades práticas das organizações públicas, uma vez que estas, como as empresas privadas, também enfrentam ameaças, necessitam competir por recursos, buscam novas oportunidades e devem inovar produtos e serviços, bem como desenvolver novas formas de atuação (MOTTA, 1979). De Toni (2014) observa, entretanto, que a história do planejamento no setor público apenas reflete a trajetória da construção do aparelho de Estado, unindo-se apenas a projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura.

Podendo, inclusive, balizar um processo intencional de mudança, o planejamento estratégico revela-se fundamental para o desenvolvimento das organizações, sendo que, para seu efetivo sucesso, precisa contar com o engajamento do coletivo organizacional, por ser um processo de ação gerencial de cunho eminentemente participativo e democrático (BORGES E

ARAÚJO, 2001). Exige-se, portanto, algumas vezes, uma mudança bastante significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das organizações, não sendo suficiente a simples aplicação de modificações técnicas nos processos ou o uso de instrumentos que meramente determinem sua implantação (VIANA, 2000).

Joyce (1999) considera que o processo de planejamento estratégico deve contemplar a formulação de missão e objetivos estratégicos; avaliação do ambiente externo para identificação das oportunidades e ameaças; avaliação dos recursos internos para determinar pontos fortes e fracos; identificação de ações estratégicas viáveis; realização de análises de risco para identificar os perigos para o plano estratégico; elaboração de metas, cronograma e indicadores de desempenho; e a incorporação em planos operacionais com indicadores.

Enfim, a partir da compreensão do ambiente externo (ameaças e oportunidades) e interno (pontos fracos e fortes da instituição), é possível revisar a identidade institucional. Nesse momento, são observados o propósito de existência (Missão), o seu maior objetivo em longo prazo (Visão) e os princípios básicos que formam sua cultura interna (Valores). Além disto, é a partir da definição do principal objetivo da organização, os objetivos menores que se encadeiam para alcançá-lo, divididos em unidades ou focos de atuação. Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro (PEDROSA, 2017).

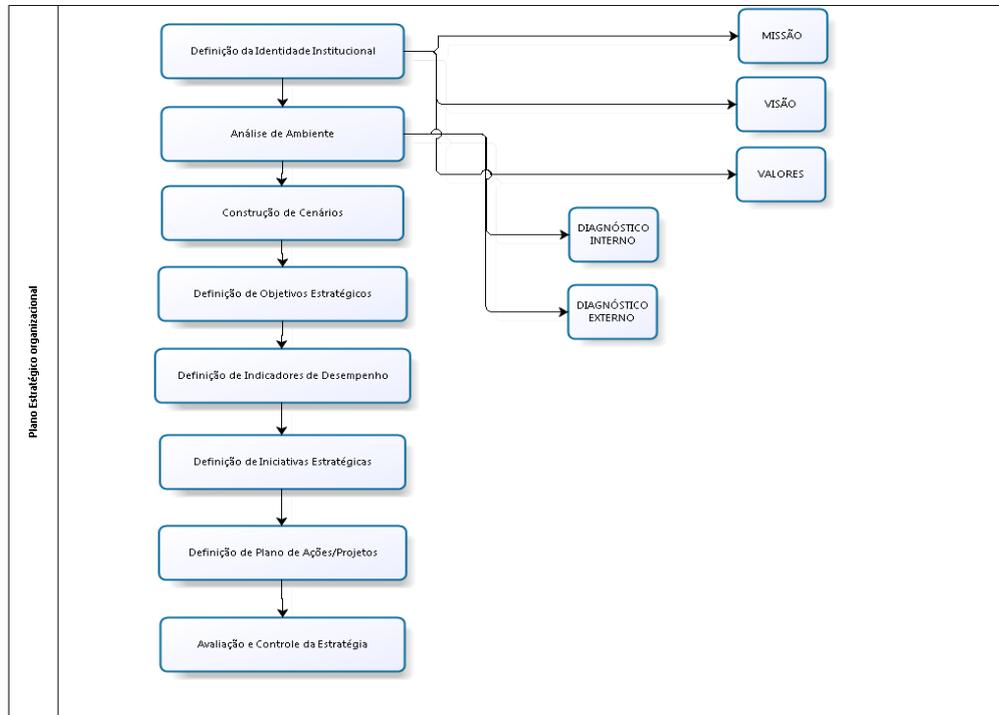
No que se refere à identidade institucional, Souza (2010) destaca que as organizações públicas são criadas para atender determinada necessidade da sociedade, conforme decisão do legislador, de modo que não dispõem da mesma flexibilidade que as organizações privadas para alteração de sua missão (competências e atribuições). De toda forma, a etapa de definição da identidade institucional, prevista para elaboração do planejamento estratégico, não deve jamais ser desprezada e, no caso do setor público, consistirá na (re)avaliação da sua missão e (re)definição de sua visão de futuro.

Embora não haja um consenso na doutrina quanto às etapas para elaboração de um planejamento estratégico, é apresentada na Figura 5, a seguir, uma sistematização para o seu processo de construção.

Pedrosa (2017) enumera algumas características fundamentais que devem estar presentes no Planejamento Estratégico: 1. Estar relacionado com a adaptação da organização a um ambiente externo mutável e que exerce forte influência na organização; 2. Ser orientado para o futuro, por seu horizonte de longo prazo; 3. Ser compreensivo, propondo uma resposta organizacional global, compreensiva e sistêmica, 4. Ser um processo de construção de

consenso, envolvendo todos interessados em todos os níveis; 5. Ser uma forma de aprendizagem organizacional.

Figura 5 - Etapas para elaboração de Planejamento Estratégico



Fonte: O autor, 2019.

O processo de planejamento pode ser decomposto em níveis estratégico, tático e operacional. Enquanto o planejamento no nível estratégico realiza a formulação de um plano de visão geral para a organização focando no seu crescimento de longo prazo, o planejamento tático desdobra os objetivos estratégicos em orientações mais detalhadas para cada departamento, com horizonte temporal de médio prazo, com foco na eficiência. Por fim, o planejamento operacional lida com as ações cotidianas com foco na sobrevivência da organização no curto prazo (OTA, 2014).

As decisões decorrentes do planejamento de nível estratégico são hierarquicamente superiores, eminentemente políticas no que diz respeito à própria definição do que deve (caráter normativo) e pode (caráter estratégico propriamente dito) ser realizado pela organização, considerando as limitações de ordem temporal, política, financeira, tecnológica e organizacional. De outra vertente, as decisões de nível operativo do planejamento estabelecem especificação e sequência das ações eleitas no horizonte temporal considerado, determinando os responsáveis e os meios para a sua execução (BORGES E ARAÚJO, 2001).

Certo é que, também no âmbito da Administração Pública, a ação de planejamento permite uma visão sistêmica das possibilidades e dificuldades da organização, explicitando com bastante clareza os objetivos a serem perseguidos e as ações necessárias alcança-los.

Como constatado na pesquisa realizada por Borges & Araújo (2001), o planejamento estratégico, ao informar os dirigentes a respeito das demandas e capacidades internas, oportunidade e condições para a tomada de decisões, permite maximizar a utilização dos recursos disponíveis, constituindo-se, assim, em um instrumento gerencial fundamental na definição das metas da organização e alternativas possíveis para seu alcance.

Vale notar que há um consenso nas organizações que as impulsionam a buscarem a desburocratização, tornando-se mais flexíveis e focadas nos projetos e pessoas. Isto implica também na exigência para que o planejamento estratégico se torne flexível e adaptável; deixe de ser monopólio da alta direção para alcançar o compromisso e a dedicação de todos os membros da organização (PEDROSA, 2017). A participação de colaboradores, de diferentes níveis, no processo de formulação da estratégia organizacional também implica num processo mais interativo e contínuo, proporcionando melhor comunicação, aprendizado e comprometimento (SOUZA, 2010).

### 2.3 GESTÃO E MODELAGEM DE PROCESSOS

Para subsistir, num ambiente altamente competitivo e em constante mutação, as organizações precisam ser capazes de identificar oportunidades, transformar seu processo de negócio e atender aos desafios de forma célere (ALBUQUERQUE, 2015).

O Professor José Ernesto Lima Gonçalves, discutindo justamente os novos desafios da empresa do futuro, defendeu que as organizações precisarão focar em seus processos se quiserem obter alinhamento e bom desempenho. Reorganizando-se em torno de seus processos, as organizações deverão centrar seus esforços nas necessidades de seus clientes (GONÇALVES, 1997).

Como dito por Schiar & Domingues (2002, p. 4), “dentro de qualquer empresa, seja qual for seu ramo de atividade, são os processos que fazem com que as coisas se realizem”. Neste sentido é que desde os pioneiros da administração científica, baseada no pensamento dos teóricos clássicos e regida pela combinação de princípios militares e de engenharia, buscou-se estabelecer processos nos quais se garantisse a eficiência, embora que a princípio apenas priorizando o controle dos tempos e movimentos nas atividades de trabalho para maximizar a eficiência e eficácia no setor produtivo (SCHIAR E DOMINGUES, 2002).

Constata-se, portanto, que os processos têm sido considerados uma importante ferramenta de gestão, um instrumento capaz de aproximar as diretrizes estratégicas das pessoas que realizam seu trabalho para alcançar os objetivos.

O conceito de processo, entretanto, diferencia-se de acordo com o enfoque que se pretenda dar. Num conceito mais operacional, os processos são sequências de atividades que transformam insumos em produtos; em um conceito jurídico, processos são conjuntos de papéis e documentos referentes a litígios; em um enfoque criativo, processos são os modos de fazer algo inovador.

Do ponto de vista moderno da gestão, principalmente da gestão pública, considera-se processo como um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão. Tais decisões se baseiam em referências, fazem uso de recursos e envolvem critérios de qualidade, planos de ação e atividades.

De toda forma, parece mais adequado ampliar a ideia de processos, afastando-a de meros fluxos operacionais (sequências de atividades) e destacando o seu propósito de satisfazer as necessidades dos clientes/cidadãos.

A Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MPOG), no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), e considerando a aplicação no Serviço Público, define processo como sendo *“um conjunto integrado e sincrônico de insumos, infraestruturas, regras e transformações, que adiciona valor às pessoas que fazem uso dos produtos e/ou serviços”*.

Segundo o Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento - CBOK, elaborado e publicado pela Association of Business Process Management Professionals – ABPMP (entidade internacional que reúne profissionais de Business Process Management – BPM ou Gestão de Processos de Negócio, contemplando profissionais de empresas que atuam em diversos segmentos de negócio no Brasil), processo é uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados. São compostos por atividades inter-relacionadas que solucionam uma questão específica. Essas atividades são governadas por regras de negócio e vistas no contexto de seu relacionamento com outras atividades para fornecer uma visão de sequência e fluxo.

Embora todos os conceitos, basicamente, descrevam o termo processo como um conjunto de atividades ordenadas que, através da utilização dos recursos disponíveis, transformam insumos em produtos ou serviços, é importante destacar a importância de fatores

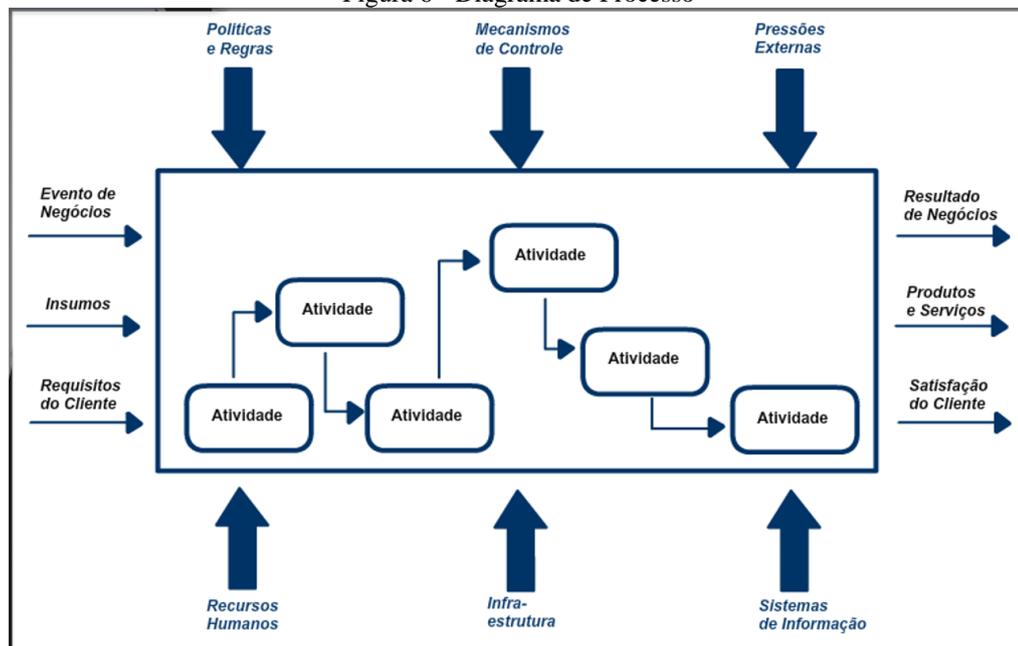
que exercem influência na execução do processo, tais como necessidade da sociedade, pressões externas e políticas, por exemplo.

Cumprido ressaltar que “processo” e “projeto” são conceitos bem distintos. Os processos são caracterizados pelo esforço constante, estável e repetitivo, constituindo uma sequência coordenada de atividades ou tarefas com o um fim de produzir um determinado resultado. Os projetos são limitados no tempo e visam obter resultados únicos.

Segundo Gonçalves (2000) processos podem ser classificados em três categorias básicas: 1. Processos de negócios (ou de cliente) referem-se ao funcionamento básico das empresas em suas áreas de atuação e são suportados por outros processos internos, resultando em um produto ou serviço a um cliente externo; 2. Processos organizacionais (ou de integração organizacional) são aqueles afetos à estrutura interna da organização e dão suporte aos processos de negócio; 3. Processos gerenciais, que são focalizados nos gerentes e nas suas relações e incluem as ações de medição e ajuste do desempenho da organização.

A visão de processo, entretanto, não se deve limitar ao conjunto de atividades (elementos de um fluxo), sendo importante contemplar o contexto de funcionamento do processo como um todo, até porque fatores como necessidades da sociedade, pressões externas e políticas, dentre outros aspectos, exercem grande influência na execução do processo, como indicado no diagrama da Figura 6 a seguir.

Figura 6 - Diagrama de Processo



Fonte: O autor, 2019.

Na Figura 6, as setas postas acima do fluxo do processo representam justamente alguns dos fatores que influenciam na execução do processo, mas que estão fora da estrutura

organizacional, tais como as políticas e regras adotadas pelo governo, a criação de mecanismos de controle por leis e outros atos normativos, dentre outras pressões externas. As setas postas na parte inferior do diagrama representam fatores que também influenciam diretamente na execução do processo, porém a respeito dos quais a organização pode ter gestão, tais como capacitação do recurso humano, investimentos em infraestrutura e utilização de tecnologias e sistemas de informação.

Em razão da evolução histórica, saímos da lógica de processo produtivo executado manualmente e integralmente por artesões para uma situação onde grupos de indivíduos atuam em atividades específicas do processo produtivo, com maior competência, experiência e habilidade, tornando-se especialistas e, por conseguinte, aumentando a produtividade. Essa mudança, contudo, trouxe a necessidade de coordenação das atividades executadas pelos especialistas, levando ao surgimento de estruturas funcionais, tais como unidades ou grupos de pessoas, responsáveis por etapas específicas do processo produtivo (comprar, produzir, vender), que passaram a ser dirigidas de modo a se atingir os objetivos desejados.

Em outras palavras, a segmentação e especialização da produção fez surgir a necessidade de coordenação das atividades e esta depende da visão ponta-a-ponta do processo produtivo, denominada visão de processo.

Segundo Pradella (2013), as organizações que desejarem ter sucesso na era da informação precisam fazer uso de metodologias de análise e redesenho de processos, partindo das estratégias e capacidades da organização. Tais metodologias devem traduzir os objetivos estratégicos em metas mensuráveis, por meio de processos consistentes, para que se possa agregar maior valor ao cliente final e aos agentes do processo.

O Guia BPM CBOK (2009) define a gestão de processos de negócio ou BPM – *Business Process Modeling* como uma abordagem disciplinada para identificar, desenhar (ou projetar), executar, medir, monitorar e controlar processos de negócio, automatizados ou não, para alcançar consistência e resultados alinhados aos objetivos estratégicos da organização, envolvendo, ainda, com ajuda de tecnologia, formas de agregar valor, melhorias, inovações e o gerenciamento dos processos ponta a ponta, levando a uma melhoria do desempenho organizacional e dos resultados de negócios.

A gestão de processos é a organização e estruturação de todas as etapas e tarefas que contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos da organização de forma a garantir a correta execução destas (COSTA E MOREIRA, 2018). Da gestão de processo resultam processos com custos mais baixos, mais rápidos, com redução de ativos, maior precisão e

flexibilidade e eliminação de barreiras institucionais e visualização da organização de maneira funcional e integrada (COSTA E MOREIRA, 2018).

É, dessa forma, a gestão de processos uma necessidade organizacional, vez que, além de permitir a eliminação de atividades desnecessárias e que somam custos à produção, direcionam os esforços para a melhoria contínua daquelas atividades que agregam valor aos produtos e serviços.

Há que se fazer, entretanto, uma diferenciação entre gestão de processos e gestão por processos. A gestão de processos, utilizando diversas metodologias, abordagens e conceitos de forma isolada ou até mesmo em conjunto, vem para discutir qual a melhor forma de especializar, dividir, organizar e coordenar o trabalho, para análise e melhoria dos processos da organização. Consiste em aplicações direcionadas à coordenação e automatização de processos de negócio dentro e entre as organizações, levando a um elevado nível de colaboração entre as partes envolvidas porque exigem um rigoroso mapeamento prévio dos processos. Essas aplicações são normalmente utilizadas para gerir processos de negócio como as compras, vendas, gestão de canais de distribuição, processos administrativos e até mesmo atividades de formação.

A Gestão por Processos de Negócio (*Business Process Management – BPM*) é uma disciplina que prega a visão integrada de gerenciamento do ciclo de vida dos processos, procurando maximizar a eficiência e a efetividade do negócio, usando tecnologia como meio para promover agilidade, visibilidade e melhoria contínua. Em síntese, tem como objetivo prover o alinhamento dos processos de negócios com a estratégia da empresa, considerando que os processos são a execução dessa estratégia.

Como referido por Remor *et al.* (2009), o gerenciamento de processo funciona como fator de organização e sistematização das atividades em todas as etapas do processo, construindo a própria memória organizacional. Pradella (2013) também ressalta essa visão sistêmica e integrada do trabalho que a gestão de processos proporciona, especialmente porque revela a interdependência existente entre fornecedores e clientes, como participantes de uma cadeia de atividades destinadas a gerar resultados organizacionais, e permite uma mudança de visão nas organizações funcionais.

Nas estruturas funcionais, o gerenciamento das atividades é verticalizado. O trabalho é totalmente voltado à execução de tarefas muito específicas, de acordo com as experiências, habilidades e objetivos de cada uma das áreas existentes no organograma da organização. Há forte tendência à falta de interação e troca de informações entre as diversas áreas. Os processos que permeiam a organização não têm responsáveis definidos. Cada área possui um

responsável que atua de forma diferente das demais, focando apenas em “passar o trabalho adiante”. Não há responsáveis pelo trabalho completo e pelo valor agregado ao longo do processo produtivo.

Nas estruturas baseadas em processos se evidencia a visão integrada de todas as atividades relacionadas a um determinado processo produtivo. O ambiente externo molda o processo, ou seja, os requisitos e desejos dos clientes determinam como o processo de produção ocorrerá. Há grande interação entre as funções ao longo dos processos, tanto na execução das atividades do dia-a-dia, quanto na geração de novos produtos e/ou serviços, no detalhamento de melhorias e na implementação de novas rotinas. Os processos passam a ter responsáveis claramente definidos e reconhecidos dentro da organização, pessoas responsáveis pelo processo todo.

Estudos têm apontado que as organizações voltadas para processos melhor se ajustam à realidade atual e, por pautarem-se em estruturas mais flexíveis, são capazes de atender às demandas de um ambiente mais complexo, viabilizando às empresas o alcance de maior vantagem competitiva, através da gestão de processos mais eficientes e adequados às estruturas das próprias organizações e de seus clientes (BRODBECK; HOPPEN E BOBSIN, 2016).

Gonçalves (2000) pondera que muitas organizações até cogitam em organizarem-se por processos, mas não têm conhecimento adequado acerca das etapas a seguir e das medidas que precisam ser implementadas. Outras organizações, a seu turno, não estão convencidas da decisão a adotar no que tange a sua estruturação por processos. Outras ainda, não estão cientes do que significa serem organizadas por processos e ainda há aquelas que não têm convicção se a sua forma organizacional atual é acertada para a gestão por processos. Existem, ainda, organizações que necessitam de mais informações acerca do assunto a fim de serem capazes de analisar as vantagens da gestão por processos (GONÇALVES, 2000).

Costa & Moreira (2018) destacaram as etapas da gestão de processos: identificação e análise dos processos da organização; estabelecimento de metas de melhoria e aperfeiçoamento desses processos; avaliação de processos pelos resultados; normalização dos estágios de desenvolvimento atingidos pelos processos.

Não temos dúvida de que, apesar dos benefícios visualizados, a mudança de uma organização funcional tradicional para a gestão de processos não é fácil, pois as pessoas envolvidas (dos gerentes aos executores) terão de aprender a pensar de uma maneira totalmente diferente, precisarão compreender melhor o negócio, assumindo mais responsabilidades e trabalhando em equipe. Neste contexto, Pradella (2013) destaca que é

necessário considerar as pessoas como os elementos-chave na administração de estratégias competitivas, pois são elas que efetivamente podem promover mudanças que visam ao incremento da competitividade.

Dentro da gestão de processos, o mapeamento surge como uma importante ferramenta de controle e acompanhamento dos processos organizacionais (COSTA E MOREIRA, 2018).

Segundo Pidd (1999), um modelo é uma representação explícita e externa de parte da realidade observada por uma pessoa que deseja usar aquele modelo para entender, mudar, gerenciar e controlar determinada parte da realidade.

A Modelagem de processos, etapa importante da gestão de processos, é, assim, a representação gráfica de um processo existente ou proposto para permitir o registro, análise, desenho e medição, provendo uma perspectiva “ponta a ponta” dos processos de uma organização. Representa uma sequência ordenada de atividades, na forma de fluxo, e as informações que as suportam, que permite a padronização e documentação do conhecimentos e experiências organizacionais.

Segundo Pradella (2013), a modelagem de processos tem as seguintes finalidades: identificar/mapear (modelo AS IS) e a analisar/redesenhar (modelo TO BE) os processos, tendo como objetivos melhor compreender como uma organização funciona; usar e explicitar o conhecimento adquirido e a experiência para usos futuros (lições aprendidas); otimizar o fluxo de informações; reestruturar a organização (aspecto funcional, comportamental, estrutural, etc.), controlando-a e coordenando-a.

Proporciona o conhecimento da situação atual dos processos de uma empresa, numa perspectiva sistêmica, ou horizontal, na qual, os processos se inter-relacionam e possuem interdependência para agregar valor aos clientes finais das empresas (VALLE E COSTA, 2013).

Rodrigues & Sousa (2015) observam que, na prática, a modelagem de processos ocorre basicamente através da construção de fluxogramas para representação dos fluxos (ou caminhos) de processos do negócio, sendo o fluxograma, sem dúvida, uma ferramenta necessária para entendimento dos processos críticos, imprescindíveis para sobrevivência de uma empresa. Permite que os analistas possuam uma visão completa dos fluxos, de forma clara e precisa, para facilitar a análise da situação atual e planejamento de mudanças nos processos.

Estudiosos da administração dizem que, em regra geral, as empresas devem mesmo padronizar seus processos tanto quanto possível (HAMMER, 1999). A padronização de processos oferece muitos benefícios, referidos por Hammer (1999), seja por reduzir custos,

seja por estabelecer uma rotina e identidade entre a instituição, clientes e demais atores do processo, seja por aumentar a flexibilidade organizacional.

Ademais, todos os processos devem ter uma medição associada com suas saídas, tendo como base dimensões fundamentais como o tempo (o processo deve ocorrer no menor período de tempo possível), o custo (os recursos necessários devem ser avaliados, inclusive quanto ao custo de oportunidade), a capacidade (montante ou volume de uma saída, produto ou serviço variável associado a um processo) e a qualidade (processo sem falhas ou erros, que garantam a satisfação do cliente).

Aspectos de avaliação de desempenho, como os preliminarmente indicados, são fundamentais, pois, além de transmitirem confiabilidade e integridade ao processo, conscientizam toda a organização e podem ser usados como medida para rastrear o *status* do processo e orientar os esforços de melhoria (SILVEIRA; MICHELIN E SILUK, 2017). Também servem de parâmetro para avaliação do desempenho de todos os envolvidos no processo, individual e coletivamente (HAMMER, 1999).

#### 2.4 SOFT SYSTEMS METHODOLOGY (SSM)

No final dos anos de 1960, equipe liderada por Peter Checkland, no Departamento de Engenharia de Sistemas da Universidade de Lancaster, no Reino Unido, desenvolveu a abordagem *Soft Systems Methodology* - SSM, a partir de uma série de projetos de pesquisa realizados em organizações públicas e privadas. O objetivo da pesquisa era observar os resultados da aplicação do pensamento sistêmico clássico a problemas do mundo real, que envolvessem aspectos sociais e humanos.

Checkland (1981) conclui em seus estudos que, na maioria das situações problema do mundo real, os objetivos e os meios de alcançar uma solução não são facilmente identificáveis se usados os pressupostos das abordagens tradicionais das ciências administrativas (abordagem *hard*). A definição dos objetivos é, na maioria dos casos, parte essencial do problema a ser enfrentado. Isto decorre do fato de que, em situações onde prepondera a atividade humana, existem várias possibilidades de interpretações para uma mesma situação (KASPER, 2000).

A metodologia propõe a identificação e estruturação de situações problemáticas e de difícil definição, buscando relacionar o mundo real e o mundo sistêmico para o alcance da solução de um problema e obter um sistema desejável. Para isto, a SSM procura utilizar as várias visões da situação problemática, na ótica de cada participante do processo, de forma a buscar uma acomodação entre essas diferentes visões (VENTURI *et al.*, 2007).

Entende-se por problemáticas aquelas situações do mundo real onde existe uma sensação de desconforto, um sentimento de que as coisas poderiam ser melhores ou a identificação de um problema (CHECKLAND, 2000).

Quatro ideias centrais formam o núcleo da concepção da metodologia, quais sejam: o conceito de sistema de atividade humana (conjunto de atividades interligadas conformando um todo) organizadas para o alcance de um propósito; o lugar central da visão de mundo dos envolvidos na definição de uma situação problema (admite-se que vários modelos sistêmicos diferentes podem ser igualmente válidos para a descrição de uma situação); a concepção da metodologia como um processo de aprendizagem contínuo (processo cíclico de aprendizagem, segundo modelo geral da pesquisa-ação); os modelos de sistemas de atividades humanas dão suporte aos sistemas de informação (KASPER, 2000).

De acordo com Pidd (1998), essa metodologia procura enriquecer a compreensão acerca de uma determinada situação, sem se preocupar exatamente em oferecer uma solução algorítmica para o suposto problema, sendo principalmente aplicada em ambientes onde a questão não é exatamente “como fazer algo”, mas sim “o que se deve fazer”.

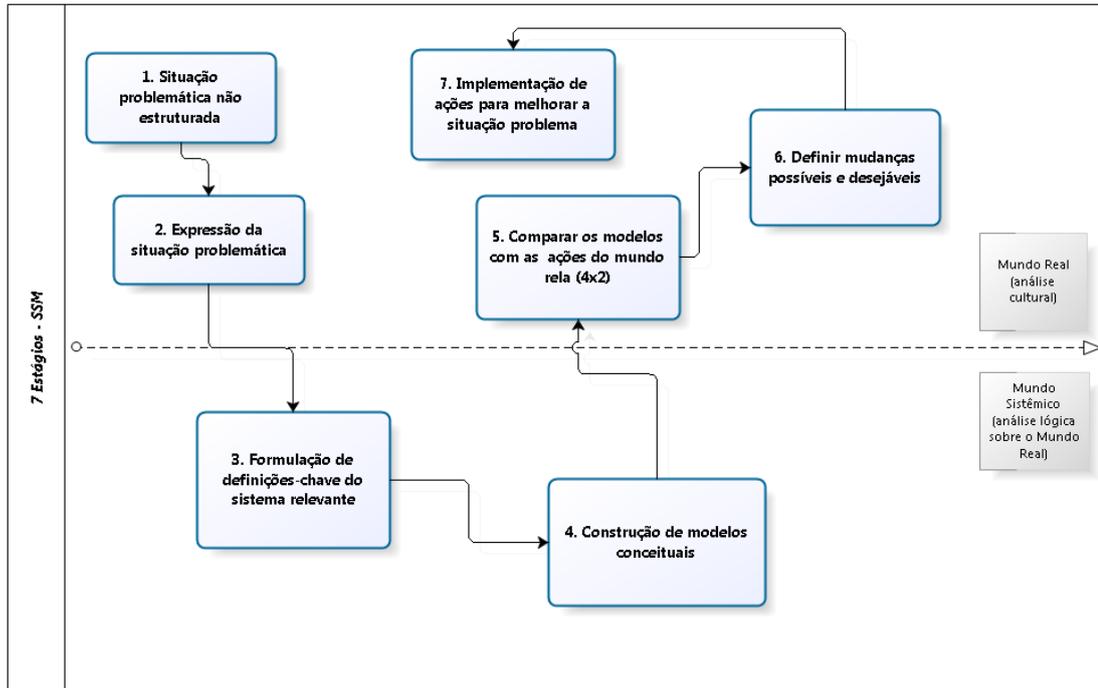
Segundo Checkland (2000), procura-se responder a três perguntas: 1. Quais são as características essenciais deste tipo de sistema? 2. Tais sistemas podem ser projetados, melhorados ou modificados? 3. Caso possam, de que maneira?

Conforme ressaltam De Almeida *et al.* (2012), o SSM articula o processo de questionamentos que deve conduzir às ações para compreensão e solução da situação do problema, mas não finaliza nesse ponto, exceto se decidir-se executar as ações apontadas. De toda forma, considerando que as ações que forem implementadas mudarão a situação inicial do problema, o processo de questionamento pode continuar, com o levantamento de novas ideias, de modo que o aprimoramento do processo e o aprendizado gerado nunca acaba.

Neste mesmo sentido, Rossoni (2017), assim como Cunha Dolci *et al.* (2013), destacam que a metodologia *Soft System* não pretende ser uma abordagem que inicia em um ponto e termina em outro, caracterizando-se, justamente, por ser uma abordagem cíclica do tipo ciclo de aprendizagem, enfatizando o processo de aprendizagem gerado.

O processo ou ciclo de aprendizagem está caracterizado na sequência de estágios, que se situam no mundo real e no mundo do pensamento sistêmico, conforme sugerido na Figura 7.

Figura 7 - Representação dos sete estágios do SSM



Fonte: Adaptada de Checkland, 2000.

Entende-se por mundo real o fluxo de eventos e ideias vivenciadas na vida cotidiana que interagem e estão em contínuo desenvolvimento, e mundo sistêmico seria o mundo onde, através de ideias sistêmicas, acontecem as reflexões sobre o mundo real (CHECKLAND, 2000).

Os sete estágios da metodologia SSM propostos por Checkland (1981) estão descritos a seguir:

**Estágio 1** – Identificação da situação problemática: compilação do máximo de informações a respeito da situação, captando as diferentes visões ou perspectivas de todos os *stakeholders* envolvidos através de entrevistas, *brainstorming*, discussões em grupo, observação e coleta de dados secundários, dentre outros. Tais informações ajudarão a compor uma figura rica (*rich picture*) que possa retratar, da forma mais detalhada possível, a situação problema.

**Estágio 2** – Descrição da situação problema: construção da *rich picture* com base nas informações obtidas no estágio anterior. A *Rich Picture* (figura rica) é a representação, utilizando imagens, dos relacionamentos entre os diferentes aspectos da situação, que são usados pelos proprietários do problema e facilitadores para ajudar nas discussões dos elementos-chave da situação (CUNHA DOLCI et al., 2013). Na *rich picture* devem ser incluídas informações sobre a estrutura organizacional e sobre o próprio processo, bem como

a forma como tais informações se relacionam. Pretende-se neste estágio uma definição clara da realidade que se deseja transformar.

**Estágio 3** – Seleção de alguns sistemas de atividades humanas relevantes: formulação das definições-chave, mediante identificação e elaboração das definições essenciais (*root definitions*) do sistema em estudo, relacionadas com a competência central de uma atividade humana e seus componentes (O que fazer? Como fazer? Por que fazer?). Os elementos considerados na formulação da definição raiz formam a expressão mnemônica **CATWOE**:

*Customer* (clientes) – Quem são as vítimas ou beneficiários do sistema (T)? Quem são os beneficiários do processo de negócios de nível mais alto e como o problema os afeta?

*Actors* (atores) – Quem irá executar as atividades (T)? Quem está envolvido na situação, quem estará envolvido na implementação de soluções e o que impactará seu sucesso?

*Transformation* (transformação) – Em que consistem as transformações que as atividades irão exercer? Qual é a transformação que está no coração do sistema - transformando uma necessidade social em uma necessidade social satisfeita?

*Worldview* (visão do mundo) – Que ponto de vista dá sentido à definição? Que visão de mundo está por trás da definição da transformação T ?

*Owner* (proprietário) – Quem pode parar esta atividade? Quem é o proprietário do processo ou situação que está sendo investigado e qual o papel que eles terão na solução?

*Environment* (ambiente) – Quais as restrições externas? Quais são as restrições e limitações que afetarão a solução e seu sucesso?

**Estágio 4** – Construção de Modelos Conceituais (ideais) do sistema com base nas definições-chave: Segundo De Almeida *et al.* (2012, p. 176), modelo conceitual é “*um conjunto estruturado de atividades necessárias para serem atingidos os objetivos esperados das definições essenciais, bem como as relações existentes entre essas atividades*”. Assim, neste estágio, será feita a descrição dos meios necessários para que o sistema represente a situação desejada.

**Estágio 5** – Comparação do modelo conceitual com a realidade: O modelo conceitual elaborado no estágio 4 (ideal) será comparado com a realidade descrita na figura rica identificada no estágio 2 (realidade). Usa-se o modelo para questionar acerca do mundo real. Esta etapa deve ser feita com participação de todos os *stakeholders* envolvidos no sistema, a fim de expressarem suas diferentes opiniões, levantando pontos para discussão do problema, soluções e sugestões de mudanças.

**Estágio 6** – Definição de mudanças possíveis e desejáveis: discussão sobre as mudanças na realidade para se chegar ao ideal, considerando as mudanças que são desejáveis e

possíveis. Importante observar que as mudanças propostas (estruturais, procedimentais e/ou de atitude) precisarão ser aceitas e incorporadas pela cultura existente, bem como apresentar viabilidade econômico-financeira para implementação (DE ALMEIDA *et al.*, 2012).

**Estágio 7** – Implementação da ação para melhoria da situação problema: As ações julgadas sistematicamente desejáveis e culturalmente possíveis serão discutidas, e detalhadas quanto ao seu escopo, responsáveis, participantes, recursos necessários, forma e tempo para implementação efetiva.

Considerando que as ações implementadas mudarão a situação problema, será requerido o início de novo ciclo (KASPER, 2000). Rossoni (2007) ainda observa que os estágios 1, 2, 5, 6, 7 (acima da linha divisória do gráfico) se preocupam com a avaliação do mundo real, no qual as pessoas vivem e com o qual se relacionam, enquanto que nos estágios 3 e 4 (abaixo da linha divisória do gráfico) o analista usa conceitos sistêmicos para realizar uma análise lógica do mundo real.

Como visto, na análise dos sete estágios do SSM, várias técnicas para o desenvolvimento da Metodologia foram propostas (CHECKLAND, 2000), dentre as quais destacam-se como fundamentais:

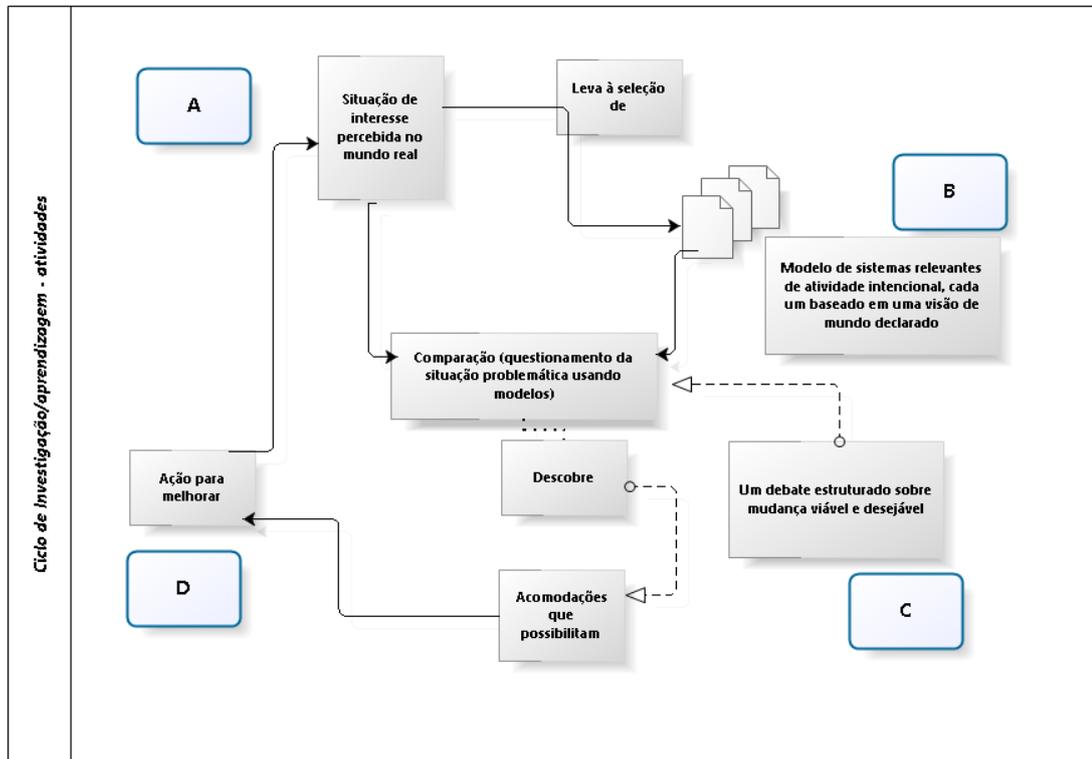
1. *Rich Pictures*, que consiste na representação gráfica da situação de interesse, expressando o pensamento dos *stakeholders*;
2. O *CATWOE*, onde são definidos os clientes (C - *customer*), os atores (A - *actors*), as transformações (T - *transformation*), a visão do mundo (W - *weltanschauung*), os proprietários ou donos (O - *owner*) e as restrições e limitações externas (E - *environmental*);
3. *Construção dos modelos conceituais*, que pressupõe a definição de sistemas relevantes e formulação das definições-raiz que atendam às exigências do *CATWOE*;
4. *Comparação de modelos*, onde as ideias de mudança são identificadas, apontando-se as diferenças entre o que de fato está acontecendo no mundo real e as atividades que deveriam estar acontecendo.

Checkland (2000) especificou, mais adiante, quatro atividades básicas no SSM, como componentes do ciclo de investigação/aprendizagem: 1. Definição da situação de interesse, incluindo as dimensões culturais e políticas; 2. Formulação de alguns modelos relevantes da atividade intencional; 3. Debate da situação problemática usando os modelos, em busca de mudanças que podem vir a melhorar a situação de interesse e que podem ser julgadas desejáveis e viáveis, além de buscar a acomodação entre os interesses conflitantes, permitindo

a implementação de ações que possam melhorar a situação de interesse; 4. Implementar as ações de interesse no mundo real para produzir as melhorias.

A Figura 8, a seguir, reproduz as quatro atividades básicas aludidas, indicadas pelas letras A, B, C e D:

Figura 8 - As 4 atividades do ciclo de investigação/aprendizagem do SSM



Fonte: Adaptada de Checkland, 2000.

Os sete estágios da Metodologia SSM estão contemplados nas quatro atividades básicas referidas, conforme Tabela 1 a seguir.

A aplicação da metodologia SSM permite, portanto, construir um ambiente propício para o debate entre os membros da equipe de trabalho, sendo importante registrar, durante todo o processo, as oportunidades de melhoria identificadas nas discussões e na aplicação das ferramentas. Todo o material gerado durante o desenvolvimento do trabalho será a base da aprendizagem e para a construção dos planos de ação.

Tabela 1 - As quatro atividades do ciclo de investigação/aprendizagem e os sete estágios da SSM

<b>Atividades Básicas da SSM</b>	<b>Estágios de aplicação da SSM</b>	<b>Objetivos</b>
1. Definição da situação de interesse, incluindo as dimensões culturais e políticas;	1 – Identificação da situação problemática; 2 – Descrição da situação problema;	Identificar a situação problema que será objeto do estudo, bem como os principais interessados e o relacionamento destes.
2. Formulação de alguns modelos relevantes da atividade intencional;	3 – Seleção de alguns sistemas de atividades humanas relevantes; 4 – Construção de Modelos Conceituais (ideais) do sistema com base nas definições-chave;	Compreender o mundo real, questionando o que de fato está acontecendo.
3. Debate da situação problemática usando os modelos;	5 – Comparação do modelo conceitual com a realidade; 6 – Definição de mudanças possíveis e desejáveis;	Comparar o que ocorre na realidade e o que deveria ocorrer e propor as ações que poderão melhorar a situação problema.
4. Implementar as ações de interesse no mundo real.	7 – Implementação da ação para melhoria da situação problema.	Elaborar plano com as principais ações de melhoria identificadas ao longo do processo.

Fonte: O autor, 2019.

## 2.5 NORMATIVOS E REGULAMENTOS DA POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal, enquanto órgão público, não possui preocupação com competitividade ou lucratividade. Entretanto, o processo de globalização e o desenvolvimento da tecnologia tornaram os cidadãos mais exigentes e a Polícia Federal, enquanto instituição pública, deve estar preparada para assisti-los. Para tanto, é vital o desenvolvimento de um Plano Estratégico evolutivo e flexível, maximizando os recursos disponíveis de modo a torná-los efetivos.

Com o objetivo de criar uma estrutura moderna de gestão e de avaliação de desempenho, várias ações foram adotadas pela PF para permitir a análise e a exploração de cenários, monitoramento do ambiente externo, execução de projetos de melhoria de processos e de estratégia. Entre as ações implementadas, destacam-se as seguintes:

1. Criação de estruturas de Gestão Estratégica com foco em planejamento estratégico, projetos e processos;
2. Elaboração do Plano Estratégico 2010-2012 e posterior atualização em 2014, passando a vigorar pelo período 2014-2022 (Portaria n.º 4453/2014-DG/PF);

3. Elaboração da Metodologia de Gerenciamento de Projetos da Polícia Federal – MGPRO-PF e do Sistema Gestor de Projetos – GEPNET (SIMÃO *et al*, 2011);
4. Definição de Indicadores de Desempenho;
5. Publicação da Política de Governança da Polícia Federal.
6. Aprovação da Arquitetura de Processos da Polícia Federal (POLÍCIA FEDERAL, 2018);
7. Criação da Biblioteca de Processos da Polícia Federal.

Através da Portaria n.º 4453/2014-DG/PF a Polícia Federal estabeleceu o seu negócio, missão, visão de futuro e valores, conforme posto a seguir:

**Negócio:** Ciência Policial.

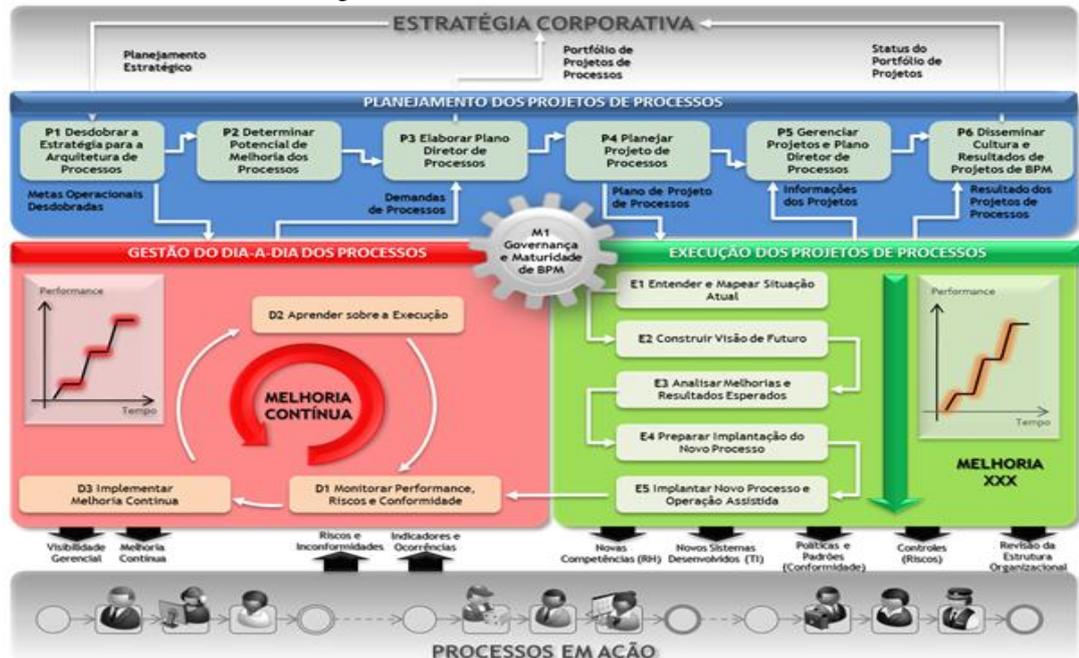
**Missão:** Exercer as atribuições de polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito, a fim de contribuir para manter a lei e a ordem, na preservação da segurança pública.

**Visão:** Tornar-se referência mundial em Ciência Policial.

**Valores:** 1. Coragem: Possuir a capacidade e a iniciativa de agir no cumprimento de dever em situações extremas, ainda que com risco à própria vida. 2. Lealdade: Cultuar a verdade, a sinceridade e o companheirismo, mantendo-se fiel às responsabilidades e aos compromissos assumidos. 3. Legalidade: Comprometer-se com a democracia e com o ordenamento jurídico vigente, sublimando a determinação de defender os interesses vitais da União. 4. Ética e Probidade: Desenvolver práticas de gestão e padrões de trabalho calcados em preceitos éticos e morais, pautados pela honradez, honestidade e constante busca da verdade. 5. Respeito aos Direitos Humanos: Alicerçar atitudes, como servidor e cidadão, na preservação dos princípios basilares de respeito aos Direitos Humanos.

A metodologia de gestão de processos na Polícia Federal apresenta duas principais frentes de atuação, a primeira chamada de Planejamento e Execução de Projetos de Processos (áreas azul e verde) e a outra Gestão Diária de Processos (área vermelha), conforme *Framework* constante da Figura 9, a seguir.

Figura 9 - Framework de Gestão de Processos



Fonte: CIGE/EGPRO, 2019.

A área de Planejamento e Execução de Projetos é responsável por planejar e executar projetos de processo, e para isto reúne pessoas, coleta e implanta melhorias significativas nos processos. Estas atividades são realizadas com participação da área de Gestão Estratégica e de todas as áreas intervenientes do processo.

Na vertente da Gestão Diária de Processos atua-se gerindo processos no dia-a-dia, monitorando o funcionamento dos processos, corrigindo desvios e realizando ajustes pontuais. Estas atividades normalmente são realizadas pela própria área responsável pela gestão do processo.

Assim, a Metodologia de Gestão de Processos da Polícia Federal contempla os ajustes pontuais e rotineiros e as melhorias amplas, estas na forma de projetos.

A aplicação das técnicas e dos procedimentos relativos ao modelo de Gestão de Processos na PF, tem o objetivo de contribuir para um salto qualitativo na gestão institucional, proporcionando a identificação de oportunidades de melhoria em processos, possibilitando, entre outros ganhos:

- implantação de ações para o aperfeiçoamento dos processos, de forma sistematizada e contínua;
- redução de custos operacionais;
- melhoria na interface entre as áreas intervenientes dos processos;

- d) melhoria do desempenho da instituição através de uma sistemática sustentável, eficiente e culturalmente fortalecida.
- e) aumento da eficiência operacional;
- f) padronização e simplificação de rotinas;
- g) redução de retrabalhos e de erros na execução das rotinas internas; e
- h) automação de processos manuais.

As melhorias nos processos podem, assim, ser classificadas como de automação, capacitação, estrutura, gerenciamento, inovação, integração, normatização e/ou simplificação.

A estrutura de Gestão de Processos na Polícia Federal estabelece a divisão de responsabilidades de execução, coordenação e aprovação, atribuídas aos órgãos designados:

1. *Comitê Diretivo de Gestão de Processos* - O Comitê (instituído pela Portaria nº 1246/2010-DG/DPF) é composto pelos integrantes da Diretoria da Polícia Federal, cabendo-lhe as funções de natureza consultiva e deliberativa relacionadas à avaliação, ao acompanhamento e ao monitoramento das ações relacionadas à Gestão de Processos na PF. Entre suas atribuições estão as de prover alinhamento entre a estratégia e os processos organizacionais, estabelecer diretrizes para melhoria de processos, seleção de processos prioritários, aprovação e acompanhamento dos projetos de melhoria;
2. *Dono de Processo* - Hierarquia máxima de um determinado processo, responsável pelo seu desempenho final e pela prestação de contas sobre a sua execução;
3. *Gestor de Processos* - Principal responsável pela execução do processo, mensuração de seu desempenho e incorporação de melhorias, devendo assegurar que a documentação do processo reflita sua prática real;
4. *Consultor de Processo* - Profissional especializado em técnicas relacionadas à Gestão de Processos atua diretamente em atividades de gerenciamento, controle, melhoria e transformação de processos, bem como no desenvolvimento e manutenção do repositório de modelos de referência e padrões, processos de negócio e medições. Suporta o desenho e a implantação de novos processos de negócio e como facilitador;
5. *Executor de Processos* - Profissionais que efetivamente executam as tarefas e passos que levam à entrega dos serviços e produtos previstos em cada um dos processos institucionais.

Além desses papéis, foi estabelecido um Escritório de Gestão de Processos, na literatura também conhecido como Escritório de Processos, responsável pela coordenação das ações de Gestão de Processos na Instituição. Essa estrutura está vinculada à Coordenação de Gestão Estratégica, que por sua vez está diretamente subordinada ao Diretor-Geral.

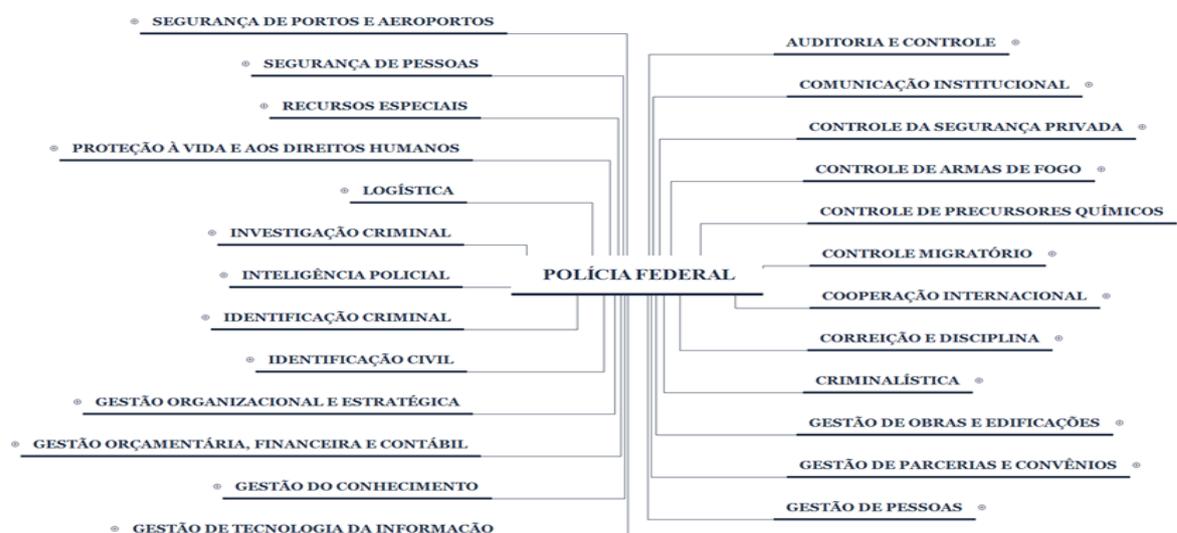
Os processos constantes na Arquitetura de Processos podem ser classificados, seguindo lições de Gonçalves (2000), da seguinte forma: 1. *Processos Finalísticos*: Ligados à essência do funcionamento da Instituição. São aqueles que caracterizam a sua atuação e recebem apoio de outros processos internos, gerando os produtos e/ou serviços para o cidadão/usuário ou cliente interno. Os processos enquadrados nessa categoria estão diretamente relacionados ao objetivo maior das organizações. Na Polícia Federal, os típicos processos finalísticos são aqueles referentes ao cumprimento das atribuições constitucionais enquanto Polícia Judiciária da União (investigação de crimes federais) e aqueles de Prestação de Serviços ao cidadão/usuário (emissão de certidão de antecedentes criminais, passaporte e porte de arma, etc.). 2. *Processos de Suporte*: Chamados também de processos de apoio, geralmente, produzem resultados imperceptíveis ao usuário, mas são essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos. Seus produtos e serviços se caracterizam por terem como cliente a própria organização (contratação de pessoas, aquisição de bens e materiais, desenvolvimento de tecnologia da informação e execução orçamentário-financeira). 3. *Processos Gerenciais*: Estão diretamente relacionados ao estabelecimento de regras, políticas, diretrizes e metas necessárias ao funcionamento da organização, bem como indicadores de desempenho e formas de avaliação dos resultados. São exemplos os processos relacionados ao Planejamento Estratégico, Gestão de Processos e Gestão do Conhecimento.

Os processos executados na Instituição constam da denominada Arquitetura de Processos da Polícia Federal, onde estão agrupados em torno de 25 macroprocessos, conforme Diagrama de Macroprocessos, constante do Anexo I da Portaria 8.711/2018, reproduzido na Figura 10 a seguir.

Pretende-se a utilização da gestão de processos na Polícia Federal não apenas para documentar ou representar processos atuais em fluxogramas, mas também para entender quais são os problemas a serem resolvidos e utilizar essa ferramenta para solucionar essas questões e melhorar a eficiência dos processos e, conseqüentemente, da própria instituição.

Como instrumento de gestão de processos, na Polícia Federal a modelagem de processos tem o objetivo de representar graficamente um processo existente ou proposto para permitir a sua documentação, análise, desenho e medição, provendo uma perspectiva “ponta a ponta” dos processos de uma organização.

Figura 10 - Macroprocessos da Polícia Federal



Fonte: Portaria 8.711/2018.

Atualmente, no mercado existem diversas notações ou linguagens para modelagem de processos, tais como BPMN, EPC, UML, YAMY, IDEF3 e URN, entre outras. Dentre os padrões existentes, foi adotado pela Polícia Federal o padrão Internacional *Business Process Modeling Notation* - BPMN.

A notação BPMN tornou-se um padrão para modelagem de processos de negócio em iniciativas de BPM devido à simplicidade nas suas formas de representação que permitem a rápida compreensão pelos especialistas do negócio e a facilidade de comunicação com os responsáveis pela tecnologia de informação da empresa, aliada a tecnologias que permitem a automatização dos processos modelados.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO

Neste capítulo foram apresentados os principais conceitos que serviram de substrato para a compreensão do contexto onde se situa o problema da instituição e apresentação de soluções teóricas possíveis. Desta forma, foram analisados o conceito e as formas de gestão da administração pública, destacando a importância do planejamento estratégico no setor público e a necessidade de estabelecer o gerenciamento dos processos para obtenção dos objetivos institucionais.

Também foi apresentada a metodologia SSM, que será utilizada para auxiliar na consecução do objetivo geral deste trabalho, que é propor melhorias no processo de atendimento aos imigrantes solicitantes de refúgio na região de fronteira, onde, como no

Estado de Roraima, se verifique intenso fluxo migratório, decorrente da crises econômicas, políticas ou sociais nos países vizinhos.

Focados nos conceitos teóricos apresentados, foi possível analisar os atos normativos que orientam as ações da organização e identificar que os modernos conceitos relacionados a gestão e modelagem de processos estão contemplados.

No próximo capítulo será apresentada a metodologia adotada na pesquisa, resultando na aplicação efetiva da *Soft Systems Methodology* ao caso de estudo.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo, será apresentada a metodologia adotada para desenvolvimento da pesquisa, que, como dito alhures, objetiva apontar ações que possam melhorar o processo para atendimento aos solicitantes de refúgio no Estado de Roraima.

Nesta oportunidade, cumpre destacar que a situação-problema estudada não se apresentava plenamente estruturada, exigindo soluções que pudessem conciliar interesses divergentes e as diferentes visões de mundo dos atores que, direta ou indiretamente, estão envolvidos no processo.

Assim, a partir da caracterização da pesquisa, foi escolhida a abordagem adotada e apontados os passos para aplicação da metodologia que, segundo se concluiu, melhor atendeu às expectativas para solução do problema.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para a realização deste trabalho, que visa enfim apontar ações que possam melhorar o processo para atendimento aos solicitantes de refúgio no Estado de Roraima, foi feita uma pesquisa exploratória, na qual se buscou descobrir ideias ou soluções a partir da análise do processo em estudo (CAUCHICK MIGUEL *et al.*, 2011).

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, que, em síntese, caracteriza-se pela ênfase na interpretação subjetiva dos indivíduos, delineamento do contexto do ambiente da pesquisa, utilização de abordagem não muito estruturada, recurso a múltiplas fontes de evidências, proximidade com o fenômeno estudado e reconhecimento da importância da concepção da realidade organizacional (CAUCHICK MIGUEL *et al.*, 2011).

A pesquisa qualitativa volta sua preocupação à obtenção de informações sobre a perspectiva dos indivíduos, para interpretar o ambiente em que a problemática acontece, posto que, neste caso, o ambiente natural dos indivíduos é exatamente o ambiente da pesquisa (CAUCHICK MIGUEL *et al.*, 2011).

Enquanto pesquisadora, a autora deste trabalho fez visitas à instituição pesquisada fazendo observações e, sempre que possível, coletou dados e evidências para a pesquisa realizada. O acesso à instituição e aos seus servidores/colaboradores foi facilitado em razão de a pesquisadora ser servidora do Órgão, assim como pelo interesse organizacional no resultado da pesquisa em tela, que pretendeu, em última análise, solucionar uma situação problemática e agregar valor à carta de serviços da Polícia Federal.

Neste ponto, é interessante destacar que, segundo Cauchick Miguel *et al.* (2011), na abordagem qualitativa, a realidade subjetiva dos indivíduos envolvidos na pesquisa é considerada relevante e contribui positivamente para o desenvolvimento da pesquisa e para a construção de uma realidade objetiva. A construção da realidade objetiva, entretanto, deverá estar devidamente fundamentada na revisão bibliográfica e na realidade subjetiva dos indivíduos envolvidos, capturada por múltiplas fontes de evidências no ambiente natural da pesquisa.

Para conduzir a presente pesquisa qualitativa, o método de estudo de caso revela-se como mais apropriado. Segundo Yin (2005), o estudo de caso é justamente um questionamento empírico para compreensão de um fenômeno contemporâneo com seus contextos de vida real, aplicável exatamente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão plenamente esclarecidos e nos quais são usadas múltiplas fontes de evidência. Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em contexto da vida real (YIN, 2005).

Foi escolhido realizar o estudo a partir da experiência da Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima porque é esta Unidade que, impulsionada pela necessidade de atender à numerosa e crescente demanda de imigrantes venezuelanos solicitantes de refúgio, passou a experimentar e implementar, mesmo que empiricamente, ideias e soluções para melhorar o desempenho do processo de atendimento. A forma de trabalho estabelecida em Roraima já se diferencia daquelas praticadas nas demais Descentralizadas da Polícia Federal e tem recebido elogios das comunidades envolvidas com a questão migratória, assim como dos próprios servidores que atuam na atividade.

### 3.2 ABORDAGENS *HARD* E *SOFT* - ESCOLHA DA METODOLOGIA

As peculiaridades do problema a ser estudado demonstram a necessidade de, numa fase inicial, maior entendimento acerca de todos os aspectos relacionados, bem como sua influência e interconexões.

O processo de atendimento aos solicitantes de refúgio envolve vários interesses, estes representados por vários atores. Em âmbito interno da Polícia Federal temos o Chefe da Delegacia de Pacaraima – DPF/PAC/RR, que atende diariamente, e num primeiro contato, a demanda de imigrantes que atravessam a fronteira terrestre; o Chefe da Delegacia de Imigração – DELEMIG/DREX/SR/PF/RR, responsável pela gerência do processo no Estado

de Roraima; o Delegado Regional Executivo – DREX/SR/PF/RR, ao qual estão subordinadas todas as atividades de polícia administrativa no Estado de Roraima, inclusive a DELEMIG/DREX/SR/PF/RR; o Superintendente Regional – SR/PF/RR, que dirige todas as atividades da Polícia Federal no Estado de Roraima, onde atualmente a maior demanda decorre do fluxo migratório venezuelano; o Coordenador-Geral de Polícia de Imigração – CGPI/DIREX/PF, que orienta os procedimentos de atendimento migratório em todo o país; a Diretoria Executiva – DIREX/PF, a quem cabe diretamente a gerência de toda atividade de Polícia Administrativa no país; o Diretor-Geral – DG/PF, que é o último grau de decisão no órgão, representando a Polícia Federal nacional e internacionalmente.

Entretanto, além desses atores internos ao órgão, há vários órgãos e entidades que, de alguma forma, interferem no processo, seja no atendimento humanitário aos imigrantes, que inclui o pré-atendimento que viabiliza e agiliza as ações da Polícia Federal (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDG, e Missão Jesuíta, dentre outros), seja no fornecimento de apoio direto no processo de atendimento (Exército e Pastoral Universitária, dentre outros), seja no fornecimento de informação a ser agregada ao processo (Receita Federal, Vara da Infância e Juventude/TJRR, entre outros), seja no controle/avaliação de toda a atividade realizada, até a entrega do protocolo de pedido de refúgio ao migrante solicitante (Comitê Nacional para Refugiados – CONARE/MJ, Casa Civil/Governo Federal, Sociedade Civil Organizada, Consulados Estrangeiros e imprensa, dentre outros).

Dessa forma, constata-se que se está analisando um problema complexo, com informações difusas e em grande quantidade, o que dificulta sua visualização e alcance de uma solução que possa atender aos interesses subjacentes.

Num primeiro momento, quando da proposta da presente pesquisa, imaginou-se ser possível a utilização de método e técnicas matemáticas, orientadas para a busca de uma solução ótima do problema. Estudar a demanda, verificar as etapas do processo, quantificar os tempos e resultados, determinar o número adequado de estações de trabalho para que se pudesse dar um atendimento eficiente aos imigrantes solicitantes de refúgio. Com o passar do tempo, entretanto, foi verificado que não há como interferir na demanda, sempre crescente e em projeções inestimáveis, enquanto que os recursos públicos chegarão em breve a um ponto de esgotamento, sem perspectivas de ampliação em um dado momento, simplesmente porque são limitados.

Diante de tais constatações, foi verificada a inadequação da pesquisa operacional *hard*, vez que o problema a ser estudado não está nitidamente definido e estruturado. Pertinente,

portanto, a utilização da pesquisa operacional chamada *soft*, que se volta aos aspectos qualitativos e considera a subjetividade do processo de decisão, proporcionando aprendizagem e conseqüente criação de novas alternativas para melhoria do processo.

A grande vantagem da abordagem dos *soft systems* é a preocupação em estruturar o problema antes de tentar resolvê-lo, usando a noção de um sistema como um dispositivo interrogativo que possibilitará o debate entre as partes envolvidas.

A observação do quadro comparativo proposto a partir das leituras de Pidd (1998) e Checkland (2000) fundamenta estas conclusões, conforme pode ser observado na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 - Comparação entre PO *hard* e PO *soft*

<b>Crítérios de distinção</b>	<b>Abordagem <i>HARD</i></b>	<b>Abordagem <i>SOFT</i></b>
Definição do Problema	Vista como direta, unitária	Vista como problemática, pluralística
Objetivo	Orientado a busca de metas. A realidade possui sistemas que podem ser planejados	Orientado ao aprendizado. A realidade é complexa, mas pode ser explorada por modelos de sistemas
Organização	Assumida tacitamente	Requer negociação
Modelo	Uma representação do mundo real	Uma forma de gerar debate e insight a respeito do mundo real
Resultado	Um produto ou recomendação	Progresso através da aprendizagem
Vantagem	Permite o uso de técnicas consolidadas. Mais fácil de ser validado	Não precisa ser um profissional especializado para utilizar. Considera o conteúdo humano das situações problemáticas
Desvantagens	Necessita de profissionais especializados em técnicas específicas. Não considera aspectos que transcendem a simples lógica da situação	Não produz resposta ou resultado definitivo. Mais difícil validação do modelo.

Fonte: Baseado em Pidd (1998) e Checkland (2000).

Rossoni (2007) destaca que a abordagem *hard* foi predominante na década de 1950 e 1960, enquanto que a abordagem *soft* tornou-se predominante a partir das décadas de 1980 e 1990. Entretanto, atualmente, verificam-se avanços na aproximação das duas abordagens, devido ao desenvolvimento da computação e dos sistemas de redes neurais artificiais, situações nas quais a abordagem *hard* ajuda a resolver problemas bem definidos/estruturados existentes dentro de uma realidade mais complexa. De toda forma, não há dúvida de que

problemas bem definidos e com restrições envolvidas podem ser resolvidos por técnicas *hard*, enquanto que o contexto mais amplo deve ser questionado seguindo a abordagem *soft*.

Dentre os métodos da abordagem *soft*, o *Soft Systems Methodology* (SSM) revelou-se mais adequado ao propósito deste trabalho, considerando que consiste em uma abordagem que pode dar suporte à modelagem de processos organizacionais (modelagem de processos de negócios) e pode ser usada tanto para solução de problemas gerais como para o gerenciamento de mudanças.

Existem vários exemplos documentados do uso bem-sucedido do SSM em diversos campos, desde a ecologia até a logística comercial e militar, sendo a metodologia descrita em vários livros e artigos acadêmicos (VENTURE *et al.*, 2007; ZDEPSKI *et al.*, 2008; CUNHA DOLCI *et al.*, 2013; ARÊAS E LINS, 2014; PINHEIRO *et al.*, 2016; REIS, 2018).

### 3.3 APLICAÇÃO DO SSM AO CASO EM ESTUDO

Nesta seção, serão apresentadas as etapas do SSM de acordo com a sequência de aplicação no estudo de caso objeto desta pesquisa.

#### 3.3.1 Estágio 1 – Identificação da situação problemática

A etapa de análise, como demonstrado na metodologia SSM, tem como característica fundamental identificar a situação problemática, bem como obter o máximo de informações sobre o funcionamento do atual processo de atendimento de solicitantes de refúgio.

Assim, neste primeiro estágio, foi analisada a legislação pertinente e os regulamentos da PF e, com o propósito de captar as diferentes visões ou perspectivas de todos os *stakeholders* envolvidos, foram realizadas entrevistas, discussões em grupo, além da observação direta pela pesquisadora, no período de junho/2018 a setembro/2018.

Participaram da identificação da situação problemática: o Coordenador-Geral de Polícia de Imigração/DIREX/PF, o Superintendente Regional da Polícia Federal em Roraima, o Delegado Regional Executivo/SR/PF/RR, o Chefe da DELEMIG/DREX/SR/PF, a Chefe da Delegacia da Polícia Federal em Pacaraima/RR, estes enquanto representantes da Instituição e responsáveis, em diferentes níveis, pelo gerenciamento do processo. Também foram ouvidos colaboradores (a Presidente do Tribunal de Justiça de Roraima, o General da Primeira Brigada de Selva do Exército Brasileiro em Roraima, acadêmicos e pesquisadores da UFRR, integrantes da Pastoral Universitária em Roraima, dentre outros) e representantes de entidades e sociedade civil organizadas (ACNUR, IMDH, SJMR, dentre outros).

Foram realizadas entrevistas conforme roteiro especificado no Apêndice A.

Inicialmente, cumpre destacar que todo estrangeiro em território brasileiro tem direito a solicitar a proteção como refugiado no Brasil, conforme a Lei nº 9.474/1997. A solicitação deverá ser apresentada por meio de Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado<sup>1</sup>, devidamente preenchido, o qual deverá ser entregue em qualquer Unidade da Polícia Federal, juntamente com relação de documentos que comprovem as declarações postas no formulário.

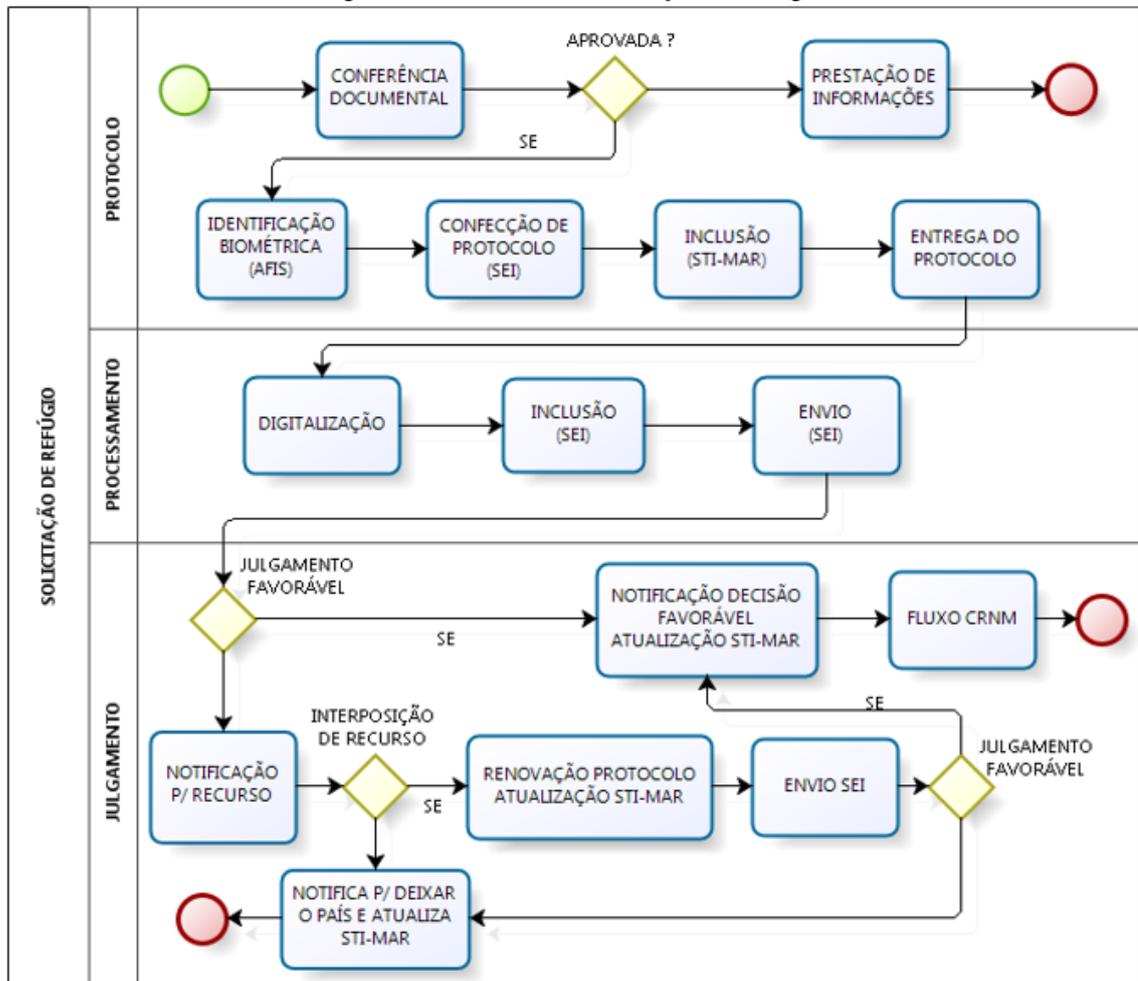
A partir de análise de documentos, revisão dos normativos internos da Polícia Federal e entrevistas com os atores envolvidos no processo de atendimento das solicitações de refúgio na Instituição, no Órgão Central e na Superintendência Regional de Roraima, foi possível mapear o processo e documentar todas as suas fases, conforme demonstrado na Figura 11, a seguir.

Como visto da Figura a seguir, para melhor compreensão, o processo em estudo foi dividido em três etapas denominadas “PROTOCOLO”, “PROCESSAMENTO” e “JULGAMENTO”, as quais são detalhadas em etapas a seguir.

---

<sup>1</sup> O Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado está disponível no site <http://www.justica.gov.br/seusdireitos/estrangeiros/refugio>, na página da Polícia Federal na internet <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/refugio>, nas Unidades da Polícia Federal e também nas organizações da sociedade civil parceiras do CONARE.

Figura 11 - Processo de Solicitação de Refúgio



Fonte: O autor, 2019.

### 1. Etapa PROTOCOLO

A partir da análise documental e das entrevistas realizadas por esta pesquisadora, pôde ser determinado que para realizar a etapa de protocolo do atendimento de solicitação de refúgio são necessários seis passos, conforme descrito abaixo.

Esta etapa do processo é realizada nas dependências da Polícia Federal, na Superintendência Regional em Boa Vista/RR e na Delegacia da cidade de Pacaraima/RR, sendo servidores e colaboradores da PF os responsáveis diretos pela execução das atividades, sob coordenação dos Chefes da DELEMIG/DREX/SR/PF/RR e da DPF/PAC/RR.

#### 1.1 Conferência Documental

Confere-se a documentação necessária, conforme *checklist*. Os documentos necessários estão relacionados na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 e na Resolução Normativa nº 24 do CONARE, de 28 de julho de 2017, a saber: formulário de solicitação de refúgio dirigido ao

CONARE/MJ; original dos documentos de país de origem ou residência habitual (passaporte; identidade; certidão de nascimento); outros documentos que o solicitante considere relevantes para o seu pedido de refúgio, incluindo a prova de filiação em organizações políticas, relatórios médicos ou psicológicos, boletim de ocorrência, registro de empresas, recortes de jornais, vistos ou registros de viagem (bilhete de avião ou passagem de ônibus).

É importante destacar que, no caso do refúgio, com base nos acordos internacionais, a falta de documentos ou irregularidade deles não impede a formalização do pedido de refúgio. Dessa forma, muitos dos documentos podem ser substituídos por declarações do próprio imigrante.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são colaboradores voluntários, vinculados à sociedade civil organizada e UFRR, que realizam esta atividade.

### 1.2 Prestação de Informações

Informa-se ao solicitante a documentação ainda necessária e o próximo horário disponível para atendimento. Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são colaboradores voluntários, vinculados à sociedade civil organizada e UFRR, que realizam esta atividade.

### 1.3 Identificação Biométrica (AFIS)

Coleta de impressões digitais utilizando-se o equipamento de coleta biométrica *in vivo* (*booking*), com impressão da ficha de identificação e alimentação de dados no Sistema de Identificação Automatizada de Impressões Digitais (AFIS).

Em caso de falha no equipamento, é realizada a coleta manual das digitais dos identificandos, para futura alimentação do sistema.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são empregados de empresa de prestação de serviços e servidores administrativos da PF, treinados e sob a supervisão de papiloscopistas da Policial Federal, que realizam esta atividade.

### 1.4 Confecção de Protocolo (SEI)

Preenchem-se as informações obrigatórias no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com impressão de protocolo, contendo assinatura eletrônica e autenticidade verificável por meio de QR CODE ou sítio oficial.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são servidores administrativos da PF (em regra, recrutados de outras unidades da PF) que realizam esta atividade.

### 1.5 Inclusão (STI-MAR)

Preenchem-se as informações obrigatórias no Sistema de Tráfego Internacional Módulo Alerta e Restrições (STI-MAR); e, ao final da inclusão do alerta, anexa-se a via digital do protocolo do solicitante.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são servidores administrativos da PF (em regra, recrutados de outras unidades da PF) que realizam esta atividade.

### 1.6 Entrega do Protocolo

Entrega-se a via impressa do protocolo ao solicitante. Na ocasião, é informado ao solicitante que aguarde o julgamento do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e também acerca da possibilidade, com o protocolo, de obter a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a abertura de conta bancária.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são prestadores de serviços ou colaboradores voluntários, estes vinculados à entidades da sociedade civil organizada, que realizam esta atividade.

## **2. Etapa *PROCESSAMENTO***

Após realizar a etapa de protocolo do atendimento de solicitação de refúgio, a etapa de processamento da solicitação é realizada em três passos necessários, conforme descrito a seguir.

Esta etapa do processo é também realizada nas dependências da Polícia Federal, na Superintendência Regional em Boa Vista/RR e na Delegacia da cidade de Pacaraima/RR, sendo servidores e colaboradores da PF os responsáveis diretos pela execução das atividades, sob coordenação do Chefe da DELEMIG/DREX/SR/PF/RR e da Chefe da DPF/PAC/RR.

### 2.1 Digitalização

Digitaliza-se a documentação de cada processo; e, salva-se o arquivo na rede interna com o nome do solicitante. Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são empregados de empresa prestadora de serviço ou estagiários que realizam esta atividade.

### 2.2 Inclusão (SEI)

Anexa-se em cada processo a documentação digitalizada disponível na rede.

Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são servidores administrativos da PF (em regra, recrutados de outras unidades da PF) que realizam esta atividade.

### 2.3 Envio (SEI)

Realiza-se habilitação de acesso externo ao CONARE e envia-se o processo eletrônico à UREF/DIAR/CGPI/DIREX/PF. Tanto na estrutura da SR/PF/RR quanto da DPF/PAC/RR, são servidores administrativos da PF (em regra, recrutados de outras unidades da PF) que realizam esta atividade.

### **3. Etapa JULGAMENTO**

Após o cumprimento das etapas de protocolo e processamento do atendimento de solicitação de refúgio, a etapa de julgamento da solicitação é realizada em seis passos, conforme descrito a seguir.

O julgamento dos pedidos de refúgio, propriamente dito, é feito pelo CONARE/MJ, a partir do processo que lhe é remetido conforme último passo da etapa anterior. A Polícia Federal, entretanto, atua no controle e intermediação da comunicação/notificação entre órgão julgador e solicitante de refúgio.

#### 3.1 Notificação para Recurso

Em caso de decisão desfavorável do CONARE, o solicitante será notificado para interpor recurso em até 15 dias (ou 30 dias se assistido pela DPU). O CONARE emite notificação ao solicitante, no endereço constante do processo. Cópia da notificação é dirigida ao setor de acompanhamento na CGPI (UREF/DIAR/CGPI/DIREX/PF), o qual solicita à Unidade da Polícia Federal da circunscrição do requerente para formalizar a notificação pessoal.

A notificação pessoal é feita por policial lotado na DELEMIG e o comprovante correspondente é anexado ao processo e encaminhado ao CONARE via sistema SEI.

#### 3.2 Renovação do Protocolo e Atualização do STI-MAR

Em caso de interposição de recurso, o protocolo (SEI) deverá ser renovado. Ainda será incluído um novo alerta “Refúgio Negado”, constando a informação “Recurso Interposto” no campo observação no STI-MAR. Este procedimento é realizado por servidor administrativo ou policial lotado na DELEMIG.

#### 3.3 Envio SEI

Realiza-se habilitação de acesso externo ao CONARE e envia-se o processo eletrônico à UREF/DIAR/CGPI/DIREX/PF. Este procedimento é realizado por servidor administrativo ou policial lotado na DELEMIG.

#### 3.4 Notificação de Decisão Favorável e Atualização do STI-MAR

Em caso de julgamento favorável da solicitação de refúgio pelo CONARE/MJ, o solicitante é informado por servidor da DELEMIG acerca da decisão, relação de documentos

necessários para apresentação e o próximo horário disponível para atendimento. O servidor responsável ainda incluirá um novo alerta “Refúgio Concedido”, com a respectiva decisão do CONARE no sistema STI-MAR.

### 3.5 Fluxo CRNM

O solicitante de refúgio que teve a sua condição de refugiado reconhecida pelo CONARE tem o direito de permanecer no Brasil como refugiado e obter Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), devendo apresentar-se, no dia e horário disponível, à DELEMIG da Polícia Federal com a documentação necessária para solicitar a Carteira de Registro Nacional Migratório - CRNM.

### 3.6 Notificação para Deixar o País e Atualização do STI-MAR

Em caso de decisão negativa à solicitação de refúgio pelo CONARE/MJ, o imigrante será notificado por policial lotado na DELEMIG a deixar o país. O servidor responsável ainda atualizará o sistema com o alerta do “Refúgio Negado”, para constar informação “Recurso Negado” no campo observação no STI-MAR, bem como incluir a decisão do CONARE.

Embora em todas as etapas do processo haja atuação da Polícia Federal, enquanto órgão de controle migratório, apenas nas duas primeiras etapas a responsabilidade cabe completamente à Instituição. A terceira fase depende de um ato sobre o qual a Polícia Federal não dispõe de qualquer ingerência (julgamento pelo CONARE/MJ).

Além disto, são efetivamente as duas primeiras etapas do processo em questão decisivas para o solicitante de refúgio no Brasil, posto que estão diretamente relacionadas à formalização do pedido de refúgio e garantia da permanência do imigrante de forma regular no Brasil, com todos os direitos e garantias previstas na Constituição Federal<sup>2</sup>.

Dessa forma, considerando que o objeto deste estudo será a melhoria do processo de atendimento ao solicitante de refúgio na Polícia Federal, a pesquisa concentrou sua atenção nas primeiras duas etapas apontadas na Figura 11.

Todas as tarefas que compõem o processo para atendimento do migrante solicitante de refúgio, como padrão adotado na Polícia Federal em todo o país, são executadas por um único servidor, nas Delegacias e Postos de Imigração, para o qual é direcionado um imigrante por vez. Algumas unidades adotam o agendamento para atendimento via *internet*, outras fazem distribuição diária de senhas de atendimento por ordem de chegada na Unidade da PF.

---

<sup>2</sup> Embora que *sub judice*, o migrante que recebe o protocolo de seu pedido poderá obter a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a abertura de conta bancária, por exemplo.

Na Delegacia de Imigração da Superintendência Regional de Brasília, por exemplo, conforme informações obtidas com o Chefe da DELEMIG/DREX/SR/PF/DF, o imigrante solicitante de refúgio é atendido, por ordem de chegada, por um único prestador de serviços. O tempo para atendimento de cada imigrante gira em torno de 30 minutos, sendo atendidos cerca de 10 solicitações por dia, com o emprego de 2 servidores administrativos. Na Delegacia de Imigração da Superintendência Regional de São Paulo, conforme informações colhidas em visita à DELEMIG/DREX/SR/PF/SP, o imigrante solicitante de refúgio é atendido, por ordem de chegada, por um único prestador de serviços. O tempo para atendimento de cada imigrante gira em torno de 40 minutos. Diariamente são atendidos entre 90 e 100 solicitações de refúgio, com o emprego total de 8 prestadores de serviço e 3 servidores do quadro da Polícia Federal. Em ambas as Unidades da PF referidas, tem sido possível atender toda a demanda diária de solicitantes de refúgio, sem prévio agendamento.

Em Roraima, dado o elevado número de solicitantes de refúgio, o processo para atendimento do imigrante foi segmentado e as tarefas distribuídas entre grupos de servidores. Há servidores destacados para realizar cada atividade do processo. Um servidor (ou grupo de servidores) confere a documentação e presta informações; outro procede à identificação biométrica; outro confecciona o protocolo no Sistema SEI; outro inclui os dados no Sistema STI-MAR; outro entrega o protocolo (comprovante) do pedido ao imigrante; outro digitaliza toda a documentação produzida; outro inclui os documentos nos sistemas e remete o processo à CGPI/DIREX/PF e CONARE/MJ. O tempo para atendimento de cada imigrante gira em torno de 1 hora. Por dia, são atendidos em média de 500 imigrantes, com o emprego total de 40 servidores e prestadores de serviço.

Apesar das constantes medidas adotadas para otimizar o processo de atendimento dos solicitantes de refúgio em Roraima, as filas de espera (atendimentos pré-agendados) ainda são gigantescas e, por isto mesmo, é contínua a necessidade de melhorar o processo, mesmo considerando as limitações de recursos humanos e materiais que se impõem. É o desafio da pesquisa, portanto, identificar solução emergencial para melhorar o processo de atendimento da demanda desordenada e crescente, decorrente de crises migratórias na região de fronteira.

### **3.3.2 Estágio 2 – Descrição e representação gráfica da situação problema**

A situação atual expressa demonstra que a Polícia Federal em Roraima dispõe de um processo sistematizado para atendimento da demanda, gestão do processo voltada à melhoria continuada, focada no esforço em sempre aumentar sua capacidade de atendimento, na tentativa de acompanhar o crescimento da demanda.

Das informações trazidas no Estágio anterior e contribuição dos agentes envolvidos, foi possível identificar situações problemáticas e suas consequências. Neste sentido, foram descritas as situações observadas e as suas consequências na Tabela 3.

Tabela 3 - Situações Observadas x Consequências

Situação Observada	Comentários	Consequências
1. Incapacidade de atendimento de toda a demanda de solicitações de refúgio;	O número de servidores e colaboradores é insuficiente para atender toda a demanda diária de solicitações de refúgio.	1.1. O atendimento se prolonga além do horário normal de funcionamento da unidade da PF, na tentativa de atender todas as solicitações que são apresentadas no início do dia. 1.2. Os solicitantes permanecem nas dependências da PF durante longos períodos (às vezes durante todo o dia), aguardando por atendimento. 1.3. O agendamento para atendimento ultrapassa dois meses de espera.
2. Procedimento irregular para recrutamento de pessoal para apoio das atividades de atendimento aos imigrantes venezuelanos em Roraima;	Não sendo possível atender a demanda de solicitantes de refúgio apenas com os servidores ou prestadores de serviços disponíveis na SR/PF/RR, são realizados recrutamentos de servidores lotados em outras Unidades da PF, em todo o país. Entretanto, é frequente a solução de continuidade entre os procedimentos para recrutamento de pessoal de outras unidades da federação. Os servidores recrutados se apresentam em data posterior ao encerramento do serviço da equipe anterior.	2.1. O processo de atendimento é realizado com número inferior ao planejado; 2.2. Sobrecarga de trabalho para os servidores empregados no atendimento dos imigrantes; 2.3. Elevação do tempo de espera para atendimento dos imigrantes agendados.
3. Falta de qualificação do pessoal;	Alguns servidores recrutados para apoio das atividades em Roraima não têm experiência na área de controle migratório; não têm senha para acesso aos sistemas de informação ou não estão treinados para operar em tais sistemas.	3.1. Os servidores recrutados não estão aptos a integrar o processo de atendimento, sendo necessário dias para se habilitarem a assumir os postos de atendimento; 3.2. Redução da capacidade diária de atendimento dos imigrantes.

(Tabela 3 continua)

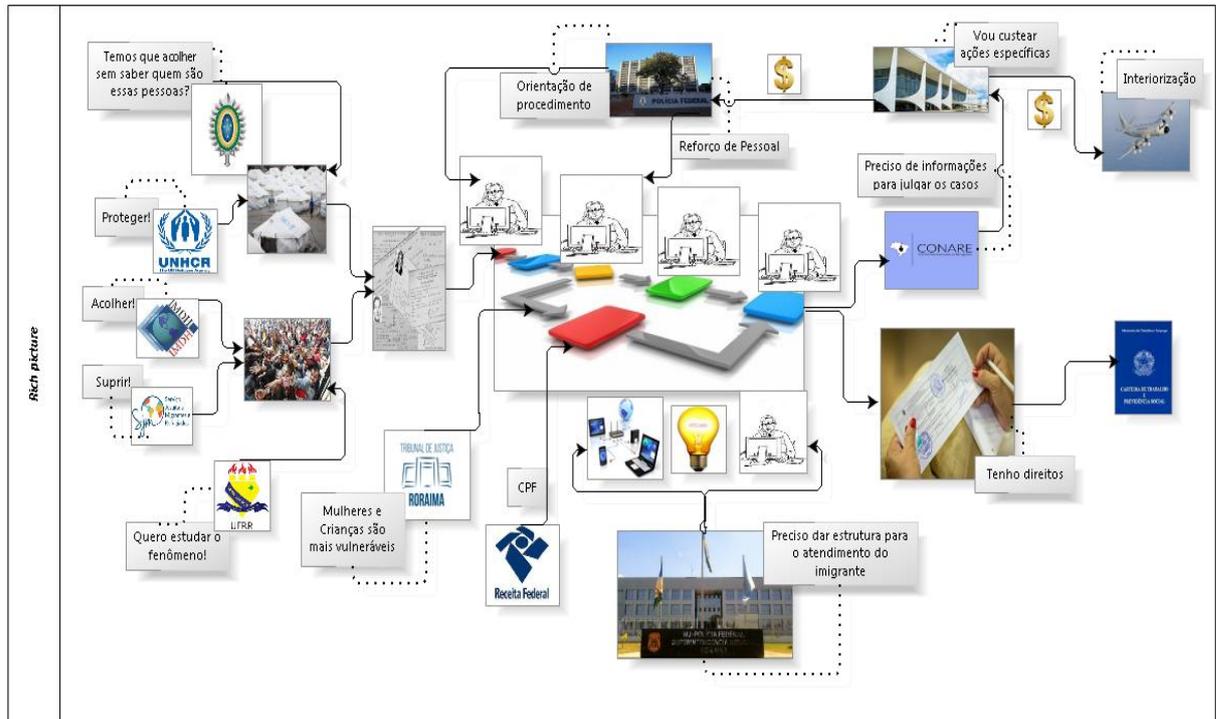
(continuação da Tabela 3)

Situação Observada	Comentários	Consequências
4. Falta de controle de produtividade individual dos servidores designados para atendimento dos imigrantes;	O número de atendimento de imigrantes realizado por cada servidor empregado na mesma atividade é muito variável, em decorrência do ritmo pessoal de trabalho e do nível de qualificação e experiência do servidor naquele tipo de atividade.	4.1. Alguns servidores atendem duas ou três vezes mais imigrantes que outros. 4.2. Não há um parâmetro para comparação da produtividade dos servidores, nem mecanismo para avaliar se os servidores estão utilizando toda sua capacidade de trabalho.
5. Coletores biométricos insuficientes;	Todos os imigrantes precisam ser identificados. Entretanto, o número de aparelhos para coleta dos dados biométricos (apenas três atualmente) não é suficiente e ainda apresentam falhas no processamento.	5.1. Cria-se um gargalo/retenção na etapa de identificação, que compromete o fluxo do processo de atendimento. 5.2. É feita coleta de digitais e fotografia fora do sistema (papeis que deverão ser posteriormente digitalizados e inseridos no sistema de identificação).
6. Agendamento manual para atendimento;	Em Roraima, o agendamento para atendimento se dá mediante comparecimento do imigrante na PF ou através de solicitação de agenda (reserva de vagas para atendimento) por alguma entidade de apoio aos imigrantes (EB, ACNUR, IMDH, CRM/UFRR, Missão Jesuíta para migrantes).	6.1. Falta de transparência quanto aos critérios para agendamento; 6.2. Necessidade de comparecimento do imigrante na PF ou intermediação de alguma entidade para obter vaga para atendimento; 6.3. Dificuldade para o planejamento diário de atendimentos; 6.4. Falta de atenção adequada aos casos prioritários/urgentes.
7. Falta de integração entre bancos de dados;	Os dados de cada solicitante de refúgio são digitados nos vários sistemas de informação utilizados no processo.	7.1. Retrabalho; 7.2. Erros de dados lançados; 7.3. Falha ou inconsistência das informações, analisadas de forma fragmentada.
8. Deficiências de infraestrutura.	São constantes as interrupções no fornecimento de energia elétrica no Estado de Roraima (energia elétrica é fornecida pela Venezuela e, quando se sua interrupção, acionamento de usinas termelétricas); São frequentes as falhas na rede de sistemas e interrupção de conexão de internet.	8.1. Apesar da disponibilidade de geradores, o atendimento ainda é interrompido até que o gerador comece a operar. 8.2. As quedas da rede e <i>internet</i> interrompem o atendimento ou fazem com que se opere com os sistemas <i>off line</i> .

Fonte: O autor, 2019.

Com suporte na metodologia adotada, foi construída uma representação gráfica da situação de interesse (*Rich Picture*), explorando as questões centrais relacionadas ao processo e seus elementos mais importantes, os atores e organizações envolvidas, suas relações e seus modelos mentais.

Figura 12 - Rich Picture da situação de interesse



Fonte: O autor, 2019.

Como pode ser visto na Figura 12, o Exército Brasileiro e ACNUR atuam dando suporte especial aos imigrantes abrigados, auxiliando-os na confecção e organização de documentos que serão apresentados na PF para instrução do processo de pedido de refúgio. Outras organizações da Sociedade Civil, tais como o IMDH e o SJMR, também atuam no pré-atendimento do imigrante venezuelano, auxiliando-os na confecção e organização de documentos e fazendo o agendamento para atendimento na PF. Pesquisadores e alunos da UFRR também prestam apoio aos imigrantes, ao mesmo tempo em que mapeiam e estudam a crise migratória venezuelana.

Os documentos apresentados pelos imigrantes são o principal *input* do processo na PF, sendo o protocolo do pedido formalizado o principal *output*. No curso do processo há destaque para a interveniência do Órgão Central da PF em Brasília (que fornece reforço de pessoal e emite orientações técnicas), da Casa Civil do Governo Federal (que custeia reforço de dotação específica para atendimento dos solicitantes de refugiado), do Tribunal de Justiça de Roraima (que, por sua Vara da Infância e Juventude e por sua Vara da Família, supre

documentação e dá assistência direta às crianças e adolescentes e mulheres imigrantes em situação de vulnerabilidade), da Receita Federal (que faz o cadastro de pessoas físicas e informa os números correspondentes para inclusão do protocolo do pedido de refúgio) e da Superintendência da Polícia Federal em Roraima (que fornece os meios logísticos e de infraestrutura para atendimento dos imigrantes e realiza a gerência direta do processo).

O CONARE/MJ e o imigrante são os principais clientes no processo. Ao CONARE é remetido o processo com os documentos que irão fundamentar o julgamento e declaração da condição de refugiado ao imigrante solicitante. O imigrante recebe o protocolo de seu pedido de refúgio e, com este, já pode obter CTPS, além de acessar toda rede de serviços públicos e assistência social no Brasil.

### 3.3.3 Estágio 3 – Seleção de sistemas de atividades humanas relevantes

A partir da problemática expressada através da *rich picture*, foi possível a identificação de alguns sistemas de atividades humanas relevantes, quais sejam:

1. O **processo de recrutamento de servidores** de outras unidades da PF para apoio do atendimento de imigrantes solicitantes de refúgio.

As situações observadas nos itens 1 e 2 da Tabela 3 compõem o sistema relevante apontado. O planejamento e definição da sistemática adequada para o recrutamento de pessoal permite a correta definição da capacidade de atendimento diário, sem interrupção ou descontinuidade do serviço.

2. A **capacitação dos servidores recrutados** de outras unidades para apoio ao atendimento de solicitantes de refúgio.

A partir da qualificação do recurso humano empregado no atendimento, será possível avaliar e manter níveis de produtividade adequados, sanando as situações observadas nos itens 3 e 4 da Tabela 3.

3. **Disponibilização de número adequado de coletores de dados biométricos** para identificação dos imigrantes no âmbito do processo de atendimento.

A etapa concernente à coleta dos dados biométricos (fotografia e digitais) é atualmente o mais importante gargalo do processo de atendimento de solicitações de refúgio. Este sistema relevante é decorrente da situação observada no item 5 da Tabela 3.

4. O desenvolvimento e implantação de um **sistema de informação integrado** aos bancos de dados já disponíveis na PF, que possa efetivamente dar suporte ao processo de atendimento de solicitações de refúgio.

O sistema referido sanaria as situações observadas nos itens 6 e 7 da Tabela 3.

5. Melhoria da **estrutura logística e de infraestrutura do Estado de Roraima**, com integração do Estado ao sistema nacional de energia elétrica e estabelecendo exigências às empresas concessionárias de energia e telefonia que atuam na região.

Este sistema relevante seria necessário para solucionar a situação apontada no item 8 da Tabela 3.

Para o sistema relevante 1, foi criada a seguinte definição-raiz: **“O processo de recrutamento de servidores de outras unidades da PF, planejado e gerenciado pela DREX/SR/PF/RR, deve estabelecer o número mínimo de servidores a serem recrutados periodicamente, apontar as Unidades da PF que deverão dispor dos servidores e estabelecer, com antecedência, as datas de apresentação dos mesmos”**.

Tal definição-raiz está associada aos seguintes elementos do CATWOE, conforme descrito abaixo:

**Customer** (clientes) – A Superintendência da Polícia Federal em Roraima é a principal beneficiária do sistema (T), pois que responsável pela realização do atendimento de imigrantes na sua circunscrição territorial. De forma mediata, os próprios imigrantes venezuelanos são beneficiários do sistema, pois terão garantidos os níveis de atendimento diário.

**Actors** (atores) – O Chefe da DELEMIG/SR/PF/RR, e a Chefe da DPF/PAC/RR estabelecem o número mínimo de servidores a serem recrutados, com base na demanda observada e condições logísticas disponíveis (estações de trabalho); o DREX/SR/PF/RR formula o recrutamento do pessoal, com autorização do SR/PF/RR, indicando os critérios de qualificação dos recrutados e prazos para apresentação dos mesmos; o Setor de Recrutamentos da DGP/PF indica quais as Unidades da Polícia Federal devem atender ao recrutamento.

**Transformation** (transformação) – A sistemática adotada garante que não haja solução de continuidade no atendimento dos imigrantes, pois os servidores recrutados serão apresentados na data estabelecida no cronograma do recrutamento.

**Worldview** (visão do mundo) – A irregularidade no atendimento do recrutamento de pessoal faz reduzir a capacidade de atendimento da demanda.

**Owner** (proprietário) – No âmbito regional, o proprietário do sistema é a DREX/SR/PF/RR, o qual monitora todo o fluxo do processo de recrutamento e apresentação dos servidores para o trabalho.

**Environment** (ambiente) – Reduzido número de servidores disponíveis nas Unidades que deverão atender ao recrutamento.

Para o sistema relevante 2, foi criada a seguinte definição raiz: **“O sistema de capacitação, presencial ou através de EAD, deve ser disponibilizado pela CGPI, em parceria com a ANP, e exigido como requisito para o recrutamento de servidores designados para o atendimento de solicitantes de refúgio”**.

Tal definição-raiz está associada aos seguintes elementos do CATWOE, conforme descrito abaixo:

**Customer** (clientes) – Os servidores recrutados serão os beneficiários imediatos, considerando que receberão a qualificação necessária ao seu bom desempenho; a Superintendência da Polícia Federal em Roraima é beneficiária mediata, pois que sobre ela recai à exigência de eficiência no atendimento dos imigrantes na sua circunscrição territorial.

**Actors** (atores) – A CGPI/DIREX/PF disponibilizará o conteúdo a ser ministrado, em parceria com a ANP/DGP/PF.

**Transformation** (transformação) – A sistemática adotada garante um padrão de eficiência no atendimento dos imigrantes, pois os servidores recrutados estarão capacitados para atuação na atividade de controle migratório.

**Worldview** (visão do mundo) – A falta de qualificação do recurso humano destinado ao atendimento do solicitante de refúgio compromete o fluxo do processo e compromete a qualidade do serviço prestado.

**Owner** (proprietário) – A CGPI/DIREX/PF é a principal responsável pelo sistema, vez que lhe compete uniformizar e disseminar o conhecimento na sua área de atuação.

**Environment** (ambiente) – Resistência dos servidores em participar dos cursos de capacitação.

Para o sistema relevante 3, foi criada a seguinte definição raiz: **“Sistema de identificação biométrica que, através de equipamentos vinculados aos sistemas disponíveis na PF e em número adequado, deve permitir a agilidade do procedimento de coleta dos dados e garantir a detecção de fraudes e inconsistência nos dados coletados”**.

Tal definição raiz está associada aos seguintes elementos do CATWOE, conforme descrito a seguir:

**Customer** (clientes) – O imigrante será o principal beneficiado do sistema, pois que terá reduzido o tempo de espera na fila para identificação biométrica; a PF será beneficiada por ter a garantia de que fraudes e inconsistências dos dados dos imigrantes serão detectadas.

**Actors** (atores) – Os Papiloscopistas Policiais Federais - PPFs e servidores designados para a identificação biométrica dos imigrantes.

**Transformation** (transformação) – O sistema permitirá a eliminação do gargalo no processo de atendimento de solicitações de refúgio e dará segurança quanto à identidade do imigrante.

**Worldview** (visão do mundo) – A identificação biométrica do imigrante é etapa indispensável e tem representado o principal gargalo no processo de atendimento de solicitações de refúgio.

**Owner** (proprietário) – No âmbito regional, o proprietário do sistema é a SR/PF/RR, mas precisará contar com o apoio técnico do INI/DIREX/PF.

**Environment** (ambiente) – Dificuldades técnicas, alto custo e exigência de licitação para aquisição dos equipamentos.

Para o sistema relevante 4, foi criada a seguinte definição raiz: **“Sistema de informação, a ser desenvolvido pela DTI/PF e gerenciado pela CGPI/DIREX/PF, deve estar integrado aos bancos de dados já disponíveis na PF, para suporte a todo o processo de atendimento de solicitações de refúgio”**.

Tal definição raiz está associada aos seguintes elementos do CATWOE, conforme descrito abaixo:

**Customer** (clientes) – O imigrante será o principal beneficiado do sistema, pois terá seu atendimento realizado com rapidez e qualidade; a Superintendência Regional em Roraima, e todas as demais Unidades de fronteira serão beneficiadas com a redução do tempo e do custo necessário para o processo de atendimento de solicitantes de refúgio.

**Actors** (atores) – DTI/PF desenvolverá o sistema de informação, realizando a licitação e contratação de empresa prestadora do serviço, se necessário; a CGTI/DIREX/PF que deverá desenhar o processo, acompanhar e gerenciar o sistema a ser desenvolvido.

**Transformation** (transformação) – O sistema dará suporte ao processo de atendimento dos imigrantes solicitantes de refúgio, consolidando as informações e evitando falhas e retrabalho.

**Worldview** (visão do mundo) – Um sistema de informação, que suporte todo o processo de atendimento de solicitantes de refúgio, permitirá o atendimento justo, célere e adequado ao imigrante.

**Owner** (proprietário) – A DTI/PF, responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de informação na PF.

**Environment** (ambiente) – Alto custo para desenvolvimento do sistema e o longo tempo necessário para que o produto esteja disponível para operacionalização, além da necessidade de que o desenvolvimento deste sistema seja reconhecido como prioridade para a alta gestão da PF.

O sistema relevante 5, diferentemente dos demais indicados, demanda decisões na esfera estritamente política. Estando fora da área de atuação dos atores envolvidos na pesquisa, passou a ser desconsiderado na pesquisa a partir desta etapa.

Aplicando, assim, a técnica CATWOE, por meio dos seus elementos: clientes, atores, transformação desejada, visão do mundo organizacional, proprietários e restrições ambientais, foi possível ter compreensão da situação problema de maneira abrangente. Neste sentido, a Tabela 4 a seguir sintetiza as variáveis que podem interferir no modelo ideal posteriormente constituído.

Tabela 4 - Síntese da aplicação da técnica CATWOE

<i>Elementos CATWOE</i>	<b>Sistema Relevante</b>			
	<b>1. Sistema de recrutamento de servidores</b>	<b>2. Sistema de capacitação de servidores</b>	<b>3. Sistema de identificação biométrica</b>	<b>4. Sistema de informação integrado</b>
<i>Customer</i>	SR/RR Imigrante	Servidor SR/RR	Imigrante PF	Imigrante SR/RR PF
<i>Actors</i>	DELEMIG DPF/PAC DREX/RR SR/RR SEMOB/DGP	CGPI ANP	PPF Servidores	DTI CGPI
<i>Transformation</i>	Regularidade de pessoal disponível	Capacitação	Eliminação de gargalo	Suporte de todo o processo
<i>Worldview</i>	Pessoal é input do processo de atendimento	Qualificação proporciona rapidez e eficiência do atendimento	Identificação rápida e correta é condição indispensável	Sistematização do processo, com segurança e agilidade
<i>Owner</i>	DREX	CGPI	SR INI	DTI
<i>Environment</i>	Limitação de pessoal	Resistência dos servidores	Limitação técnica Licitação Alto custo	Alto custo Longo prazo Prioridade

Fonte: O autor, 2019.

### 3.3.4 Estágio 4 – Construção de Modelos Conceituais (Modelo ideal)

Nesta etapa, denominada definições-chave de sistemas relevantes (Conceitualização), foi estabelecida a construção do modelo ideal que serviu de base comparativa entre o pensamento sistêmico (análise lógica) e o mundo real (análise cultural), de forma a

possibilitar uma nova abordagem ao assunto, criando novas perspectivas e modelos de atuação para problemática expressa.

Inicialmente, a partir das contribuições dos atores envolvidos, foram feitos os registros acerca das melhorias que poderiam ser implementadas para solucionar cada situação problemática observada, indicando-se também quais os atores que poderiam, a princípio, implementar as melhorias requeridas, conforme pode ser visto na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Situações Observadas x pontos para melhoria

<b>Situação Observada</b>	<b>O que deve ser melhorado?</b>	<b>Quem pode fazer?</b>
<b>1. Incapacidade de atendimento de toda a demanda de solicitações de refúgio;</b>	1.1. Fixar o número de atendimento diário, considerando o número de servidores disponíveis (lotados na PF em RR e recrutados de outras unidades).	DELEMIG DPF/PAC
	1.2. Estabelecer número de servidores a serem recrutados, considerando o tempo necessário para realização de cada atividade dentro do processo e um número viável para recrutamento.	DELEMIG DPF/PAC DREX
<b>2. Procedimento irregular para recrutamento de pessoal para apoio das atividades;</b>	2.1. Planejar e formalizar o recrutamento de pessoal, obedecendo a um cronograma anual;	DREX SR
	2.2. Apontar no cronograma qual a unidade da PF e a data na qual irá apresentar servidores para apoio à SR/PF/RR;	SEMOB/DGP
	2.3. Estabelecer um prazo para apresentação dos servidores recrutados, considerando a data de encerramento da ordem de serviço da equipe em atividade e eventual necessidade de treinamento dos servidores recrutados;	DREX SR SEMOB/DGP
<b>3. Falta de qualificação do pessoal;</b>	3.1. Treinamento dos servidores recrutados em período anterior a sua designação para o serviço.	CGPI ANP
<b>4. Falta de controle de produtividade individual dos servidores designados para atendimento dos imigrantes;</b>	4.1. Criação de avaliação de desempenho, comparando os tempos médios necessários para realização de cada atividade.	DELEMIG DPF/PAC
	4.2. Acompanhamento diário de produtividade.	DELEMIG DPF/PAC
<b>5. Coletores biométricos insuficientes;</b>	5.1. Aquisição de número adequado de equipamentos, considerando o número de servidores empregados na atividade anterior à identificação (conferência de documentos) e tempo necessário para realização da identificação de cada imigrante.	DELEMIG DPF/PAC (quantificação da demanda) SR (aquisição dos equipamentos)

(Tabela 5 continua)

(continuação da Tabela 5)

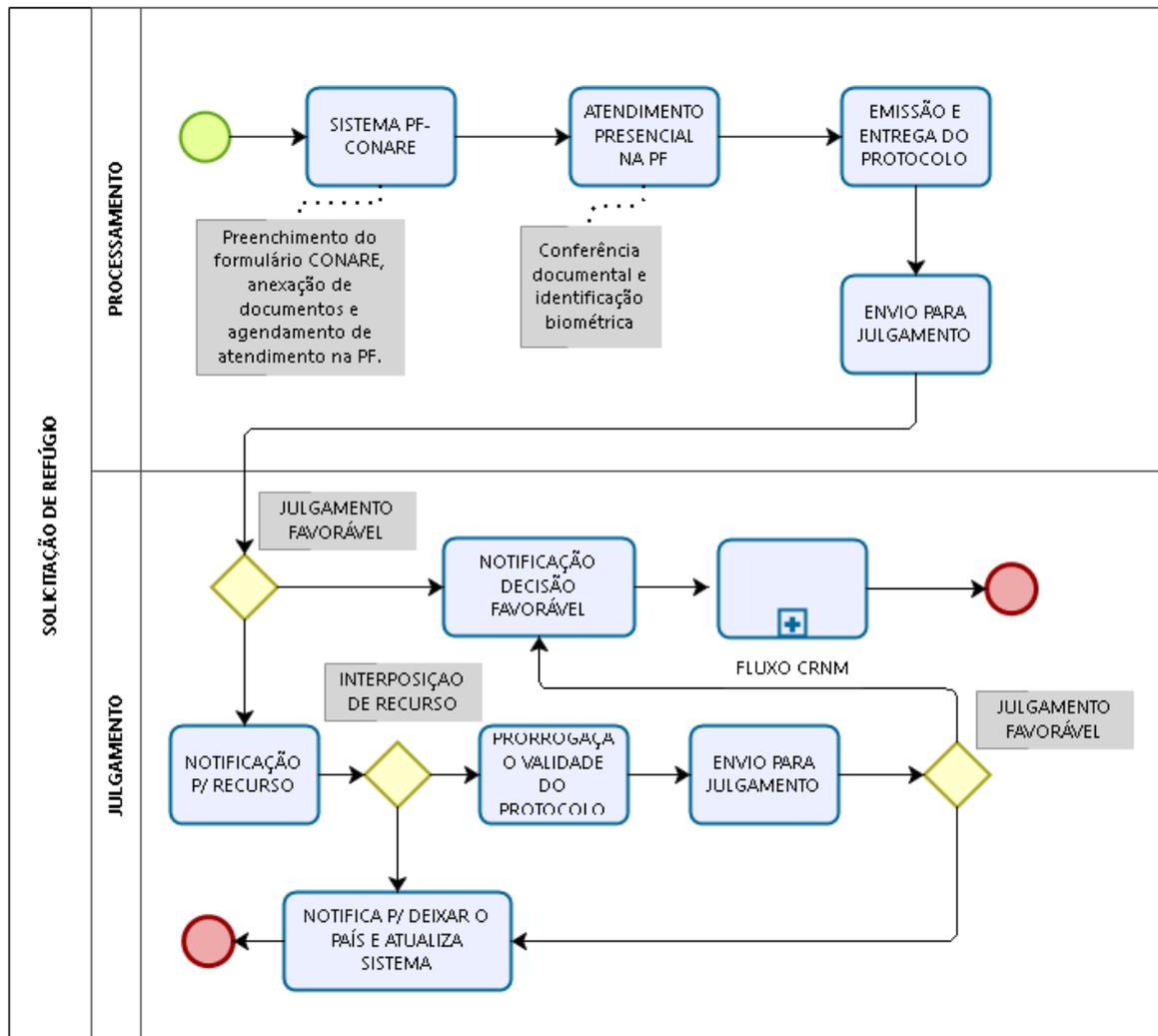
<b>Situação Observada</b>	<b>O que deve ser melhorado?</b>	<b>Quem pode fazer?</b>
<b>6. Agendamento manual para atendimento;</b>	6.1. Agenda <i>on line</i> , acessível a qualquer imigrante ou entidade de apoio ao imigrante.	SR (solução de tecnologia com a DTI/PF)
<b>7. Falta de integração entre bancos de dados.</b>	7.1. Um único sistema de informação ou sistemas integrados que permitam o compartilhamento de dados dos imigrantes.	CGPI/DIREX DTI/PF

Fonte: O autor, 2019.

Após discussão com os envolvidos no atendimento dos imigrantes venezuelanos em Roraima, chegou-se ao consenso de que o processo ideal de documentação para imigrantes venezuelanos solicitantes de refúgio será aquele que, no mínimo, viabilize: 1. Inserção de todas as informações e documentações necessárias no sistema de imigração da PF pelo próprio interessado, com ou sem apoio da sociedade civil organizada e agências da ONU, no momento anterior ao agendamento de atendimento pela Polícia Federal; 2. Realização do procedimento de identificação biométrica em cada estação de trabalho, onde se disponibilize um equipamento correspondente; 3. Utilização de apenas um sistema de informação integrado aos demais, em especial o Sistema de Identificação Automatizada de Impressões Digitais (AFIS). 4. Remessa imediata do processo para julgamento pelo CONARE no mesmo sistema de informação onde coletados e produzidos todos os documentos na PF.

A ideia desse processo ideal consiste na realização de apenas atendimento de validação de informação, com identificação biométrica e sem a necessidade de processar qualquer informação posteriormente, ou seja, um atendimento completo e eficiente em apenas uma estação de trabalho na PF. A Figura 13 a seguir representa o processo ideal.

Figura 13 - Processo ideal para atendimento de solicitantes de refúgio



Fonte: O autor, 2019.

### 3.3.5 Estágio 5 – Comparação do modelo conceitual com a realidade

Nesta etapa da aplicação da metodologia, também com a participação dos *stakeholders*, foi realizada a comparação entre a realidade atual e o modelo ideal. Essa comparação possibilitou a geração de pontos para discussão e possíveis soluções sugeridas a partir do aspecto comparativo.

A Tabela 6, a seguir, demonstra de forma sintética os principais aspectos comparativos entre os modelos discutidos.

Tabela 6 - Aspectos comparativos dos processos de atendimento: modelo atual X modelo ideal

<b>Aspectos comparativos</b>	<b>Modelo atual</b>	<b>Modelo ideal</b>
<b>Número de solicitações atendidas</b>	Incapacidade para atendimento da demanda diária. Longo tempo de espera por atendimento.	Atendimento imediato de toda a demanda diária de solicitações de refúgio.
<b>Servidores</b>	Em número insuficiente e sem capacitação específica.	Número mínimo necessário de servidores treinados.
<b>Agendamento do atendimento</b>	Procedimento manual, mediante comparecimento do imigrante na PF ou através de solicitação de entidade de assistência ao imigrante.	Agendamento <i>on line</i> no <i>site</i> da PF, com ou sem ajuda da sociedade civil organizada.
<b>Apresentação de documentos</b>	Diretamente na PF, pelo próprio solicitante.	<i>Upload</i> no sítio da PF e mera conferência quando do atendimento presencial na PF.
<b>Identificação biométrica</b>	Manualmente ou mediante utilização de coletores biométricos em número insuficiente.	Equipamento de identificação biométrica em cada estação de atendimento.
<b>Sistema de Informação</b>	Vários sistemas consultados e utilizados para inserir os documentos apresentados e produzidos no processo.	Sistema de informação integrado, para suporte de todo o processo e remessa ao CONARE para julgamento.

Fonte: O autor, 2019.

### 3.3.6 Estágio 6 – Definição de mudanças possíveis e desejáveis

A partir da análise das situações problemáticas elencadas na Tabela 3, enquadradas nos quatro sistemas relevantes (Tabela 4), as ações de melhorias sugeridas na Tabela 5 foram avaliadas como mudanças, segundo os critérios de desejabilidade e viabilidade, conforme consignado na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 - Avaliação das mudanças necessárias, quanto aos critérios de desejabilidade e viabilidade

<b>Situação observada (Tabela 3)</b>	<b>Sistema Relevante (Tabela 4)</b>	<b>Mudanças necessárias (Tabela 5)</b>	<b>Desejável</b>	<b>Possível</b>
1. Incapacidade de atender as demandas diárias	1. Processo de recrutamento de servidores	1.1. Fixar o número de atendimento diário, considerando o número de servidores disponíveis (lotados na PF em RR e recrutados de outras unidades).	SIM	SIM

(Tabela 7 continua)

(continuação da Tabela 7)

Situação observada (Tabela 3)	Sistema Relevante (Tabela 4)	Mudanças necessárias (Tabela 5)	Desejável	Possível
2. Irregularidade do recrutamento		1.2. Estabelecer número de servidores a serem recrutados, considerando um número viável para recrutamento e o tempo necessário para realização de cada atividade dentro do processo.	SIM	SIM
		2.1. Planejar e formalizar o recrutamento de pessoal, obedecendo a um cronograma anual;	SIM	SIM
		2.2. Apontar no cronograma qual a unidade da PF e a data na qual irá apresentar servidores para apoio à SR/PF/RR;	SIM	SIM
		2.3. Estabelecer um prazo para apresentação dos servidores recrutados, anterior à data de encerramento do serviço da equipe em atividade;	SIM	SIM
3. Servidor sem experiência ou capacitação na área	2. Programa de treinamento de servidores	3.1. Treinamento dos servidores recrutados em período anterior a sua designação para o serviço.	SIM	SIM
4. Ausência de controle de produtividade		4.1. Criação de avaliação de desempenho individual, comparando os tempos médios necessários para realização de cada atividade.	SIM	SIM

(Tabela 7 continua)

(continuação da Tabela 7)

Situação observada (Tabela 3)	Sistema Relevante (Tabela 4)	Mudanças necessárias (Tabela 5)	Desejável	Possível
		4.2. Acompanhamento diário de produtividade individual.	SIM	SIM
5. Coletor biométrico em número reduzido	3. Disponibilização de equipamentos para identificação biométrica em todas as mesas de atendimento	5.1. Aquisição de número adequado de equipamentos, considerando o número de servidores empregados na atividade anterior à identificação (conferência de documentos) e tempo necessário para realização da identificação de cada imigrante.	SIM	NÃO
6. Agendamento manual	4. Sistema de informação para suporte do processo como um todo, inclusive com agendamento e identificação biométrica	6.1. Agenda <i>on line</i> , acessível a qualquer imigrante ou entidade de apoio ao imigrante.	SIM	NÃO
7. Vários sistemas para serem alimentados isoladamente		7.1. Um único sistema de informação ou sistemas integrados que permitam o compartilhamento de dados dos imigrantes.	SIM	NÃO

Fonte: O autor, 2019.

Assim, identificados os sistemas relevantes e apontadas as ações tidas por necessárias, entendeu-se que as melhorias relacionadas aos sistemas 1 e 2 seriam desejáveis e possíveis de aplicação imediata, pois as mesmas se encontram no nível de sistema da Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Roraima com ou sem interveniência da CGPI e SEMOB/DGP.

As melhorias relacionadas aos sistemas relevantes 3 e 4, apesar de desejáveis, não se mostram factíveis ou viáveis num primeiro momento. A aquisição de coletores biométricos exige um processo licitatório complexo, que depende de gestões junto do Instituto Nacional

de Identificação/DIREX/PF. O desenvolvimento de um sistema de informação único para suporte de todo o processo de atendimento de solicitações de refúgio depende de ações da Diretoria de Tecnologia e Informação/PF e implica em um alto custo, longo prazo para disponibilização do sistema para operação e ainda exige superação de limitações de ordem técnica.

### **3.3.7 Estágio 7 – Implementação da ação para melhoria da situação problema**

Neste estágio da aplicação da metodologia, buscou-se estabelecer um plano com as ações de melhoria avaliadas como desejáveis e viáveis no estágio anterior, as quais podem ser implementadas imediatamente. Em relação às melhorias julgadas desejáveis, porém não viáveis no momento em razão das restrições existentes, foram definidas as providências que a Superintendência Regional da PF em Roraima deverá adotar para viabilizar a implementação em momento futuro.

No plano de ação imediata constam:

1. Adoção de um processo de recrutamento de servidores, planejado e gerenciado pela Superintendência da Polícia Federal em Roraima, no qual se estabeleça o número mínimo de servidores a serem recrutados periodicamente, aponte exatamente as Unidades da PF que deverão dispor dos servidores (segundo aspectos logísticos e de disponibilidade de efetivo) e informe, com antecedência, as datas de apresentação dos mesmos;
2. Implementação de programa de treinamento para servidores da PF, também disponível para prestadores de serviço e voluntários das entidades envolvidas no processo de atendimento dos imigrantes, presencial ou através de EAD, disponibilizado pela CGPI em parceria com a ANP, que capacite os servidores designados para o atendimento de solicitantes de refúgio.

Em relação ao procedimento para identificação biométrica do imigrante, está claro que não é factível, em curto prazo, a disponibilização de um equipamento em cada estação de trabalho. Atualmente, em Roraima, constam 16 estações de trabalho, sendo que apenas 3 equipamentos de identificação biométrica (*bookings*) estão disponibilizados pelo Instituto Nacional de Identificação para o Estado. Esses equipamentos, atualmente utilizados, já estão obsoletos no mercado, não sendo possível a reposição de máquinas danificadas ou manutenção das existentes. Apesar disto, a identificação biométrica e confronto do material coletado com as informações disponíveis nos bancos de dados é indispensável, tanto na identificação civil quanto na identificação criminal.

Diante disto, resta à Superintendência Regional da PF em Roraima: 1. Oficiar ao INI/DIREX/PF para que realize o processo de licitação necessário para aquisição dos equipamentos de identificação biométrica, para disponibilização do número de máquinas necessárias para operacionalização do trabalho em Roraima, informando ao Instituto que, até que tal procedimento seja concretizado, serão realizadas coletas de material biométrico fora dos sistemas, para posterior inclusão pelo próprio INI em sua sede em Brasília, compartilhando os riscos e prejuízos que o procedimento poderá causar à segurança e confiabilidade das informações.

Em paralelo a tal providência, a Superintendência Regional poderá verificar junto à Justiça Eleitoral e ao ACNUR quanto à possibilidade de cessão ou empréstimo de equipamentos de identificação biométrica, em sendo tais equipamentos compatíveis com os sistemas operados pela PF.

Em relação ao sistema de informação próprio, que integre aos bancos de dados já disponíveis na PF, e dê suporte de todo o processo para formalização das solicitações de refúgio, apesar de extremamente desejável, restou evidente sua imediata inviabilidade. Neste contexto, entretanto, cumpre observar que a CGPI colocou em operação, no final do mês de setembro de 2018, o Sistema de Imigração – SISMIGRA, desenvolvido pela DTI/PF e destinado ao gerenciamento dos processos da área de imigração. Conquanto o sistema ainda não atenda aos pedidos de refúgio, é possível encaminhar à DTI/PF uma demanda de evolução específica para criação do módulo pedidos de refúgio.

Diante disto, resta à Superintendência Regional da PF em Roraima: 1. Oficiar à CGPI/DIREX/PF solicitando a formalização da demanda de evolução do SISMIGRA, para dar o suporte necessário ao processo de pedido de refúgio e remessa do processo para julgamento no CONARE. Neste expediente, deverá fazer desenhar o processo de trabalho ideal, conforme expectativa dos atores envolvidos no atendimento dos imigrantes solicitantes de refúgio.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO

Este capítulo teve início com a caracterização da pesquisa como do tipo exploratória, posto que teve como principal propósito descobrir ideias ou soluções a partir da análise do processo em estudo, mediante emprego de uma abordagem qualitativa, enfatizando a interpretação subjetiva dos indivíduos envolvidos no processo.

O estudo de caso foi utilizado como estratégia base. Mas se procedeu à distinção entre as abordagens *hard* e *soft*, para chegar-se à conclusão de que a segunda delas melhor atenderia à necessidade de estruturação do problema.

A partir daí, foi justificada a escolha pela aplicação da *Soft Systems Methodology* ao caso em estudo, com a descrição da aplicação de cada um dos seus sete estágios.

No próximo capítulo, a partir dos resultados obtidos na aplicação das etapas do SSM, será apresentado um plano de ações para implementação na instituição em estudo, como sugestão para melhoria do processo de atendimento de solicitantes de refúgio.

## **4 AÇÕES PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE SOLICITANTES DE REFÚGIO**

A partir da aplicação da SSM foi possível identificar e descrever a situação problemática, selecionar sistemas relevantes, construir modelos conceituais e compará-los com a realidade, definindo quais as mudanças, viáveis e desejáveis, podem trazer melhorias para o processo em estudo.

Neste capítulo, pretende-se apresentar um plano de ações concretas, desejáveis e possíveis de implementação pela Polícia Federal em Roraima e em outras unidades que tenham problema semelhante (alto fluxo de solicitações de refúgio). Para tanto, será utilizado o método 5W1H, como ferramenta para proposição e auxílio no planejamento das ações necessárias ao alcance dos objetivos institucionais.

### **4.1 DEFINIÇÃO DE AÇÕES PARA AS MELHORIAS PROPOSTAS**

Durante a aplicação do SSM foi possível apontar as melhorias necessárias e possíveis para melhoria do processo de atendimento de solicitações de refúgio em Roraima.

Ao analisar as ações estabelecidas, verifica-se que algumas delas dependem apenas de decisões em âmbito local, ao passo que outras, por envolver questões mais complexas e custo elevado, precisam envolver outras instâncias. Embora tal circunstância seja determinante para a viabilidade das melhorias perseguidas, sempre haverá ações no âmbito da Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima que impactarão diretamente no alcance do objetivo de elevar a qualidade do atendimento ao solicitante de refúgio, mesmo que a longo prazo.

Considerando as ações de melhoria relacionadas no item 3.3.7 deste trabalho, pode-se propor quatro metas ou objetivos a serem alcançados pela Unidade da Polícia Federal que atende demanda decorrente da crise migratória, quais sejam:

1. Adoção de processo eficiente para recrutamento de servidores que darão suporte ao atendimento da demanda de solicitantes de refúgio;
2. Implementação de programa de treinamento na área de migração para servidores e colaboradores da PF;
3. Adoção de processo de identificação rápido e seguro para coleta de dados biométricos e identificação dos solicitantes de refúgio;
4. Desenvolvimento de sistema de informação que integre aos bancos de dados já disponíveis na PF, e dê suporte ao processo para formalização das solicitações de refúgio.

#### 4.2 PLANEJAMENTO PARA EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE MELHORIA PROPOSTAS

Com o objetivo de facilitar a compreensão das ações necessárias a conduzir ao alcance das metas estabelecidas, foi elaborado um plano de ação esquemático, apresentado em forma de tabela, com a aplicação do método conhecido como 5W1H.

O termo 5W1H deriva de várias palavras em inglês que são interpretadas como os questionamentos realizados ao objetivo planejado. Nesse caso, temos 5 palavras em inglês que se iniciam com a letra W e apenas 1 palavra em inglês que se inicia com a letra H, quais sejam: **What** – Definido como “*O que será feito?*”; **Why** – Definido como “*Por que será feito?*”; **Where** – Definido como “*Onde será feito?*”; **When** – Definido como “*Quando será feito?*”; **Who** – Definido como “*Por quem será feito?*”; **How** – Definido como “*Como será feito?*”.

Utilizando a ferramenta 5W1H, em relação à meta número 1, que é a adoção de um processo eficiente para recrutamento de servidores que darão suporte ao atendimento da demanda de solicitantes de refúgio, tem-se o plano desenvolvido na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 - Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 1

<b>META 1</b>	<b>Processo eficiente para recrutamento de servidores.</b>
<b>WHAT?</b> A ação a ser realizada.	Formalizar pedido de recrutamento semestral, que atenda a necessidade e continuidade do serviço de atendimento de solicitantes de refúgio na Unidade em cuja circunscrição ocorre crise migratória.
<b>WHY?</b> O motivo para a realização da ação.	Garantir o recurso humano necessário para o atendimento dos pedidos de refúgio, considerando a carência de efetivo na unidade em cuja circunscrição ocorre a crise migratória.
<b>WHERE?</b> Local onde a ação será realizada.	Formalização do Pedido na unidade recrutanda (Roraima); Deliberações e controle no Setor de Recrutamentos na DGP/PF (Brasília).
<b>WHEN?</b> Prazo em que a ação tem para ser realizada.	45 dias antes da apresentação da primeira equipe de servidores recrutados; Considerando a continuidade da ação enquanto durar a crise migratória, o processo de recrutamento deverá ser repetido a cada semestre, sempre observando a antecedência de 45 dias antes da apresentação da primeira equipe do recrutamento subsequente.

(Tabela 8 continua)

(continuação da Tabela 8)

<b>META 1</b>	<b>Processo eficiente para recrutamento de servidores.</b>
<b>WHO?</b> Pessoa ou equipe responsável por implementar a ação.	Superintendência Regional demandante, especificamente por sua Delegacia Regional Executiva – DREX, a partir de solicitação apresentada pelo Chefe da DELEMIG.
<b>HOW?</b> Como a ação será executada.	O pedido de recrutamento será formulado com periodicidade semestral, especificando: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número mínimo de servidores recrutados;</li> <li>2. Periodicidade mínima de cada ordem de serviço (servidores administrativos) ou ordem de missão (servidores policiais) - período mínimo razoável de 60 dias;</li> <li>3. Definição das Unidades da PF que deverão dispor dos servidores, segundo aspectos logísticos e de disponibilidade de efetivo;</li> <li>4. Cronograma para apresentação periódica de servidores;</li> <li>5. Exigir que o servidor recrutado tenha conhecimento na área de imigração, comprovado por lotação anterior na DELEMIG ou certificado de curso na área.</li> </ol>

Fonte: O autor, 2019.

Em relação à meta número 2, que é a necessidade de implementação de programa de treinamento na área de migração, para servidores e colaboradores da PF, utilizando a ferramenta 5W1H, tem-se o desenvolvimento dos seus elementos na Tabela 9 a seguir.

Em relação à necessidade de treinamento do pessoal empregado no atendimento dos solicitantes de refúgio, foi observado que já existem cursos básicos relacionados à área de controle migratório, disponibilizados na plataforma de ensino à distância da Academia Nacional de Polícia aos servidores da Polícia Federal. Tais cursos foram elaborados sob demanda da CGPI e atenderiam minimamente à necessidade de capacitação do pessoal empregado na atividade.

Não há obrigatoriedade para que os servidores realizem tais cursos, como regra, embora o recrutamento para missões e serviços possa exigir-los como requisito. Neste caso, é recomendável que os gestores divulguem os cursos, promovendo as inscrições dos servidores que serão objeto de recrutamento ou designação para atendimento dos solicitantes de refúgio, além de permitirem o acesso aos colaboradores (estagiários, prestadores de serviço e voluntários) envolvidos nas atividades.

Tabela 9 - Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 2

<b>META 2</b>	<b>Programa de treinamento para servidores e colaboradores da PF.</b>
<b>WHAT?</b> A ação a ser realizada.	Capacitação de servidores e colaboradores da PF que atendem os solicitantes de refúgio.
<b>WHY?</b> O motivo para a realização da ação.	Melhorar a qualidade e rapidez do atendimento prestado aos solicitantes de refúgio.
<b>WHERE?</b> Local onde a ação será realizada.	Na plataforma de ensino à distância da Academia Nacional de Polícia; Presencialmente na Superintendência Regional (Roraima);
<b>WHEN?</b> Prazo em que a ação tem para ser realizada.	Período anterior à apresentação para o serviço.
<b>WHO?</b> Pessoa ou equipe responsável por implementar a ação.	Academia Nacional de Polícia, Superintendência Regional, através de parcerias com a Sociedade Civil Organizada (especialmente ACNUR e Universidade Federal de Roraima).
<b>HOW?</b> Como a ação será executada.	Disponibilidade de acesso a cursos na modalidade de ensino à distância da ANP aos servidores e colaboradores da PF (estagiários, prestadores de serviço e voluntários). Realização de cursos e palestras sobre a questão migratória e procedimentos correlacionados.

Fonte: O autor, 2019.

Na Figura 14 a seguir, alguns exemplos de cursos atualmente disponíveis na plataforma de ensino à distância da ANP.

Figura 14 - Cursos EAD/ANP: área imigração



Fonte: <https://ead.dpf.gov.br/anpnet/>, 2019

Utilizando a ferramenta 5W1H, em relação à meta número 3, que é a adoção de processo de identificação rápido e seguro para coleta de dados biométricos e identificação dos solicitantes de refúgio, foi desenvolvido o plano apresentado na Tabela 10 abaixo.

Tabela 10 - Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 3

<b>META 3</b>	<b>Rápida e segura identificação biométrica dos solicitantes de refúgio.</b>
<b>WHAT?</b> A ação a ser realizada.	Aquisição de equipamentos para coleta de dados biométricos e identificação dos solicitantes de refúgio.
<b>WHY?</b> O motivo para a realização da ação.	Atualmente há um gargalo no processo de atendimento de solicitantes de refúgio, tendo em vista que o número de equipamentos para identificação é insuficiente.
<b>WHERE?</b> Local onde a ação será realizada.	Licitação para aquisição dos equipamentos a ser formalizado pelo INI/DIREX (Brasília)
<b>WHEN?</b> Prazo em que a ação tem para ser realizada.	Seis meses.
<b>WHO?</b> Pessoa ou equipe responsável por implementar a ação.	INI/DIREX.
<b>HOW?</b> Como a ação será executada.	Licitação Pública sob gestão do INI/DIREX.

Fonte: O autor, 2019.

Em relação ao procedimento para identificação biométrica do imigrante, acredita-se que não é factível, em curto prazo, a disponibilização de um equipamento em cada estação de trabalho. A aquisição de tais equipamentos está vinculada à política de identificação nacional, gerenciada pelo Instituto Nacional de Identificação – INI/DIREX/PF. Não há possibilidade de compra direta pela Superintendência Regional, em razão da necessidade de padronização e gestão do INI em nível nacional.

Atualmente, em Roraima, constam 16 estações de trabalho, sendo que apenas 3 equipamentos de identificação biométrica (*bookings*) estão disponibilizados pelo Instituto Nacional de Identificação para o Estado. Esses equipamentos, atualmente utilizados, já estão obsoletos no mercado, não sendo possível a reposição de máquinas danificadas ou manutenção das existentes. Apesar disto, a identificação biométrica e confronto do material coletado com as informações disponíveis nos bancos de dados é indispensável, tanto na identificação civil quanto na identificação criminal.

Diante disto, resta à Superintendência Regional da PF em Roraima oficiar ao INI/DIREX/PF para que realize o processo de licitação necessário para aquisição dos equipamentos de identificação biométrica, para disponibilização do número de máquinas necessárias para operacionalização do trabalho em Roraima, informando ao Instituto que, até que tal procedimento seja concretizado, serão realizadas coletas de material biométrico manualmente, para posterior inclusão no sistema AFIS pelo próprio INI em sua sede em Brasília, compartilhando os riscos e prejuízos que o procedimento poderá causar à segurança e confiabilidade das informações.

Com relação à meta 4, relacionada com o desenvolvimento de sistema de informação que integre aos bancos de dados já disponíveis na PF, e dê suporte ao processo para formalização das solicitações de refúgio, utilizando a ferramenta 5W1H, esta pesquisa sugere as ações apresentadas na Tabela 11 a seguir.

Em relação ao sistema de informação próprio, que integre aos bancos de dados já disponíveis na PF, e dê suporte a todo o processo para formalização das solicitações de refúgio, apesar de extremamente desejável, restou evidente sua imediata inviabilidade.

Neste contexto, entretanto, observou-se que a CGPI colocou em operação, no final do mês de setembro de 2018, o Sistema de Imigração – SISMIGRA, desenvolvido pela DTI/PF e destinado ao gerenciamento dos processos da área de imigração. Conquanto o sistema ainda não atenda aos pedidos de refúgio, é possível encaminhar à DTI/PF uma demanda de evolução específica para criação do módulo para pedidos de refúgio.

Tabela 11 - Desenvolvimento da Ferramenta 5W1H para a Meta 4

<b>META 4</b>	<b>Sistema de informação para suporte ao processo de atendimento aos migrantes solicitantes de refúgio.</b>
<b>WHAT?</b> A ação a ser realizada.	Desenvolvimento de sistema de informação que, dando suporte a todo o processo de solicitação de refúgio, possa se integrar aos bancos de dados disponíveis na PF, inclusive àquele destinado à identificação biométrica do migrante e emissão da CRNM.
<b>WHY?</b> O motivo para a realização da ação.	Atualmente são utilizados vários sistemas em paralelo, que retardam o fluxo do processo de atendimento e exigem retrabalho na alimentação dos bancos de dados.
<b>WHERE?</b> Local onde a ação será realizada.	Brasília - Desenvolvimento de sistemas são da atribuição da DTI/PF.

(Tabela 11 continua)

(continuação da Tabela 11)

<b>META 4</b>	<b>Sistema de informação para suporte ao processo de atendimento aos migrantes solicitantes de refúgio.</b>
<b>WHEN?</b> Prazo em que a ação tem para ser realizada.	Um ano.
<b>WHO?</b> Pessoa ou equipe responsável por implementar a ação.	Desenvolvimento do sistema pela DTI/PF, sob demanda da CGPI/DIREX, enquanto gestor de contratos na área de controle migratório.
<b>HOW?</b> Como a ação será executada.	Demanda evolutiva no SISMIGRA.

Fonte: O autor, 2019.

Diante disto, resta à Superintendência Regional da PF em Roraima oficializar à CGPI/DIREX/PF solicitando a formalização da demanda de evolução do SISMIGRA, para dar o suporte necessário ao processo de pedido de refúgio e remessa do processo para julgamento no CONARE. Neste expediente, deverá fazer desenhar o processo de trabalho ideal, conforme expectativa dos atores envolvidos no atendimento dos imigrantes solicitantes de refúgio, descrito no item 3.3.4 deste trabalho.

#### 4.3 VIABILIDADE DAS METAS PROPOSTAS

As ações propostas neste capítulo foram sintetizadas a partir de uma ponderação de viabilidade, priorizando-se aquelas que dependiam apenas de decisões da instituição pesquisada em nível regional. Não se olvidou, entretanto, de que, em tratando-se de um órgão público federal, de abrangência nacional, as decisões relacionadas a investimentos e aquisições exigem envolvimento de Diretorias, especialmente quando se cuida de sistemas de informação (que, por evidente, precisam ser integrados com demais sistemas em operação em todas as unidades descentralizadas) e aquisição de equipamentos para suporte de ações em todos os Estados e Distrito Federal, exigindo-se padronização.

Partindo-se dessas considerações, observa-se que todas as ações propostas são viáveis, sendo que as duas primeiras metas detalhadas no ponto anterior já estão sendo implementadas pela Superintendência Regional do Estado de Roraima, quais sejam, a adoção de processo eficiente para recrutamento de servidores que darão suporte ao atendimento da demanda de

solicitantes de refúgio e implementação de programa de treinamento na área de migração para servidores e colaboradores da PF.

As metas relacionadas à adoção de processo de identificação rápido e seguro para coleta de dados biométricos e identificação dos solicitantes de refúgio, bem como ao desenvolvimento de sistema de informação que integre aos bancos de dados, apesar de totalmente viável, exigirá o envolvimento da alta direção da instituição, cabendo à unidade regional fazer as propostas necessárias, conforme sugerido neste trabalho.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTE CAPÍTULO

A partir da aplicação das etapas da *Soft Systems Methodology*, o processo de atendimento de solicitantes de refúgio foi analisado, compreendido e descrito, as situações problemáticas foram identificadas, sistemas humanos relevantes relacionados às situações problemáticas foram apontados, foram elaborados modelos conceituais a partir da visão dos atores envolvidos no processo, realizadas as comparações entre a realidade pesquisada e o que tais atores apontaram como modelo ideal em suas visões, para, a partir desse ponto propor as ações de melhorias.

Foi justamente no presente Capítulo 4 onde apresentou-se um plano de ações a serem implementadas pela Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima para obtenção de melhorias no processo de atendimento dos solicitantes de refúgio. São metas e objetivos voltados à solução das falhas e/ou gargalos observados durante as fases de aplicação da SSM, com foco nas providências que a instituição pode executar imediatamente e/ou em curto prazo.

Dessa forma, neste Capítulo, além de apresentação das metas propostas à instituição, foi apresentado um planejamento para execução das ações necessárias, mediante indicação de esquemática do quê, porquê, onde, quando, quem e como deve-se executar cada uma das ações propostas, através da ferramenta 5W1H, ponderando-se acerca da viabilidade e resultados esperados para a instituição pesquisada.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo serão descritos os aspectos conclusivos deste trabalho, apontadas as dificuldades enfrentadas na pesquisa e as sugestões para trabalhos futuros.

### 5.1 CONCLUSÕES

A Polícia Federal possui um modelo de processo para atendimento de solicitantes de refúgio, amparado por previsão normativa e procedimentos e rotinas definidas há vários anos. O processo estabelecido, entretanto, não atende adequadamente em situações de emergência, como no caso do Estado de Roraima, fronteiro com um país em crise econômica e política que provoca o êxodo dos seus nacionais.

Ao longo deste estudo, portanto, buscou-se identificar formas de promover a melhoria ou adequação do processo de atendimento de pedidos de refúgio adotado como padrão único pela instituição pesquisada em todo o Brasil, para que se possa atender com mais eficiência as situações emergenciais que se impõem em momentos de crise migratória.

Neste sentido, no Capítulo 1, introdução, procurou-se apresentar a contextualização da questão migratória no Brasil, distinguindo a figura do imigrante solicitante de refúgio como destinatário de proteção especial pelas normas e convenções internacionais, das quais o Brasil é signatário, o que empresta relevância ao problema da instituição pesquisada, que precisa atender, com o máximo de eficiência possível, a demanda que se impõe a despeito de suas limitações de recursos humanos e materiais. Assim, neste capítulo, foram apresentados o problema da instituição e os objetivos da pesquisa, estes voltados não à apresentação de modelo de otimização ou garantia da total eficiência do processo, mas a proposta de soluções de melhorias viáveis para o processo de prestação de serviços.

No Capítulo 2, fundamentação teórica, foram discutidos os conceitos e as formas de gestão da administração pública, destacando a importância do planejamento estratégico no setor público e a necessidade de estabelecer o gerenciamento dos processos para obtenção dos objetivos institucionais, além da apresentação da metodologia SSM para estruturação de problemas complexos e análise dos atos normativos que orientam as ações da organização pesquisada.

No Capítulo 3, metodologia, a partir da classificação da pesquisa, justificou-se a escolha da abordagem *soft* para solução do problema, descrevendo-se a aplicação concreta da metodologia SSM ao caso de estudo, de cujas etapas resultaram, enquanto conjunto de ações, propostas para melhoria do processo de atendimento ao migrante solicitante de refúgio na

Polícia Federal em Roraima, apresentada no Capítulo 4 deste trabalho, com o planejamento da execução das tais ações, mediante indicação de esquemática do quê, porquê, onde, quando, quem e como deve ser executada cada uma das ações propostas, através da ferramenta 5W1H. Ainda no Capítulo 4 foram analisadas a viabilidade e os resultados esperados com a implementação das ações, as quais representam as metas de melhoria.

Em conclusão, é possível dizer que os objetivos específicos assim como o objetivo geral do estudo foram alcançados. Efetivamente, foi possível conhecer, descrever e analisar o processo atualmente adotado na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Roraima para atendimento de sua grande e crescente demanda de migrantes solicitantes de refúgio.

Especialmente com o emprego da *Soft Systems Methodology*, foram construídas propostas para melhoria do processo, as quais podem implicar na elevação do padrão de qualidade do atendimento dos migrantes, não havendo dúvida de que tais ações poderão também, teoricamente, servir de modelo para outras unidades da instituição pesquisada, onde, como em Roraima, verifica-se atualmente grande volume de demanda, a exigir um melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais disponíveis para a atividade.

No Capítulo 4 deste trabalho, especificamente, foram detalhadas exatamente as ações que devem ser realizadas (**What**); as razões que justificam as referidas ações (**Why**), o lugar onde as ações serão implementadas (**Where**), o tempo de execução das ações (**When**), os responsáveis por cada ação (**Who**) e a forma de execução (**How**) das ações (**5W1H**).

Assim, considerando a construção teórica e prática proposta neste estudo, está oferecida à instituição pesquisada uma nova técnica que poderá proporcionar o aprimoramento continuado do processo de atendimento de solicitantes de refúgio no Estado de Roraima e em outras unidades fronteiriças, como produto da consolidação e sistematização do conhecimento corporativo e ênfase na aprendizagem organizacional, gerando economia no emprego dos recursos humanos e materiais, além de impacto social relevante decorrente de uma prestação de serviço público mais eficiente.

## 5.2 CONTRIBUIÇÃO PARA A INSTITUIÇÃO PESQUISADA

O presente trabalho teve como propósito oferecer uma solução de melhoria para o processo de atendimento de solicitações de refúgio, a ser implementada pela Polícia Federal no Estado de Roraima e nas demais unidades localizadas em região de fronteira, notadamente em situações emergenciais, como em crises migratórias.

Assim, como principal resultado para a Instituição pesquisada, foi apresentado o plano de ações de melhoria que consta do Capítulo quatro. Não há dúvida de que, se inteiramente implementado, o plano de ações poderá proporcionar um novo fluxo para o processo de atendimento aos solicitantes de refúgio, com automação de tarefas e eliminação de etapas redundantes.

Contudo, é possível dizer que a pesquisa realizada, por si só, trouxe ainda outras importantes contribuições à Instituição. Primeiramente, cumpre observar que o presente estudo findou por apresentar à instituição pesquisada uma nova técnica (a partir da aplicação da *Soft Systems Methodology*) que pode ser aplicada para aprimoramento continuado de todos os seus processos de prestação de serviços à sociedade.

Neste aspecto, destaca-se que a Polícia Federal, reconhecida pelo seu trabalho na área da segurança pública, também exerce atividades de polícia administrativa e presta serviços públicos relevantes, os quais, muitas vezes, são custeados mediante taxas. Os cidadãos que solicitam passaportes; as empresas de segurança privada que requerem autorizações de funcionamento; as instituições financeiras que peticionam pela aprovação de seus planos de segurança; os pesquisadores que solicitam autorização para compra de produtos químicos controlados; os caçadores de subsistência que solicitam o registro de suas armas de fogo, dentre outros, todos esperam uma prestação de serviço de qualidade. Os processos correspondentes podem ser melhorados mediante a aplicação da *Soft Systems Methodology* – SSM.

Por outra parte, também merece destaque que a aplicação da *Soft Systems Methodology* – SSM pela presente pesquisa, por si só, contribuiu para construção da nova imagem que a Polícia Federal pretende ter no cenário nacional e internacional, refletindo os valores relacionados à defesa dos direitos humanos e à eficiência na prestação de serviços.

Na verdade, ao buscar uma acomodação das várias visões da situação problemática, na ótica de cada participante ou interessado no processo de solicitação de refúgio, a SSM permitiu à Instituição pesquisada aproximar-se da sociedade civil organizada, da comunidade acadêmica, de organismos internacionais e das demais agências que tratam da questão migratória no Estado de Roraima. Ao serem ouvidos quanto às suas perspectivas, expectativas e sugestões, os participantes da pesquisa, além de agregarem valor ao processo gerenciado pela Polícia Federal, passaram a enxergar a Instituição como aliado no alcance dos objetivos comuns.

### 5.3 LIMITAÇÕES E DIFICULDADES ENCONTRADAS

A necessidade de aprimoramento do processo de atendimento de solicitante de refúgio, em Estados fronteiriços ou em situações decorrentes de crises migratórias, é reconhecida pela instituição pesquisada, a qual é continuamente demandada neste sentido, quer seja pelos imigrantes, quer seja pelas instituições de apoio aos imigrantes, organismos internacionais e sociedade civil organizada, quer seja pelo próprio Estado brasileiro.

Tal circunstância impulsiona a procura por soluções de melhoria pelos vários atores envolvidos no processo, e isto, por sua vez, fez com que o processo de atendimento de solicitantes de refúgio em Roraima estivesse em constante mutação durante todo o período de desenvolvimento do estudo, dificultando sua compreensão, delimitação e mapeamento. Por exemplo, algumas soluções, que foram imaginadas como viáveis no início da pesquisa, já foram aplicadas, transformadas, e até rejeitadas. É possível que melhorias propostas no plano de ações não sejam mais viáveis ou relevantes daqui a algum tempo, diante das mudanças constantes da realidade e do processo.

Outra limitação do estudo, que deve ser pontuada, é a ausência de participação direta dos imigrantes (principais clientes do processo) na construção das soluções para melhoria do processo. Não foram colhidos dados diretamente com os imigrantes, embora membros de entidades representativas dos refugiados e migrantes tenham participado das reuniões e entrevistas.

As ações de melhoria, propostas no Capítulo 4 deste trabalho, representam a conclusão obtida com a aplicação da metodologia SSM, especificamente no período de junho a setembro/2018, quando da coleta e sistematização dos dados relacionados à situação-problema, e se limitam a refletir as preocupações dos gestores do processo naquele dado momento pesquisado.

Por outra parte, cumpre observar que as ações propostas neste trabalho tomam por base critérios avaliados com alto grau de subjetividade, notadamente quanto ao que pode ser caracterizado como desejável e viável num dado momento e de acordo com a visão de mundo dos envolvidos no processo, como na maioria das pesquisas qualitativas e exploratórias.

O presente trabalho não representa o esgotamento da discussão, nem se presta à compreensão total do problema nem a apontar a solução eficaz e definitiva para os questionamentos. O fato estudado é complexo, como complexas são as suas possíveis soluções, embora seja importante ressaltar que a pesquisa nunca pretendeu alcançar uma solução completa e acabada para o problema objeto do estudo. Consciente dessas

circunstâncias, o trabalho buscou sugerir ações, metas ou objetivos que pudessem efetivamente serem implementadas em nível mais baixo de decisão: Chefe de Delegacia, Delegado Regional Executivo, Superintendente Regional, Coordenador-Geral de Polícia de Imigração.

De toda forma, a pesquisa apontou a necessidade de investimento e envolvimento da alta gestão da PF, por sua DIREX, DTI e DLOG, para viabilizar as ações indicadas como mais relevantes para melhoria do processo, quais sejam: a disponibilidade de número adequado de equipamentos de identificação biométrica e o desenvolvimento de sistema informatizado para suporte de todo o processo de refúgio. Em relação a essas duas ações (metas), os gestores locais pouco podem realizar de modo efetivo, cabendo-lhes apenas sensibilizar as Diretorias para prioridade da área e relevância do investimento.

#### 5.4 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando a complexidade do problema objeto de estudo neste trabalho, que exige o atendimento eficiente de uma demanda aleatória e crescente, imagina-se útil o desenvolvimento de estudos complementares, notadamente voltados a estabelecer:

1. A importância da designação de gerente para o processo de atendimento migratório, que possa servir como ponto focal para gestão da demanda;
2. A utilidade da criação de um comitê gestor de crise migratória no Estado Fronteiriço, a ser composto por representantes de instituições e entidades interessadas, com atribuição para discutir os problemas e situações, sugerir melhorias, apoiar implementação de ações e avaliar continuamente os processos;
3. A relevância da documentação do processo de atendimento migratório e todas as suas modificações/evoluções, como base para gestão do conhecimento organizacional.

## REFERÊNCIAS

ABPMP Brasil. *Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento – CBOOK*. 1ª Edição. 2013. Disponível em: [https://cdn.ymaws.com/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP\\_CBOOK\\_Guide\\_\\_Portuguese.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOOK_Guide__Portuguese.pdf) . Acesso em 07/09/2018.

ALBUQUERQUE, Maria Carolina Barbosa de. *Proposta da cadeia de valor e mapeamento dos processos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida da Universidade Federal de Pernambuco*. 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

ALMEIDA, Adiel Teixeira de; MORAIS, Danielle Costa; COSTA, Ana Paula Cabral Seixas; ALENCAR, Luciana Hazin; DAHER, Suzana de França Dantas. *Decisão em grupo e negociação: métodos e aplicações*. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração Municipal. *Revista da Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, 46(5):1179-199, set/out 2012.

ARÊAS, Daniel Braga; LINS, Marcos Estellita. Aplicando a soft systems methodology a um projeto de extensão universitária. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 17., 2014, Rio de Janeiro. *Proceedings[...]*. Rio de Janeiro: Blucher Marine Engineering, 2014. p. 862-871. v. 1.

BORGES, Djalma Freire; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. *Revista da Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, 35(4):63-76, jul/ago 2001.

BPM CBOOK. *Guide to the Business Process Management Common Body of Knowledge*. version 2.0. Disponível em: <[www.abpmp.org](http://www.abpmp.org).2009>. Acesso em 08/09/2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm). Acesso em 20/06/ 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em: 18/11/2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.º 86.715, de 10 de dezembro de 1981*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm). Acesso em: 18/11/2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 23/06/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos 2*. Brasília. 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *GesPública – Guia de Gestão de Processos*, 2009a. Disponível em:

[http://gespublica.gov.br/ferramentas/anexos/guia\\_de\\_gestao\\_de\\_processos.pdf](http://gespublica.gov.br/ferramentas/anexos/guia_de_gestao_de_processos.pdf). Acesso em 25/08/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Carta de Serviços ao Cidadão*; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 2/2008.

BRODBECK, Angela Freitas; HOPPEN, Norberto; BOBSIN, Debora. Uma metodologia para implementação da gestão por processos em organizações públicas. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. 9, número 4, p. 699-720, set/dez 2016.

BRYSON, John M. Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations. *Long Range Planning*, Vol. 21, p. 73-81, 1988.

CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto (org.). *Metodologia de pesquisa em Engenharia de Produção e Gestão de Operações*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHECKLAND, Peter. *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: John Wiley, 1981.

\_\_\_\_\_, Peter. Soft Systems Methodology: a thirty year retrospective. Research Paper. *Systems Research and Behavioral Science*. Syst. Res. **17**, S11–S58 (2000). Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.133.7381&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em 07.09.2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva. 2004.

COSTA, Maria Teresa Pires; MOREIRA, Elzeni Alves. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma universidade federal. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 162-183, jan/2018.

CUNHA DOLCI, Pietro; BERGAMASCHI, Eloisio; VARGAS, Lilia. Visão sistêmica do pensamento sistêmico: uso de mapas conceituais. *Revista de Administração - FACES Journal*. Universidade FUMEC. Minas Gerais, vol. 12, núm. 1, enero-marzo, 2013, pp. 33-50. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194028663003>. Acesso em 08.09.2018.

DURÁN, Paulo Maurício García; GONZÁLEZ, Gina Paola Sánchez. La movilidad humana em América Latina y el Caribe a la luz de los flujos migratorios más críticos. *Refúgio, Migrações e Cidadania – Cadernos de Debates* n.º 11, Brasília, p. 25-42, dez/2016.

FELTRACO, Elcídio José; SOARES, Luciano Elias; GOMES Willian Bianchi; LIZOTE, Suzete Antonieta; VERDINELLI, Miguel Angell; LANA, Jeferson. Análise da adoção de normas para a qualidade ISO 9001: um estudo de caso com base no ciclo PDCA na visão dos envolvidos no processo. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*. Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 43 - 56, jan/jun 2012.

FREITAS, Wesley Ricardo de Souza; JABBOUR, Charbel José Chiappetta. O estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: fundamentos, roteiro de aplicação e pressupostos de excelência. In: *XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. São Carlos/SP.

Out/2010. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010\\_tn\\_sto\\_122\\_790\\_15342.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010_tn_sto_122_790_15342.pdf). Acesso em 07/07/2018.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n.1, p. 6 -19, jan/mar 2000.

\_\_\_\_\_. Os novos desafios da empresa do futuro. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 37, n. 3, p. 10-19, jan/mar 1997.

GRIN, Eduardo José. Programa nacional de gestão pública e desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a Administração Pública Gerencial. *E&G Economia e Gestão - Fundação Getúlio Vargas - FGV/EAESP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 39, abr/jun 2015.

HAMMER, Michael; STANTON, Steven. How Process Enterprises Really Work. *Harvard Business Review*, v., p 01-10, nov/dec 1999. Disponível em: <http://radcliff.group/data/documents/How=20Process=20Enterprises=20Really=20Work.pdf>. Acesso em 07/08/2018.

JOYCE, Paul. *Strategic Management for the public services: managing the public service*. Open University Press, 1999.

KASPER, Humberto. *O processo de pensamento sistêmico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto*. Porto Alegre, 2000. 291p. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção/UFRGS).

MARQUÉZ, Isabel; GODOY, Gabriel Gualano de. Perspectivas para Proteção de Migrantes e Refugiados à Luz da Declaração de Nova Iorque. *Refúgio, Migrações e Cidadania – Cadernos de Debates* 11, Brasília, p. 15-24, dez./2016.

MORAES SOBRINHO, João Moraes; SILVA, Ana Paula Da. A Administração Pública Gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na Prefeitura de Damião – PB. *SINERGIA*, Rio Grande, 19 (1): 21-32, 2015.

MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(3):7-21, jul/set 1979.

ONU. *Declaração Final e Plano de Ação*. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena. 1993.

OTA, Eric Tatsuya. *Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas*. Rio de Janeiro, 2014, 112 p. (Mestrado – Mestrado em Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas).

PAIM, Rafael; CAULLIRAUX, Heitor; CARDOSO, Vinicius; CLEMENTE, Rafael. *Gestão de Processos: pensar, agir e aprender*. Bookman, 1ª Edição. 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e gestão social. *Revista ERA*, Belo Horizonte, Vol. 45, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/texto2.pdf>. Acesso em 09/09/2018.

PEDROSA, Flavio Mascarenhas Roriz. *Planejamento Estratégico como ferramenta de Planejamento Governamental: Experiências do Governo Federal, Minas Gerais e Distrito Federal*. Brasília, 2017. 107 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Governamental/ Instituto Brasiliense de Direito Público).

PEREIRA, Iran Cosme. *Modelo para integração dos sistemas de gestão da qualidade, meio ambiente, segurança, saúde ocupacional e responsabilidade social em uma empresa têxtil*. Recife, 2011. 94p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/UFPE).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIDD, Michael. *Modelagem Empresarial: ferramentas para tomada de decisão*. Porto Alegre: Bookman, 1998.

PINHEIRO, Eduardo Mendonça; SANTOS, Sandro Gustavo Sousa; REIS, Edilany Cristina Gonçalves. Aplicação da metodologia *soft systems* para estruturar problemas em um curso de graduação. In: *Perspectivas Online: hum. & sociais aplicadas*. Campo dos Goytacazes, 17 (6), p. 31-40, 2016. Disponível em: [seer.perspectivasonline.com.br](http://seer.perspectivasonline.com.br) Acesso em 09.09.2018.

POLÍCIA FEDERAL. MJ. MGPro-PF *Metodologia de Gestão de Processos da Polícia Federal*. Escritório de Gestão de Processos – EGPRO EGPRO/GAB/DG. 2012. Disponível em: [https://ead.dpf.gov.br/anpnet/repository/coursefilearea/file.php/63/conteudos/complementares/08\\_metodologia\\_de\\_gestao\\_de\\_processos\\_mgpro\\_PF.pdf](https://ead.dpf.gov.br/anpnet/repository/coursefilearea/file.php/63/conteudos/complementares/08_metodologia_de_gestao_de_processos_mgpro_PF.pdf). Acesso em 13/09/2018.

POLÍCIA FEDERAL. MSP. *Portaria n° 8.711-DG/PF, de 09 de agosto de 2018, Brasília/DF*, Boletim de Serviço n.º 154, de 10 de agosto de 2018. Disponível em: [cige/servicos/gestao-processos/Anexo%20I%20-0Diagrama%20dos%20Macroprocessos.pdf](http://cige/servicos/gestao-processos/Anexo%20I%20-0Diagrama%20dos%20Macroprocessos.pdf). Acesso em 13/09/2018.

POMBAL, Bruno Miguel Oliveira. *Gestão da eficiência em Serviços de Documentação e Informação*. Porto, 2009. (Mestrado em Engenharia da Informação/Universidade do Porto).

PRADELLA, Simone. Gestão de Processos: uma Metodologia Redesenhada para a Busca de Maior Eficiência e Eficácia Organizacional. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 94-121, mai/ago 2013.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. *Relatório Direitos Humanos no Brasil 2011*. Documento disponível em [www.social.org.br/DH\\_2011\\_ALTA.pdf](http://www.social.org.br/DH_2011_ALTA.pdf). Acesso em 13/11/2017.

REIS, Kamylla Alves. *Aplicação da Soft Systems Methodology nos resíduos sólidos gerados pelo transporte rodoviário*. Uberlândia, 2018. 51 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Ambiental/Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Uberlândia).

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. *FOCO: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio*. V.7, nº1, p. 104-137, jan/jul. 2014.

REMOR, Lourdes de Costa; RADOS, Gregório Varvakis; REMOR, Carlos Augusto Monguilhott; MIRANDA, Angélica Conceição Dias. A construção da memória organizacional utilizando o gerenciamento de processo nas pactuações da comissão intergestores bipartite do sistema único de saúde. *Enc. Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf.*, Florianópolis, v. 14, n. 27, p.85-97, 2009.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). *A reinvenção do Planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

RODRIGUES, Stênio Lima; SOUSA, João Vitor de Oliveira. Modelagem de Processos de Negócios: Um Estudo sobre os Processos de Gestão de Compras Farmacêuticas em Hospital da Rede Privada De Teresina-Pi. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde – RGSS*. Vol. 4, n.º 1, jan/jun 2015.

ROSSONI, Luciano. Modelagem e simulação hard e soft em estratégia de negócios: aplicações e possibilidades em estudos e na prática. *Gestão & Conhecimento*, v. 5, n.1, jan./jun. 2007. Disponível em: [https://www.facet.br/gc/v5n1/pdf/modelagem\\_e\\_simulacao\\_hard\\_e\\_soft\\_em\\_estrategia\\_de\\_negocios\\_aplicacoes\\_e\\_possibilidades\\_em\\_estudos\\_e\\_na\\_pratica.pdf](https://www.facet.br/gc/v5n1/pdf/modelagem_e_simulacao_hard_e_soft_em_estrategia_de_negocios_aplicacoes_e_possibilidades_em_estudos_e_na_pratica.pdf). Acesso em 20/09/2018.

SCHIAR, Lazaro Ben Hur Pires; DOMINGUES, Jari Domingues. Organizações voltadas para processos: um paralelo com as organizações funcionais. In: *XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Curitiba – PR, out/2002.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista da Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro 35(4):19-43, jul/ago. 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista da Administração Pública - RAP*. Rio de Janeiro, v.43, n. 2, p. 347-69, mai/abr 2009.

SILVEIRA, Orlando Ferreira da; MICHELIN, Claudia de Freitas; SILUK, Julio Cezar Mairesse. Aplicação de uma proposta para a medição de desempenho de um sistema de Gestão da Qualidade. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. 10, Edição Especial, p. 92-107, ago/2017.

SIMÃO, Alberto; André Macieira, Claudete Trapp, Gustavo Cruz, Leandro Jesus e Luis Takada. *A Implementação de um processo de “Gestão por Processos” na Polícia Federal Brasileira*. ELO GROUP. Rio de janeiro, abr/2011. Disponível em: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-04/area-processos---a-implementacao-de-um-processo-de-gestao-por-processos\\_-na-policia-federal-brasileira.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-04/area-processos---a-implementacao-de-um-processo-de-gestao-por-processos_-na-policia-federal-brasileira.pdf). Acesso em 13/09/2018.

SOUZA, Daniel Luiz de. *Planejamento estratégico em organizações públicas*. Brasília, 2010. 73 p. Monografia (Pós-Graduação em Planejamento Estratégico/Universidade Gama Filho).

TONI, Jackson de. A Retomada do Planejamento Estratégico Governamental no Brasil: Novos Dilemas e Perspectivas. In: *VII Congresso de Gestão Pública - CONSAD*, Brasília – DF, p. 25-27, mar/2014.

TORRES, Maria Cristina Gonçalves; PAIVA, Ana Otávia Ribeiro; FERREIRA, Venice Cardoso; ROCHA, Andréa Mara da Cruz. Cadeia de valor: os benefícios do alinhamento entre a estratégia governamental e a operacionalização de seus processos. In: *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília/DF, abr./2013.

VALLE, Rogério; COSTA, Marília Magarão. Gerenciar os processos, para agregar valor a organização. In: Valle, Rogério; Oliveira, Saulo Barbará de (orgs). *Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN*. São Paulo: Atlas, p. 1-14, 2013.

VENTURI, Marcelo Junqueira; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues de; ANDRADE, Dimas Afonso Carrijo de; MEDEIROS, Davi Gomes de. Aplicação da Metodologia SSM Soft Systems Methodology na dinâmica do fluxo de informação da área de logística em uma cervejaria. *FEARP*, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/arquivos/04.pdf>. Acesso em 15/09/2018.

VIANA, José Antonio Rodrigues. Planejamento estratégico: um instrumento para a gerência de bibliotecas universitárias. In: *XI Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias*, 2000, Florianópolis. Anais do Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 2000.

YIN, Robert. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZDEPSKI, Fabíola Bevervango; DUCLÓS, Luiz Carlos; SILVA, Wesley Vieira da Silva; KATO, Heitor Takashi. SSM - *Soft System Methodology*: uma ferramenta para o desenvolvimento de um sistema de informação para o turismo. In: *Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia – XV SEGet*, AEDB, Resende/RJ. Nov/2008. Disponível em: [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/517\\_517\\_Artigo\\_SSM.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/517_517_Artigo_SSM.pdf). Acesso em 09.09.2018.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS****PROJETO PARA MELHORIA DO PROCESSO DE ATENDIMENTO DE SOLICITANTES DE REFÚGIO NO ESTADO DE RORAIMA****ROTEIRO DE ENTREVISTA – Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_**1. Identificação do entrevistado:**

Nome: \_\_\_\_\_

Orgão/Entidade que representa: \_\_\_\_\_

Cargo/Função: \_\_\_\_\_

**2. Questões propostas:**

- a) Qual a principal preocupação do entrevistado (ou a entidade representada pelo entrevistado) em relação aos imigrantes venezuelanos em Roraima? Sintetize em uma palavra, se possível.
- b) Quais as ações que o entrevistado (ou a entidade representada pelo entrevistado) realiza em relação ao fenômeno da migração venezuelana em Roraima?
- c) Entende a importância da regularização migratória (documentação) para garantia de dignidade aos imigrantes?
- d) O entrevistado conhece o processo de atendimento de solicitantes de refúgio que a Polícia Federal realiza em Roraima? Pode descrever as atividades que compõe tal processo?
- e) Considerando as atividades descritas, em qual (ou quais) delas o entrevistado (ou a entidade representada pelo entrevistado) tem atuação?
- f) Com base em sua experiência, como o entrevistado imagina ser um processo ideal para documentação dos imigrantes venezuelanos solicitantes de refúgio em Roraima?
- g) Qual ou quais os problemas/falhas/dificuldades que o entrevistado identifica no processo de atendimento e documentação dos imigrantes venezuelanos solicitantes de refúgio na Polícia Federal em Roraima? Qual o principal gargalo?
- h) O entrevistado entende que o número de pessoas empregadas no atendimento é suficiente?
- i) O entrevistado entende que as pessoas empregadas no atendimento estão qualificadas adequadamente?
- j) O entrevistado entende que a estrutura física disponível para o atendimento é adequada?
- k) O entrevistado entende que os equipamentos empregados no atendimento são suficientes?
- l) O entrevistado entende que os sistemas de informação, utilizados no processo, são adequados e facilitam o atendimento da demanda de solicitações de refúgio em Roraima?
- m) O que o entrevistado entende que pode ser feito para eliminar ou diminuir cada problema/falha/dificuldade apontada pelo entrevistado? Indicar quem, ao seu ver, poderia auxiliar na eliminação ou diminuição de cada problema/falha/dificuldade apontada.
- n) Como o entrevistado (ou o Órgão/Entidade que o entrevistado representa) poderia colaborar para melhoria do processo de atendimento de solicitantes de refúgio no Estado de Roraima?