

A GESTÃO POR PROCESSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daniela Torres Rocha

Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR

Marcos de Toledo Tito

Professor do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Londrina – UEL.

Maíra Tito

Diretora de Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL. Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual de Londrina – UEL.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fundamentos jurídicos da gestão por processos. 3. Da Gestão por Processos. 4. O Gestor de Processos. 5. Conclusões. 6. Referências Bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo tem como escopo analisar a implantação da gestão por processos na Administração Pública, iniciativa que garante maior eficiência e efetividade à atividade administrativa. Trata-se de medida que encontra sua fundamentação teórica na Constituição Federal de 1988, na lei e na doutrina jurídicas. O texto demonstra que é possível sobrepor a gestão por processos a uma estrutura hierárquica formal característica da administração pública, analisando as dificuldades e conseqüências dessa experiência.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo, Administração, Gestão, Processos.

ABSTRACT: The scope of this article is the analysis of the implementation of business process management at Public Administration, which is an initiative that guarantees efficiency and effectiveness to the administration activities. It finds theoretical support in the Constitution of 1988, the law and doctrine. The text shows it's possible to adjust the business process management into a hierarchy organized institution, as it analyses the obstacles and consequences of this experience.

KEY-WORDS: Administrative Law, Administration, Management, Process.

1. Introdução

O presente artigo analisa os aspectos jurídicos da implantação da gestão por processos na Administração Pública, de forma sobreposta à estrutura hierárquica, demandando alteração normativa somente em nível interno para possibilitar a criação da figura do gestor de processos.

Primeiramente, serão expostos os fundamentos jurídicos da implantação da gestão por processos na administração pública. Em seguida, o foco será o conceito de gestão por processos e seus aspectos. O próximo tópico tratará da figura do gestor de processos e ao final serão abordadas as conclusões a respeito da experiência.

2. Fundamentos jurídicos da gestão por processos

A Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, incluiu no art. 37 da Constituição Federal o Princípio da Eficiência, entre os princípios da Administração Pública. O artigo 2º da Lei 9.874/99, que trata do processo administrativo no âmbito federal, também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores.

As mudanças na legislação refletem a crise do Estado contemporâneo, principalmente no que se refere à sua incapacidade de atender às complexas demandas sociais por serviços públicos suficientes e de qualidade. Nesse sentido constata Jessé Torres Pereira Junior (JUNIOR, 2011):

Admite-se que o Estado moderno falhou não porque seja Estado, mas porque administra sem compromisso com os resultados de sua ação. O compromisso com os resultados de interesse público, que devem necessariamente surtir das ações estatais, carece de método de implementação. Surge o princípio da eficiência como o marco inicial da pós-modernidade, o tempo do compromisso com os resultados, a exigir uma mescla desafiante de atributos: racionalidade, conhecimento, profissionalismo e ética na gestão pública. Perceba-se que a eficiência, a partir do momento em que se eleva a princípio constitucional, deixa de ser apenas uma proposta politicamente correta para tornar-se um dever jurídico, imposto a todos os que gerem a administração pública, direta ou indireta, em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. O princípio da eficiência está, hoje, por toda parte, entre os cânones fundamentais da gestão do Estado que se pretenda voltada para os resultados, vale dizer, gerir com eficiência (relação entre o resultado alcançado e os recursos utilizados, isto é, relação custo-benefício) e eficácia (extensão na qual as atividades planejadas são realizadas e os resultados planejados são alcançados, isto é, consecução das finalidades). É hora, no direito público brasileiro, de proclamar-se que o princípio da eficiência implica o dever jurídico, vinculante dos gestores públicos, de agir mediante ações planejadas com adequação, executadas com o menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público.

As transformações anteriores, como a transição do modelo patrimonialista (corrupto e nepotista) para o modelo liberal burocrático (formal e hierárquico), imprimiram

impessoalidade à atuação administrativa, mas a ineficiência permaneceu característica que permeia toda a história do Estado contemporâneo.

Com o advento da globalização e a conseqüente integração econômica e expansão do conhecimento técnico, ampliou-se a crise de governabilidade estatal e a inviabilidade da burocracia, impondo a transição para o chamado modelo gerencial de Estado (NETO, 2010) ou governo empreendedor (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 1998) também tratou da eficiência como um dos deveres da administração:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público e também em relação ao modo racional de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, bem como ao intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (PIETRO, 1999).

O apreço pelo resultado e pela organização racional da Administração Pública, características do modelo gerencial, implicam em concretização da eficiência e da eficácia na atuação administrativa, convergindo para a sugestão de administrar com fundamento na abordagem por processos e, conseqüentemente, para a criação da figura do “gestor de processos”.

3. A Gestão por processos

Davenport e Short definem processo como “um conjunto de tarefas logicamente ligadas com a finalidade de alcançar um determinado resultado” (DAVENPORT, 1990). Para Scheer, “processo é um acontecimento de certa duração iniciado por um evento e concluído por outro evento” (SCHEER, 1994).

De acordo com Thomas R. Gullledge Jr e Rainer A. Sommer (GULLEDGE e SOMMER, 2011), uma abordagem por processos envolve:

- a) Documentação do processo para obter um entendimento de como o trabalho flui pelo processo;
- b) A definição de responsável pelo processo visando estabelecer responsabilidade gerencial;

- c) Gestão do processo para otimizar índices de performance;
- d) Melhoria do processo para aumentar a qualidade do produto ou os índices de performance.

No setor público, o principal benefício da gestão de processos, de acordo com Gullledge Jr e Sommer (GULLEDGE e SOMMER, 2011), é o aumento de eficiência e eficácia que pode ser alcançado por meio da reestruturação da organização por processos trans-funcionais. Ainda, a gestão por processos abre portas para abordagens criativas e inovadoras visando melhorar a *performance* organizacional. A gestão por processos permite também a implantação de sistemas e *softwares* modernos, que são, em sua maioria, orientados por processos. Outra vantagem da implantação de gestão por processos é a promoção da integração entre a estrutura interna e sistemas de informação orientados por processos.

A gestão por processos encontra consonância na transição para o modelo gerencial da administração pública, vivenciado no Brasil desde os anos 1990 e acentuado pela publicação do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, tendo como um de seus objetivos promover a eficiência e eficácia, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública.

De acordo com Emerson Affonso da Costa Moura (MOURA, 2010):

A atribuição prévia de competências cede espaço para uma definição pós-determinada das funções mediante a atuação de núcleos específicos e flexíveis, capazes de se adaptar às constantes modificações das demandas sociais, aperfeiçoando o atendimento do interesse público com uma atuação eficiente e de baixo custo.

Erige-se como atributo indissociável dessa especialidade o caráter técnico, uma vez que a adequação das estruturas, recursos e agentes dos entes estatais ou paraestatais às necessidades da gestão pública, bem como as atividades de persecução da finalidade envolvem a utilização de subsídios científicos capazes de garantir racionalidade e eficiência no processo de descentralização.

Por outro lado, a redução da gestão burocrática tradicional compreende a manutenção do formalismo dentro de parâmetros minimamente necessários para a realização das atividades mediatas voltadas à finalidade almejada, com o gradativo emprego de métodos e técnicas específicas que permitam a adoção de uma gestão gerencial profissional.

A gestão por processos é, portanto, um modelo adequado à gestão pública empreendedora, que adota princípios de gestão de negócios como atendimento ao cidadão como cliente, proatividade, iniciativa e autonomia gerencial, bem como controle por objetivos e metas. Ao visar resultados que melhor respondam aos cidadãos como clientes, a gestão pública empreendedora é baseada em avaliações contínuas para ajustar suas estratégias, planos e metas (CATELLI e SANTOS, 2004).

4. O Gestor de Processos

A gestão por processos não funciona tão bem quando sobreposta a uma estrutura de gestão hierárquica referente a comando e controle. Portanto, a mudança para a gestão por processos requer reestruturação, não necessariamente acompanhada de alteração na estrutura hierárquica formalmente estabelecida. É precisamente neste ponto que surge a necessidade da criação da figura do gestor de processos.

O gestor de processos, na implantação da gestão por processos sobreposta à estrutura hierárquica, tem funções comuns de gestão, porém orientadas aos processos, e outras funções específicas de gestão por processos. A título de exemplo, podemos citar as atribuições de: a) Planejar, coordenar, supervisionar e executar ações relacionadas aos processos sob sua gestão; b) Promover a articulação e integração entre as pessoas envolvidas nos processos sob sua gestão; c) Conduzir, monitorar e aprimorar continuamente os processos sob sua gestão, visando obter melhores resultados; d) Manter os processos sob sua gestão alinhados com as estratégias da instituição; e) Manter os envolvidos nos processos sob sua gestão informados sobre o desempenho e resultados obtidos; f) Solicitar a provisão dos recursos necessários para execução das atividades relacionadas aos processos sob sua gestão; g) Promover a articulação nas interfaces com outros processos; h) Informar os gestores da instituição sobre a existência de eventuais conflitos ou pontos de ineficiência no fluxo dos processos sob sua gestão; i) Elaborar informações gerenciais sobre os processos sob sua gestão. O gestor de processo é designado para atuar em um dos processos identificados na instituição.

A criação do gestor de processos demanda adaptação normativa, visando formalização de sua função e atribuições. As alterações podem ser somente internas, no próprio âmbito da instituição, ou pode ser necessário propor mudanças em normas externas, de caráter legislativo ou não. Em qualquer caso, deve haver previsão da existência do gestor de processos no arcabouço normativo da instituição, garantindo, assim, reconhecimento do mesmo. Geralmente, as normas institucionais garantem ao titular do órgão a competência para dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades das unidades que integram o órgão e expedir atos administrativos necessários à consecução dos objetivos da instituição. Neste caso, é possível implementar a gestão por processos por meio de normatização interna e infralegal.

5. Conclusões

Ao decidir pela implantação da gestão por processos na administração pública, necessário se faz analisar as espécies normativas vigentes no âmbito da instituição e a necessidade e pertinência de alterá-las. Importante ressaltar que qualquer alteração normativa deve ser realizada pela instância que detenha a competência para tanto e acompanhada pelos órgãos que detenham as atribuições pertinentes, como Consultorias Jurídicas e similares. Isto porque a norma que determinar a gestão por processos e disciplinar as atividades inerentes ao gestor de processos deve ter eficácia jurídica, emanando das autoridades competentes e observando os trâmites legais.

As alterações normativas podem ser divididas em dois grupos:

- a) Primeiramente, recomenda-se que sejam realizadas as alterações de regimentos internos ou similares, de forma a prever a existência do gestor de processos na estrutura do órgão;
- b) Posteriormente, devem ser realizadas as alterações de normas específicas de programas, projetos ou procedimentos do órgão.

A implantação da gestão por processos na administração pública pode gerar alguns problemas a serem enfrentados, principalmente no que se refere ao deslocamento de decisões e de responsabilidade dentro da hierarquia formal e ao regime jurídico dos servidores que forem designados como gestores de processos. Tal dificuldade ocorre, principalmente, na implantação da gestão por processos sobreposta à estrutura hierárquica formal, por meio da figura do gestor de processos. O poder de decisão do gestor de processos sobre determinado processo que se estende, não raro, a mais de uma unidade (Coordenação, Diretoria, etc.) dentro da estrutura hierárquica. Formalmente, entretanto, o gestor continua subordinado a somente uma unidade, de forma que poderão surgir conflitos entre a decisão tomada pelo gestor e a decisão tomada pelos titulares das unidades na hierarquia formal (Coordenadores, Diretores, etc.). Para prevenir e solucionar o problema, é recomendável que se estabeleça o nível de arbitragem de conflitos, preferencialmente localizando-o em alto nível hierárquico.

Outra questão que se coloca é a do regime jurídico do servidor designado como gestor de processo. O primeiro cuidado, nesse caso, deve ser a verificação das atribuições do cargo daquele servidor que se pretende designar como gestor de processo. Caso as atribuições sejam incompatíveis com as de gestor de processos, o servidor não deve ser indicado como tal, sob pena de caracterizar-se desvio de função.

É recomendável, ainda, que as atribuições do gestor de processo não coincidam com as atribuições de funções de direção, chefia ou assessoramento que existam na hierarquia formal do órgão da Administração. Evita-se, assim, eventuais ações judiciais visando equiparação de vencimentos com os detentores das citadas funções.

O problema da convivência de servidores em regimes jurídicos diversos foi identificado anteriormente em órgãos da administração pública. José Torres Pereira Junior, ao analisar a Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010, hoje sem eficácia, que autorizava o Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. – EBSEH, observou (JUNIOR, 2011):

Esse mix — para usar-se jargão da modernidade tecnológica, a que corresponderia a conspícua “miscelânea” — é de longa data conhecido da jurisprudência dos tribunais: regimes diversos de pessoal na mesma organização administrativa ensejam comparações, a partir do chamado cargo paradigma, entre condições laborativas, natureza da função e remuneração, sob a égide da isonomia, a suscitar inúmeros conflitos. É de prever-se a reedição desse cenário na EBSEH, com todo o séquito de disputas e mal-estar com que notoriamente contamina o ambiente de trabalho.

Muito embora não se trate de regimes jurídicos diversos, a designação de novas atribuições ao gestor de processo, com o conseqüente aumento de tarefas e de prestígio, pode ocasionar disputas e insatisfações internas, que devem ser enfrentadas pelo titular do órgão. É recomendável que haja previsão expressa acerca do regime jurídico.

Tratemos, ainda, da questão da responsabilidade pelos atos e decisões tomados no âmbito da gestão dos processos. A nosso ver, a responsabilidade do gestor de processos por seus atos segue as regras determinadas pela legislação para os servidores de forma geral. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, por exemplo, estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Ao tratar da responsabilidade, no art. 121 e seguintes, refere-se aos atos realizados no exercício do “cargo ou função”, o que abrangeria as atribuições conferidas em virtude da designação como gestor de processo, pois como orientamos acima, devem ser compatíveis com a descrição do cargo do servidor. Assim, no exercício da gestão de processo, o servidor estaria sujeito aos mesmos deveres, direitos, responsabilidades e penalidades a que está sujeito ordinariamente no exercício de seu cargo ou função pública.

Uma vez que não há necessidade de alteração da estrutura formal, os demais titulares de funções de chefia, direção ou assessoramento, também continuam responsáveis por seus atos na forma da legislação vigente, inclusive pelas decisões que tomarem em arbitramento de conflitos na gestão de processos.

A implantação da gestão por processos na administração pública é uma alternativa adequada à pretensão agregar eficiência e eficácia à gestão, dando efetividade ao Princípio da Eficiência. A formalização da figura do gestor de processos depende de adequação normativa e de cuidados específicos visando evitar desvio de função e ações judiciais por pretensão de equiparação de vencimentos. Não há exigência de sequência específica entre a alteração dos instrumentos legais, porém é aconselhável que se busque primeiramente a alteração dos regimentos internos ou

equivalentes, adaptando a estrutura da instituição. A criação e detalhamento da função de gestor de processos é possível e legítima, pois decorre das atribuições gerais previstas para os gestores públicos, como dirigir e orientar os órgãos sob sua gestão, por exemplo. Os deveres, direitos, responsabilidades e penalidades inerentes ao servidor não se alteram pela simples implantação da gestão por processos.

Por fim, vale mencionar que, na ampla pesquisa realizada, algumas experiências de gestão de processos foram identificadas, como na Polícia Federal Brasileira e no Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, entre outros, porém ficaram restritas à identificação dos processos nas instituições e sua melhoria, bem como sensibilização dos servidores envolvidos para a gestão dos processos identificados. A sugestão descrita neste artigo consiste em, para além de identificar e propor e melhoria constante dos processos, institucionalizar a função do gestor de processos, sobrepondo a gestão por processos à estrutura hierárquica formal.

6. Referências Bibliográficas

CATELLI, Armando e SANTOS, Edilene Santana. *Mensurando a criação de valor na gestão pública* in Revista de Administração Pública (ISSN: 0034-7612), maio-junho 2004. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004, p. 423-448.

DAVENPORT, T.H. and SHORT, J.E. *The new industrial engineering: information technology*, 1990.

GULLEDGE JR, Thomas R. and SOMMER, Rainer A. *Business process management: public sector implications* in Business Process Management Journal. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=1463-7154>

JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *O formato jurídico da gestão da saúde pública: a opção da MP nº 520/2010 por modelo empresarial, sob perspectiva jurisprudencial* in Revista de Direito Administrativo (ISSN 0034-8007), nº 256, janeiro a abril de 2011. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011. P. 95-128.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Agências, expertise e profissionalismo: o paradigma da técnica na Administração Pública* in Revista de Direito Administrativo (ISSN 0034-8007), nº 254, maio a agosto de 2010. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. P. 67-94.

NETO, Pedro Thomé de Arruda. *Reforma do Estado e Evolução dos Modelos de Gestão Pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova gestão pública constitucional* in Revista de Direito Administrativo (ISSN 0034-8007), nº 253, janeiro a abril de 2010. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. P. 133-158.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. P. 63-64.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.

SECCHI, Leonardo. *Modelos Organizacionais e Reformas na Administração Pública in Revista de Administração Pública* (ISSN: 0034-7612), MARÇO-ABRIL 2009. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 347-369.

SCHEER, A.-W. *Business Process Engineering: Reference Models for Industrial Enterprises*, 1994.

Trapp, Claudete Terezinha. *A influência das especificidades das organizações públicas na implementação da gestão de processos* – 2011. 113 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho. Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV. CDD – 658.4013