

Gerenciamento de processos nas Instituições Federais de ensino superior Brasileiras

RESUMO

Organizações públicas e privadas buscam realizar o gerenciamento de seus processos para obter maior eficiência, melhor desempenho e resultados. Porém, o setor público possui características diversas daquelas verificadas no setor privado e que demandam atenção especial nas limitações encontradas ao adotar abordagens que, mesmo validadas no ambiente empresarial, ainda carecem de maior aprofundamento quando aplicadas a organizações de governo. Trata-se de uma pesquisa com utilização de questionário como instrumento de coleta de dados tendo como alvo as 63 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), buscando conhecer o panorama do Gerenciamento de Processos de Negócios (*Business Process Management – BPM*) neste campo de atuação. Além disso, foi realizada pesquisa bibliométrica para identificar publicações sobre o gerenciamento de processos no setor público como referencial. A pesquisa confirmou que, apesar das restrições a que estão sujeitas as organizações públicas, o BPM é uma forma de gerenciamento de processos aplicável a organizações com as características das IFES e que uma parte destas estão em fase de implementação do BPM.

PALAVRAS-CHAVE: Gerenciamento de Processos; BPM; Gerenciamento de Processos no Setor Público.

Elzimar Andrade

elzimar@live.com

Universidade Tecnológica Federal do
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Vanessa Ishikawa Rasoto

vasoto@gmail.com

Universidade Tecnológica Federal do
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Hilda Alberton de Carvalho

hilda@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

1 INTRODUÇÃO

A eficiência do setor público é tema recorrente nos estudos relacionados à gestão pública. Quando não é a ineficiência ou a má gestão, é recorrente a temática sobre a busca da melhoria da eficiência do Estado na consecução de suas políticas públicas (KEINERT, 2007; MARTINS; PIERANTI, 2006; OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA, 2012; PALUDO, 2010; PAULA, 2005; PEREIRA; SPINK, 2006).

Ao longo das últimas décadas os Estados transitaram de administrações públicas patrimonialistas para burocráticas, visando a proteção do patrimônio público, buscando proporcionar serviços públicos profissionais, impessoais, formais, racionais, eficientes (PEREIRA; SPINK, 2006; TORRES, 2004).

Na ausência de reformas mais amplas, restam os instrumentos específicos, tecnologias de gestão, métodos, abordagens, a que os administradores públicos podem lançar mão buscando orientar a ação estatal por caminhos mais ágeis, eficazes, simplificados, descentralizados e transparentes, num contínuo processo de aperfeiçoamento, olhando para si próprios, num esforço de auto ajustamento, e nos requisitos dos usuários dos serviços públicos (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014; PEREIRA, 1998).

Tecnologias de gestão, enquanto técnicas administrativas, passam a ser incorporadas à gestão pública, uma vez que são inerentes à Administração em sua amplitude *lato sensu*, podendo ser aplicadas tanto para as organizações privadas quanto públicas (BRASIL, 2016b; BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012; PEREIRA, 1998). O que difere são os entraves e dificuldades particulares do setor público em relação ao privado quanto a forma de operação, mecanismos de controle e objetivos (BERGUE, 2008, 2010b; BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012; PEREIRA, 1998).

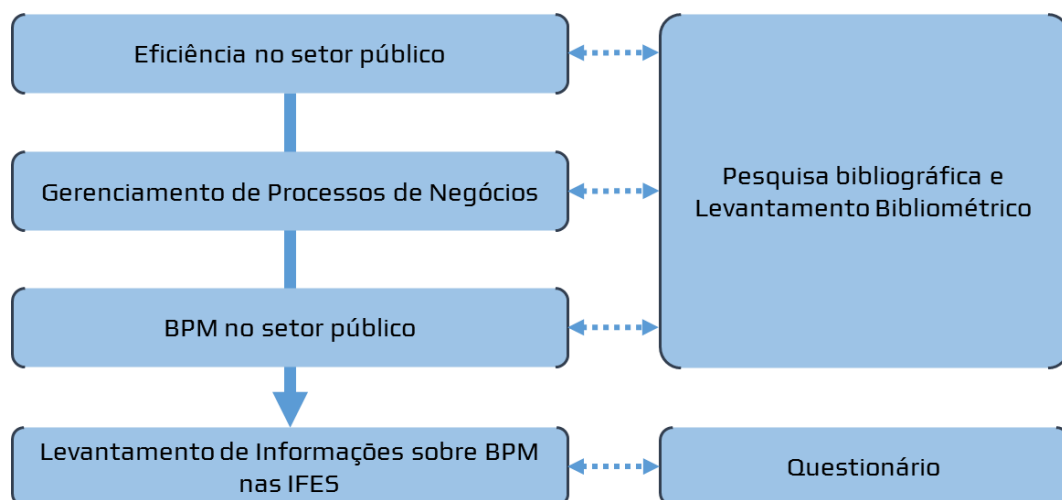
O Gerenciamento de Processos de Negócios (do inglês: *BPM – Business Process Management*) é uma destas tecnologias de gestão que tem ampla utilização no setor privado e que, aos poucos, passa a ser incorporado ao setor público. Como uma abordagem, o gerenciamento de processos pode proporcionar a melhoria do desempenho e dos resultados, afetando diretamente a eficiência das organizações (ABPMP, 2013).

Dessa forma, o artigo aborda o gerenciamento de processos levantando o estado atual do conhecimento e aplicação da temática no setor público no âmbito das instituições federais de ensino superior brasileiras para propor uma estrutura de referência generalista para este campo de atuação onde o Estado desenvolve uma das mais importantes políticas públicas: a educação.

2 METODOLOGIA

A Figura 1 representa o percurso investigativo adotado para a consecução dos objetivos, retratando as etapas, as fontes de dados e informações, assim como os instrumentos de pesquisa utilizados em cada etapa.

Figura 1 - Percurso investigativo e instrumentos de pesquisa utilizados



Fonte: elaboração própria (2017)

A metodologia adotada constitui-se de pesquisa de básica aplicada (BARROS; LEHFELD, 2007). Sob o ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, mas com abordagem complementar de caráter quantitativo (FLICK, 2008; GODOY, 1995). Sob o ponto de vista de seus objetivos a pesquisa é descritiva, embora inicialmente se verifiquem aspectos exploratórios para efeito de fundamentação teórica (RAMPAZZO, 2005).

Foram consultadas, por meio de questionário, as 63 IFES brasileiras, durante os meses de outubro e novembro de 2017. Portanto, considerando que as instituições consultadas equivalem à população e não a uma amostra desta, os dados coletados podem ser enquadrados como descritivos, sem tratamento estatístico.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Desempenho, produtividade, resultados, eficiência, eficácia, custos ou investimentos, foco no cidadão, transparência, governança, *accountability*, entre outros temas, são recorrentes nas discussões acerca da qualidade do serviço público. Todos relacionam-se com proximidade, afetando-se mutuamente. A eficiência, por exemplo, além de ser um princípio a ser observado pela Administração Pública, expresso na Constituição Federal vigente, afeta o desempenho, os resultados, a eficácia, os custos ou investimentos.

A burocracia, enquanto estrutura e não como fenômeno sociológico, tendo sido apropriada à teoria administrativa, apresenta adequações e disfunções, gerando espaços para novas tecnologias gerenciais de forma a corrigir tais disfunções (BERGUE, 2010a).

A reforma gerencial operada, dentre outros instrumentos, pela EC19/1998, trouxe um princípio filosófico norteador ao incorporar a eficiência na Administração Pública Federal, de forma expressa, alçando-a como uma diretriz constitucional. Inspirada na NPM, foi estimulada pela necessidade de se obter respostas a problemas tais como a “eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade

democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64).

Segundo Pereira (1996), das três dimensões da reforma gerencial, a última dimensão – gestão – era a mais complexa. A dimensão institucional legal foi realizada em parte, insuficiente para uma reforma mais ampla e significativa; a segunda dimensão – cultural – estava ocorrendo aos poucos, sepultando o clientelismo e o fisiologismo; a terceira, a dimensão gestão, que é a de colocar em prática novas ideias gerenciais para oferecer melhores serviços, com menor custos e melhor qualidade, era considerada a mais difícil, pois dependeria das unidades que deviam ser transformadas e de iniciativas dos núcleos estratégicos (BRASIL, 2016b).

A dimensão-gestão abarca a técnica administrativa, o como fazer, os métodos, sob quais valores a administração se assenta e é onde ocorre concretamente a reforma do aparelho estatal, onde “a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente” (PALUDO, 2010, p. 115).

Assim, coloca-se a continuidade da reforma do Estado sob a responsabilidade dos órgãos e unidades, que mudando a sua forma de gerenciamento para obter maior eficiência e proporcionar melhor serviço público, estão potencialmente reformando a Administração Pública (BRASIL, 2016b).

3.1 A eficiência na administração pública

A eficiência é tema comum ao modelo burocrático e ao gerencialista, ficando latente que é inerente à Administração em si, tendo como norte a melhoria dos serviços. Embora o conceito de eficiência não seja consensual, é uma expressão de uso frequente em Administração designando um parâmetro relativo ao uso de recursos, indicando como a organização emprega os recursos disponíveis e as converte em produtos ou serviços, em suma, é uma mensuração de sua produtividade (ARAGÃO, 1997; BERGUE, 2010a).

Diferencia-se da eficácia, uma vez que a eficiência observa o processo e os meios para sua consecução, enquanto a eficácia observa se o resultado está adequado à finalidade proposta (ARAGÃO, 1997; BERGUE, 2010a; CASTRO, 2006). Diferencia-se também da efetividade, termo mais adequado à esfera pública, sendo mais abrangente que a eficácia, pois a efetividade indica continuidade de uma solução, um efeito prolongado, enquanto que a eficácia retrata o efeito ao final do processo, o resultado (ARAGÃO, 1997; CASTRO, 2006).

A Constituição Federal de 1988 não previa em seu texto original a eficiência como princípio explícito para a Administração Pública. A inclusão se deu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC19/98), de forma explícita, juntamente com os já expressos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, sendo consequência do gerencialismo que se instala a partir de 1995 (SILVEIRA, 2009).

Bergue (2010a, p. 167) utiliza o termo eficiência na ótica da Administração Pública como sendo um princípio que serve de instrumento para a “análise e o redesenho de processos administrativos e finalísticos e para racionalização com

ênfase nos prazos”, desfocando-a da visão economicista da ênfase nos custos e na produtividade.

Para Nobre Júnior (2006, p.137), o princípio da eficiência deve ser compreendido como “o dever administrativo de melhor atender à consecução dos fins, de interesse público, a que está vinculada a Administração, laborando, para tanto, com o menor custo”. Note-se que o jurista vincula o administrador à economicidade e aos fins, portanto, incorpora o conceito de eficácia associado ao de eficiência, coadunando-se com o que expressa Castro (2006), para o qual não faz sentido falar em eficiência sem vincular à eficácia e à efetividade.

3.2 O gerenciamento de processo de negócio

O Gerenciamento de Processos de Negócio é uma abordagem que possibilita “identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar processos de negócio, automatizados ou não, para alcançar resultados consistentes e alinhados com os objetivos estratégicos da organização” (ABPMP, 2013).

Note-se que foi definido como abordagem, pois traz consigo a noção de filosofia, um conjunto amplo de diretrizes voltada para execução e capaz de comportar diversas metodologias, tendo significado diferente de método e técnica (CHECKLAND, 2000).

Mais do que uma técnica, o BPM busca mudar a forma como as organizações gerenciam o fluxo de trabalho, proporcionando mudanças rápidas e inovação para otimizar o trabalho e o relacionamento com clientes, fornecedores e colaboradores, viabilizando um novo nível de apoio às operações e uma nova capacidade para monitorar e medir desempenho nos diversos níveis da organização (ABPMP, 2013).

Britto (2012) afirma que o Gerenciamento de Processos de Negócio é a mudança da mentalidade necessária a toda organização, com ou sem fins lucrativos, pública ou privada, que reconhece que seus processos são a chave para um bom planejamento e que um bom planejamento pode levar a melhores, mais desejados e necessários resultados.

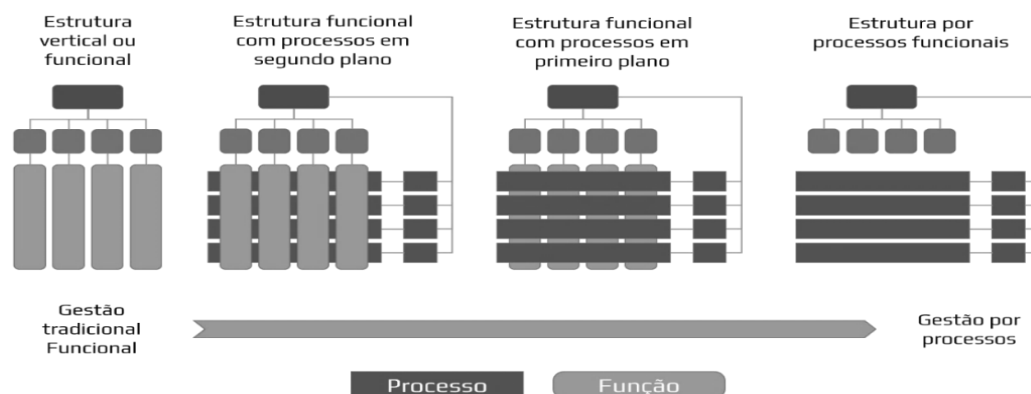
De Sordi (2012) considera que o BPM tem sua origem na Teoria Geral dos Sistemas (TGS), que tem como objeto “a formulação de princípios que são válidos para ‘sistemas’ em geral, qualquer que seja a natureza de seus elementos componentes e as relações ou ‘forças’ entre eles” (BERTALANFFY, 1968, p. 37).

A primeira onda de foco nos processos foi com base em Taylor, Demming e Juran e materializado em torno da TQM (*Total Quality Management* – Gerenciamento da Qualidade Total); a segunda, com a reengenharia de processos; e a terceira, com o BPM, com Peteringar e Howard Smith, em 2002, quando lançaram o livro “*Business Process Management: The Third Wave*” – Gerenciamento de Processos de Negócios: a Terceira Onda – e considerados criadores do conceito nas bases em que é utilizado hoje (ABPMP, 2013; BRITTO, 2012).

O que torna o BPM uma abordagem diferenciada é como os processos são considerados: enquanto nas organizações tradicionais a estrutura é predominantemente organizada por funções, nas organizações que utilizam o

BPM a gestão é orientada por processos (ABPMP, 2013; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; DE SORDI, 2012).

Figura 2 - Estruturas Organizacionais Funcional e por Processos



Fonte: adaptado de Paim et al. (2009)

A Figura 2 apresenta quatro configurações possíveis entre processos e estruturas funcionais. Na primeira configuração, o predomínio absoluto da estrutura funcional vertical característica dos silos, em que os processos sequer figuram como importantes. Na segunda configuração os processos aparecem, mas em segundo plano em relação aos silos funcionais. Na terceira, os processos convivem com a estrutura funcional verticalizada, mas são protagonistas. Na quarta configuração, a gestão é completamente orientada por processos.

3.2.1 Benefícios e resultados do BPM

A visão de processos sobre a visão funcional permite combater os males da fragmentação como os atrasos, a sobrecarga de atividades que não agregam valor, os erros e a complexidade (HAMMER, 2014). Os resultados esperados são a criação de processos de alto desempenho, que operam com custos muito mais baixos, velocidades mais rápidas, maior precisão e assertividade, ativos reduzidos e maior flexibilidade (HAMMER, 2014).

Ainda, segundo Hammer (2014), milhares de organizações, grandes e pequenas, públicas e privadas, estão colhendo benefícios extraordinários por gerir os seus processos de negócio ponta a ponta.

De acordo com Burlton (2001), os processos de negócio são ativos da empresa assim como são os recursos humanos, os financeiros, as facilidades disponíveis e as informações, sendo veículo de sincronização dos demais recursos com os aspectos da mudança, e o conhecimento é o principal habilitador para ajustes evolução de cada um dos demais recursos relativos à gestão por processos.

O BPM também atua sinergicamente com a Gestão do Conhecimento permitindo tornar explícitos os conhecimentos tácitos inerentes à execução dos processos, aflorando os conhecimentos internalizados e possibilitando que se torne de posse da organização. A difusão das melhores práticas e lições

aprendidas permite à organização capturar o conhecimento prático e difundir para toda a equipe (CARVALHO *et al.*, 2010; DE SORDI, 2012).

3.2.2 O gerenciamento de processos segundo a ABPMP

A ABPMP é uma organização internacional orientada e conduzida por profissionais de BPM que tem como missão promover a prática do Gerenciamento de Processos de Negócio e desenvolver o conhecimento na área (ABPMP, 2013).

A abordagem proposta pela ABPMP adota o ciclo de vida apresentado na

Figura 3 - Ciclo de Vida do BPM segundo a ABPMP



Fonte: ABPMP, 2013, p. 52

Independentemente do número de fases que este ciclo de vida possua em cada organização, seu fundamento basilar é o ciclo PDCA de Demming: planejar, executar, verificar e agir corretivamente.

3.2.2.1 Modelagem de processos

O conjunto de atividades envolvidas para criação de representações de processos existentes ou propostos é o que se denomina de modelagem de processos. Podem ser envolvidos na criação de modelos estrategistas de negócio, gestores de negócio, analistas financeiros, auditores, analistas de conformidade, analistas de desempenho de processo, analistas de negócio, analistas de sistemas, entre outros, podendo haver um facilitador, um modelador e vários especialistas envolvidos (ABPMP, 2013).

O número de níveis e nomes podem variar conforme os métodos e convenções, mas o processo deve ser decomposto em um nível suficientemente baixo capaz de retratar e entender as tarefas que ocorrem e como se encaixam para produzir os resultados das áreas funcionais, tanto no *as-is* (momento atual,

como é o processo agora) como no *to-be* (momento futuro, como o processo será) (ABPMP, 2013).

Os processos podem ser modelados a partir de várias perspectivas, por exemplo, representando O QUE deve ser feito para entregar um produto ou serviço para o cliente ou o COMO o trabalho é realizado (ABPMP, 2013).

3.2.2.2 Análise dos processos

Esta etapa proporciona o conhecimento comum de um processo já existente em seu estado atual (*as-is*) e como ele é executado para cumprir seus objetivos, sua capacidade, restrições e rupturas, podendo ser realizada por meio de várias técnicas, incluindo a modelagem, entrevistas, simulações, entre outras, podendo considerar o contexto, o levantamento dos pontos fortes, fracos, assim como identificar as oportunidades e ameaças. Esta etapa fornece embasamento à fase de desenho ou redesenho de processos (ABPMP, 2013).

Com isso é possível se ter compreensão da estratégia, metas e objetivos da organização; do ambiente e contexto do processo; do processo numa perspectiva interfuncional; das entradas e saídas incluindo fornecedores e clientes; do papel de cada área funcional e das interfaces dos processos; da escalabilidade, utilização e qualificação de recursos; das regras de negócio que controlam o processo; das métricas de desempenho; das oportunidades identificadas para aumentar a eficiência e a eficácia; entre outras (ABPMP, 2013).

É de grande auxílio conhecer as interações que o processo faz com os clientes, o desempenho do processo, as interfaces e delimitações, as regras do negócio, a capacidade, os gargalos, as variações e variabilidades, os custos, o envolvimento humano, os controles sob o processo, os sistemas de informação (fluxo de dados, regras do negócio de TI, sistemas aplicativos, sistemas legados, integração de sistemas etc) (ABPMP, 2013).

Conhecidos os problemas para os quais não se vislumbra solução, todos devem ser analisados em busca das causas e tratados com ferramentas adequadas de solução de problemas, devendo ser considerados os custos, *lead time* (tempo de ciclo), identificação de padrões entre processos, análise de causa raiz, sensibilidade, riscos, *layout*, alocação de recursos, motivação e recompensa, qualidade, agregação de valor, conformidade legal, inter-relacionamento social (observadas a multiplexidade, reciprocidade, transitividade, centralidade, distância, vazios estruturais, pontes, densidade, coesão estrutural etc) (ABPMP, 2013).

A etapa ainda requer um gerenciamento da informação coletada e analisada, com a respectiva documentação da análise, sendo oportunidade para alavancar a gestão do conhecimento da organização. (ABPMP, 2013).

3.2.2.3 Desenho dos processos

O desenho formaliza os objetivos e os entregáveis, o organização e regras necessárias para produzir os resultados desejados, num fluxo que se baseia nos relacionamentos de atividades e competências, equipamentos e suportes à

execução, tais como as tecnologias de produção e sistemas computacionais, incorporando tanto o desenho lógico quanto o desenho físico (ABPMP, 2013).

É necessário iniciar com uma revalidação das informações existentes e onde são usadas, criando uma extensão da informação e dos modelos para mostrar a operação como funciona atualmente, a situação “*as-is*”. O escopo do desenho irá determinar a natureza da transformação. Se for interfuncional e tratar o processo ponta a ponta então a mudança será de natureza mais estratégica e demandará um compromisso de longo prazo (ABPMP, 2013).

Os processos são desenhados em torno das interações com os clientes como um sistema puxado e as percepções dos clientes são a referência de avaliação da efetividade do processo. Na medida em que a organização amadurece em projeto de desenho de processos o método se torna padronizado (ABPMP, 2013). No entanto, o padrão não deve ser uma camisa de força e o método deve ser customizado a cada projeto e refletir a complexidade escopo a importância buscando beneficiar o projeto (ABPMP, 2013).

Os problemas anteriormente identificados devem ser eliminados assim como suas causas raízes. As causas devem ser localizadas ao nível de tarefa e podem também estar fora do escopo do desenho, de forma que é necessário identificá-los, observá-los, encapsulá-los e mitigá-los (ABPMP, 2013). Sempre que possível o fluxo de trabalho deve ser simplificado e, nesse sentido, a filosofia *Lean* é uma excelente aliada no desenho de processos, tornando-os mais enxutos quanto possíveis (ABPMP, 2013).

3.2.2.3.1 Desenho de serviços

Em muitos casos, processos de serviços são complexos, pois as partes interagem de forma não linear, não sendo apenas resultante da somatória das partes, mas das interações complexas cujo comportamento não é fácil de prever e modelar (ABPMP, 2013). Uma das fontes de complexidade em serviços são as pessoas como clientes, provedoras, executoras ou parte interessada (ABPMP, 2013). Considere-se maior a complexidade quando se trata de serviços públicos.

Processos de serviço são inerentemente centrados em pessoas e normalmente envolvem o cliente trabalhando em conjunto para criar valor. Em serviços, os processos são primários justamente porque afetam diretamente o cliente em sua percepção de qualidade e valor tanto no processo quanto no resultado (ABPMP, 2013).

3.2.2.4 Desempenho dos processos

Nesta etapa se requer que medidas, métricas e indicadores de desempenho estejam definidos para se monitorar os processos em relação às metas definidas e, simultaneamente, o que medir e como medir. A definição de desempenho de processo é: rendimento de um processo em termos de extrapolações de tempo, custo, capacidade e qualidade (ABPMP, 2013).

Aplica-se tanto em nível de fluxo de processo (interfuncional) quanto em nível de fluxo de trabalho (intrafuncional) e que algum grau de gerenciamento de

fluxo está ocorrendo para identificar atrasos e deslocar ou redistribuir trabalho, além de identificar problemas de qualidade a tempo de corrigi-los. Implica controle de como o trabalho se desenvolve, resposta consistente a eventos, medição da qualidade (em tempo real) e controle sobre regras que direcionam o trabalho (ABPMP, 2013).

Em nível de fluxo de trabalho, o foco deve ser no movimento físico de trabalho de uma atividade para a próxima e nos locais onde os problemas ocorrerem. Em nível de fluxo de processo, o foco é no movimento de trabalho entre áreas funcionais e no que é entregue para a próxima área na sequência do trabalho ou fluxo de processo. Em ambos os níveis as medições devem ser consistentes – tempo, custo, capacidade e qualidade. A diferença é de contexto e em como a informação pode ser aplicada para melhorar a operação (ABPMP, 2013).

3.2.3 BPM e tecnologia da informação

A área de TI tem um importante papel nas organizações, uma vez que, alinhada com os requisitos da gestão, é capaz de trazer excelentes resultados, não no papel de liderança do BPM, mas de apoio (ABPMP, 2013).

Os processos de negócio dependem de diversos recursos e os recursos informacionais são críticos para a efetividade e eficiência na execução de um processo, provendo capacidade de gestão da informação como suporte para captura de informações, armazenamento e acesso (KUMAR; WANG, 2015; SIDOROVA; TORRES; AL BEAYEYZ, 2015).

Davenport e Short (1990) consideram que processos de negócio e TI são parceiros naturais e se influenciam mutuamente, mas afirmam que a relação não é suficientemente explorada; se esta visão de alinhamento entre estratégia e desenho integrado fosse mais frequentemente praticada, as organizações poderiam obter maior sinergia e maximizar os resultados, visão que é compartilhada por Grover, Fiedler e Teng (1994), Henderson e Venkatraman (1993), Meel, Bots e Sol (1994) e Teufel e Teufel (1995).

3.2.4 Fatores críticos para o sucesso do BPM

Fatores críticos para o sucesso indicam aquilo que deve ser observado com mais atenção e cautela, podendo ser facilitadores ou obstrutores conforme a abordagem e o tratamento que se dê ao fator, cabendo aos gestores analisarem, planejarem e estabelecerem estratégias para um melhor resultado.

Baldam (2008, p. 52) estabeleceu uma lista de fatores críticos de sucesso para a implementação, baseado em Davenport (1994); Harrington, Esseling e Van Nimwegen (1997); Smtih e Fingar (2003); Harmon (2003); e Jeston e Nelis (2006):

- Apoio da alta direção, incluindo a presidência e alto escalão;
- Alinhamento das iniciativas de BPM à estratégia da organização;
- Gerente de BPM com experiência e competências necessárias;

- Uma estrutura de orientação ao BPM que seja clara e objetiva, que inclui o Manual de Processos;
- Estratégias para tratar a gestão de mudança;
- Capacitação de pessoas envolvidas;
- Conclusão de projetos de processos que devem ser iniciados e finalizados, não deixando a percepção de que não adiantou o esforço aplicado;
- Percepção que nenhum processo é estático. Uma companhia para continuar bem-sucedida deve ter habilidade para montar, desmontar e remontar suas atividades, adaptando-se às diversas variações de mercado e ambientais;
- Ter um desempenho sustentável, com trabalho continuado e sem paradas que caracterizem o trabalho como sendo pontual e eventual;
- Mostrar, de preferência com dados concretos, os benefícios alcançados, a agregação de valor alcançada, o alinhamento à estratégia obtido, entre outros (BALDAM, 2008; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

3.2.5 BPM em organizações públicas – referências internacionais

Os referenciais acerca do BPM aplicado a organizações públicas ainda são incipientes, como pode ser verificado por pesquisa bibliométrica realizada nas bases *Scopus*, *Web of Science* e *Science Direct* no mês de outubro de 2016.

A busca por BPM no setor público na base *Scopus* retornou 54 publicações entre os anos de 1988 e 2016, sendo que o ano de 2015 foi o que teve maior quantidade de artigos publicados, com oito no total. Na base *Web of Science*, a pesquisa retornou 21 resultados entre 2002 e 2016. Na base *ScienceDirect*, a mesma pesquisa resultou em 8 resultados entre os anos de 1823 e 2016.

Como critério foi observado se havia referência direta a estudos sobre a implementação ou a modelos de implementação de BPM em organizações públicas, excluindo meras referências ilustrativas ou tangentes ao setor público, bem como artigos que abordam ferramentas específicas para o BPM e abordagens puramente relacionadas a área de TI. A seleção inicial foi por meio dos *Abstracts* dos artigos, sendo que novas exclusões foram feitas posteriormente à leitura dos artigos com os mesmos critérios citados anteriormente.

Além dos artigos encontrados nas bases citadas, foram feitas buscas ostensivas no Google Acadêmico que resultaram em artigos adicionais não relacionados nas bases *Scopus*, *ScienceDirect* e *Web of Science*, tendo sido verificadas as publicações dos seguintes autores: Ahrend, Walser e Leopold (2013), Gullledge e Sommer (2002), Lonn e Uppstrom (2013) e Niehaves, Plattfaut e Becker (2013).

Destas referências foi possível extrair três aspectos fundamentais:

- 1) É possível aplicar o BPM em organizações públicas;
- 2) Há iniciativas de gerenciamento de processos pelo setor público em diversos países, alguns por razões legais, outros por indução social e outros por tendência;

- 3) Há que se levar em conta as características específicas de organizações de governo ao se adotar iniciativas de BPM; e
- 4) Apontam vários fatores críticos ao sucesso do BPM, tanto potencializadores como restritores.

3.2.6 BPM nas organizações públicas brasileiras

Para obter referências específicas às organizações públicas brasileiras foi realizado novo levantamento bibliométrico nas bases *Scopus*, *Web of Science* e *ScienceDirect*. À busca anterior foram acrescentados os termos “Brazil”, “Brasil” e “brazilian”, conforme descrito na seção que trata da Metodologia de Pesquisa.

A única base que apresentou resultado para esta busca foi a *Scopus*, com apenas uma referência: *Optimization and automation of starting a business within the brazilian tourist city using Business Process Management (BPM)*, elaborado por Oliveira, Campos e Silva (2014).

Além disso, foram feitas buscas ostensivas por referências a ‘BPM em organizações públicas brasileiras’ no Google Acadêmico e na base Scielo, os quais retornaram, em sua maior parte, dissertações de mestrado e teses, tendo sido analisadas as publicações dos autores Garcia (2015), Medeiros (2013), Miguel (2015), Moreira (2016), Pina (2013), Rodrigues (2015), Santos (2012) e Valenca et al. (2013).

Dos resultados foi possível observar que todos os trabalhos selecionados possuem data a partir de 2012, demonstrando que os estudos relativos ao tema no setor público são relativamente recentes, tendo sido possível extrair os seguintes aspectos:

- 1) demonstram que algumas organizações públicas brasileiras vêm implementando o BPM;
- 2) que os trabalhos tratam sobre implementação do BPM, não retratando resultados obtidos após um ciclo completo de gerenciamento;
- 3) tratam de modelos adaptados ao seu caso, baseados no ciclo de vida de BPM proposto pela ABPMP; e
- 4) apontam vários fatores críticos ao sucesso do BPM, tanto potencializadores como restritores.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta etapa da pesquisa possibilitou conhecer o panorama das iniciativas de gerenciamento de processos junto às instituições federais de ensino superior do país, gerando um panorama atual do contexto destas organizações que podem demonstrar determinadas tendências e práticas específicas deste campo de atuação das instituições públicas estudadas.

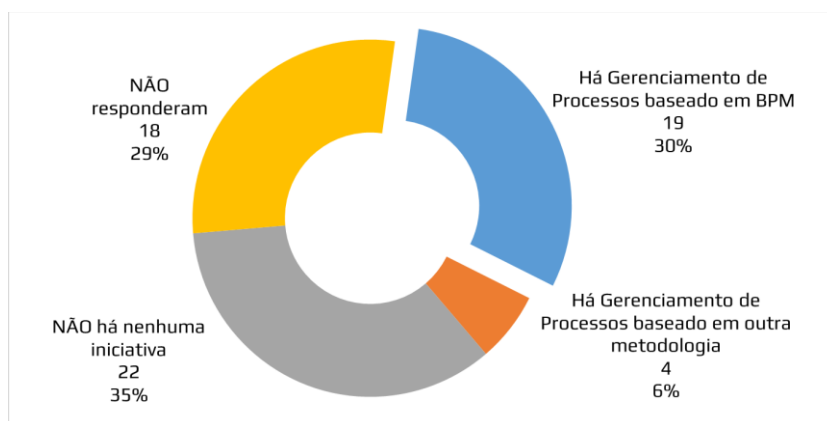
As IFES, vinculadas ao MEC, constituem as organizações públicas com a maior parcela do quadro de servidores federais, equivalente a pouco menos da metade do total, para executar as políticas públicas relativas à educação superior, possuindo enorme peso sobre o papel do Estado, influenciando a eficiência do setor público em grande proporção (BRASIL, 2016a).

4.1 Resultados

Foram consultadas 63 IFES em todo o país. Desse total, 19 IFES tinham iniciativas de Gerenciamento de Processos baseado em BPM, enquanto outras 4 instituições realizavam o Gerenciamento baseado em outras metodologias. Não possuíam nenhuma iniciativa de gerenciamento em andamento 21 IFES e outras 18 não responderam ao questionário. Dessa forma, a taxa de retorno de respostas foi de 71,4%.

O Gráfico 1 ilustra estas proporções.

Gráfico 1 - Panorama das iniciativas de Gerenciamento de Processos nas IFES

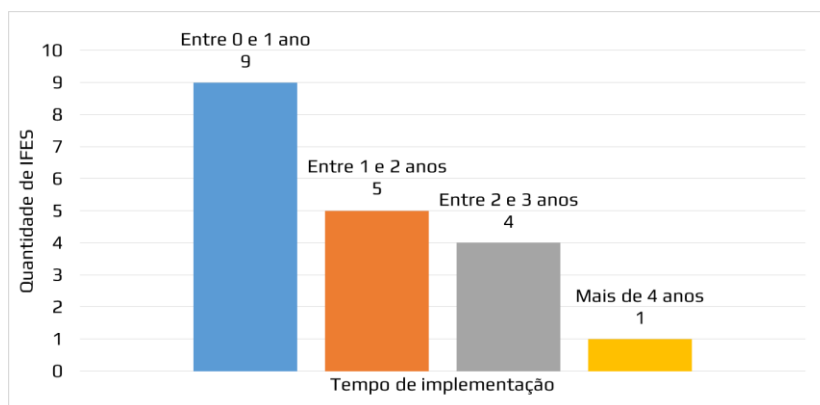


Fonte: elaboração própria (2017)

4.1.1 Gerenciamento de processos baseado em BPM

Os resultados que seguem levam em consideração a parcela de 19 IFES (30%) as quais possuem iniciativa de BPM, uma vez que o principal interesse da pesquisa foi em obter referência entre as instituições que adotam esta abordagem. Destas 19 instituições, apenas uma está a mais de quatro anos implementando o BPM, como pode ser verificado no Gráfico 2 e a maior parte delas – nove IFES – implementam a menos de um ano.

Gráfico 2 - Tempo de implementação do BPM nas IFES



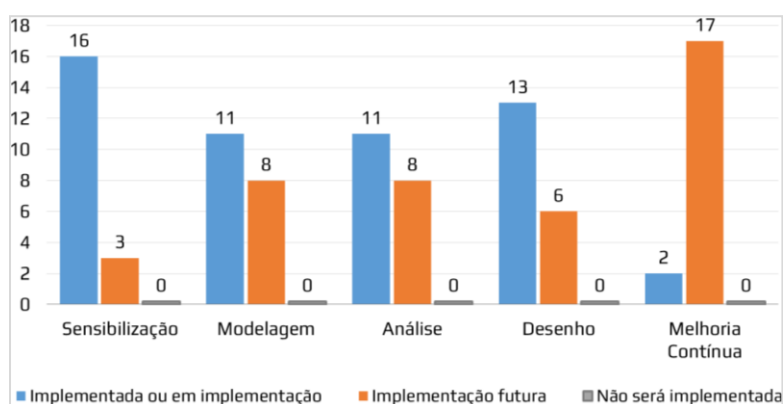
Fonte: elaboração própria (2017)

Em termos de número de etapas do ciclo de vida do BPM, foi consultado quais etapas as instituições pretendiam adotar e quais não, além da indicação de

quais já estavam implementadas ou em fase de implementação. Nesta da pesquisa foi adotado o ciclo de vida de BPM com cinco etapas, sendo elas: sensibilização da alta administração, modelagem de processos, análise de processos, desenho de processos e o gerenciamento para a melhoria contínua. O Gráfico 3 aponta o resultado.

As 19 instituições que adotaram o BPM responderam que a implementação compreenderá todas as etapas, portanto, nenhuma delas deixará de adotar uma ou outra etapa; 16 delas já realizaram a sensibilização da alta administração, 11 implementaram ou estão implementando as etapas de modelagem e de análise, 13 a etapa de desenho e 2 realizam ações de melhoria contínua. As etapas podem ser desenvolvidas simultaneamente: enquanto algumas áreas da instituição desenvolvem uma etapa inicial, outras podem estar mais avançadas.

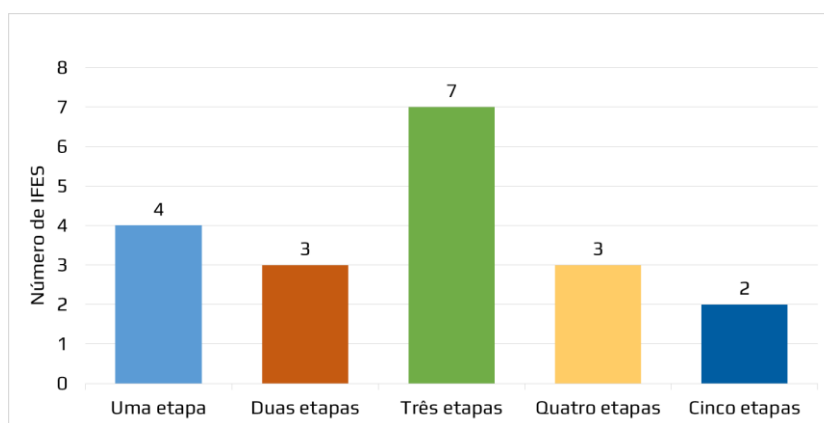
Gráfico 3 - Etapas de BPM nas IFES



Fonte: elaboração própria (2017)

O resultado, demonstrado no Gráfico 4, indica que a maior parte das IFES avançou no máximo até a terceira etapa na implementação do BPM, sendo que apenas 3 possuem 4 etapas e duas instituições atingiram as cinco etapas.

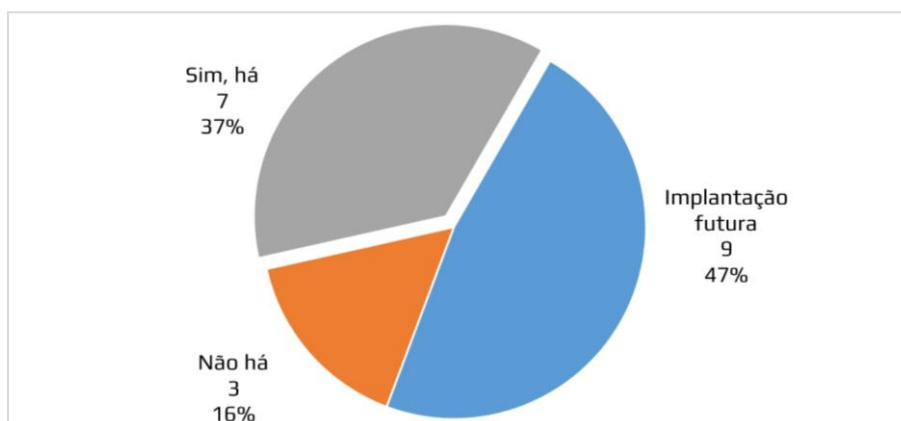
Gráfico 4 - Número de etapas de BPM implementadas



Fonte: elaboração própria (2017)

Um dos fatores críticos para o sucesso do BPM é a existência de uma estrutura organizacional dedicada ao gerenciamento da implementação do BPM e do gerenciamento dos processos em seu nível de maturidade, como é o caso do Escritório de Processos.

Gráfico 5 - Existência de Escritório de Processos



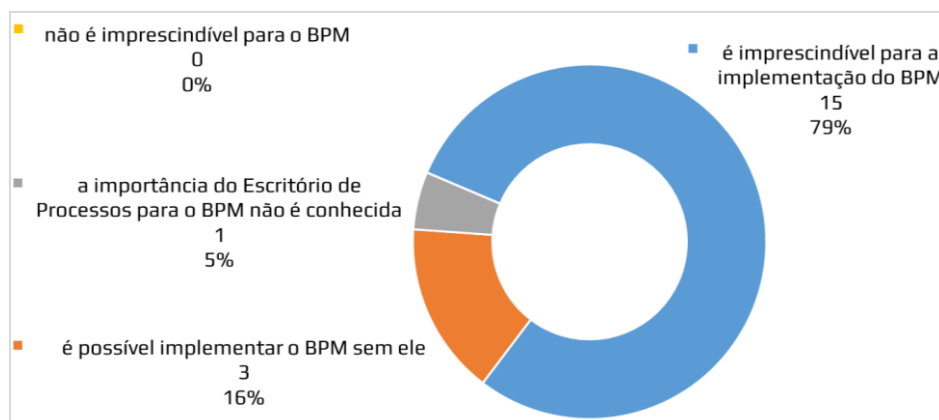
Fonte: elaboração própria (2017)

Foi investigado se as IFES estão adotando esta estrutura e, conforme demonstrado no Gráfico 5, verificou-se que 37% delas adotam o Escritório de Processos enquanto outras 47% indicaram que pretendem adotá-lo futuramente.

Quando indagados sobre a importância de adotar o Escritório de Processos, 15 IFES (79%) consideraram com imprescindível para a implementação do BPM, enquanto 3 IFES (16%) consideraram a possibilidade de implementar o gerenciamento sem esta estrutura. O resultado está expresso no Gráfico 6.

Os escritórios de Processos existentes nestas IFES vinculam-se a: Reitorias (2 IFES); Pró-reitorias ou Decanatos (2 IFES); e outros departamentos especializados de menor hierarquia (3 IFES).

Gráfico 6 - Importância do Escritório de Processos

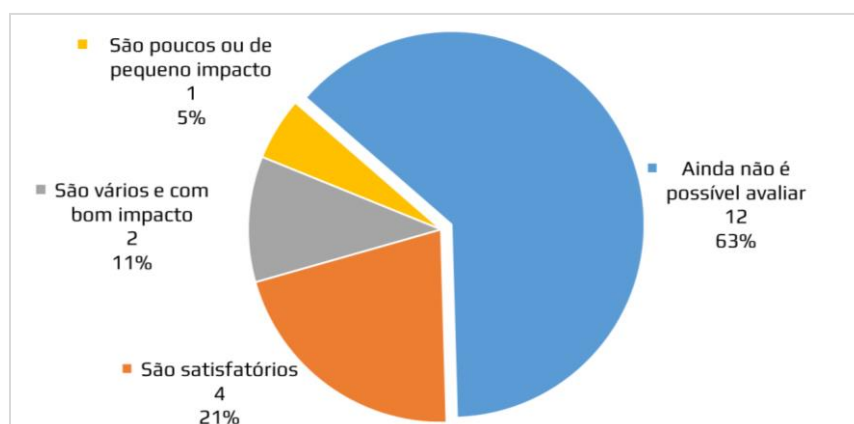


Fonte: elaboração própria (2017)

Como visto no Gráfico 2, a maior parte das IFES estão implementando o BPM há menos de dois anos, sendo que nove delas (47%) há menos de um ano, de maneira que não existe ainda muito o que se avaliar em termos de resultados específicos, o que foi retratado pelas respostas indicadas no

Gráfico 7, já que 12 IFES (63%) afirmam que ainda não é possível avaliar os resultados.

Gráfico 7 - Resultados do BPM segundo as IFES



Fonte: elaboração própria (2017)

No entanto, as IFES que já obtiveram resultados relataram que o Gerenciamento de Processos resultou em:

- simplificação de procedimentos;
- padronização e formalização de processos;
- multiplicação de conhecimento;
- despersonalização de processos;
- melhorias de processos;
- contribuição para a implementação de sistema integrado de gestão;
- maior dinamismo na tramitação de documentos;
- redução de custos;
- redução de tempo – lead time dos processos;
- ganho motivacional nas equipes;
- maior sinergia departamental;
- melhor compreensão de alguns processos;
- aumento da transparência;
- ajustes mais rápido às necessidades impostas pela legislação;
- melhoria da eficiência;
- desburocratização dos processos;
- visão dos processos de negócio de ponta-a-ponta;
- revisão e avaliação objetivas das práticas institucionais;
- organização dos processos de trabalho;
- melhoria dos fluxos internos;
- identificação e formalização das atribuições;
- criação de memória institucional;
- melhoria do planejamento dos setores;
- melhor suporte à informatização dos processos;
- maior rapidez na tomada de decisão;
- estabelecimento de prioridades;
- melhoria da qualidade dos serviços;
- melhoria contínua; e
- maior alinhamento com a estratégia da instituição.

Quando perguntados sobre eventuais dificuldades encontradas durante o processo de implementação, os respondentes indicaram:

- a pouca disponibilidade dos gestores;
- a dificuldade de mudança do modelo mental da visão funcional para a visão de processos;
- a resistência à mudança;
- a falta de comprometimento das equipes envolvidas;
- a pouca capacitação da equipe do escritório de processos;
- a dificuldade de refletir em como as atividades são realizadas;
- a pouca documentação, informação e histórico dos processos existentes;
- a ausência de uma metodologia padronizada e a capacitação dos servidores nessa metodologia;
- a falta de ferramentas tecnológicas;
- a pouca compreensão do método;
- o tamanho da instituição;
- a falta de cooperação das pessoas e dos stakeholders;
- a ausência de requisitos;
- a falta de iniciativa;
- a ausência de conscientização e alterações regimentais;
- a dificuldade de acesso à informação e orientações (resoluções, regimentos, atas);
- o baixo envolvimento e comunicação dos setores;
- a falta de patrocínio das unidades de negócio disponibilizando tempo para os levantamentos;
- a dificuldade no cumprimento do cronograma por parte dos executores das atividades;
- as ações anteriores frustradas;
- a falta de recursos humanos adequada para o trabalho;
- a falta de maior capacitação do pessoal envolvido no mapeamento de processos;
- a não adoção do escritório de processos;
- o baixo grau de mobilização dos setores envolvidos;
- a organização multicâmpus;
- a falta de empoderamento;
- a falta de equipe técnica especializada;
- a dificuldade em consolidar a metodologia de levantamento dos processos atuais (as-is) e de definição dos processos como devem ser (to be);
- a falta de adesão de vários setores; e
- o desconhecimento da importância desse gerenciamento.

Buscando conhecer algumas estratégias adotadas durante o processo de implementação do BPM nas instituições, foram obtidas as seguintes respostas:

Quadro 1 - Estratégias de implementação adotadas pelas IFES

IFES	Estratégias adotadas
A	realização de seminários sobre o tema;
B	implementação por meio de projeto piloto, utilizando a abordagem <i>Lean</i> , iniciando em dois setores;
C	capacitação da equipe, desenvolvimento de metodologia própria mais aderente, embora baseada em BPM, com envolvimento das equipes de trabalho nas áreas e atuação sob demanda;
D	capacitação do maior número de pessoas possíveis, atrelando o mapeamento de processos à implantação do sistema integrado de gestão;
E	palestra expositiva para todos os gestores; curso de capacitação para Servidores das diversas Pró-reitorias; curso de capacitação para acadêmicos do Curso de Administração ligados ao Projeto de Extensão; projeto de extensão com acadêmicos do Curso de Administração para ajudar no mapeamento dos processos; visitas e entrevistas para mapeamento dos processos com supervisão da divisão especializada em processos organizacionais;
F	<i>benchmarking</i> com outras instituições públicas;
G	capacitação, sensibilização, patrocínio da administração superior, <i>benchmarking</i> , visitas;
H	identificação de todos os processos e levantamento de nível de satisfação;
I	identificação dos processos problemáticos e que merecem atenção emergencial;
J	definição de normas regimentais, conscientização e treinamento do público envolvido diretamente com os processos;
K	vinculação da análise de processos aos sistema a serem implantados;
L	nivelamento conceitual sobre o mapeamento de processos, treinamento dos respondentes e acompanhamento pessoal das descrições;
M	visita técnica a uma IFES referencial para verificar <i>in loco</i> como ocorreu a implementação naquela instituição; palestra de sensibilização para reitor, vice-reitor, pró-reitores e diretores de unidades administrativas e acadêmicas; capacitação para um grupo de 30 servidores da instituição; mapeamento iniciado em uma área-piloto;
N	instituição de um manual para orientar os processos; mapeamentos setoriais para posterior estabelecimento do processo ponta-a-ponta;
O	mapeamento de processos-pilotos; gerenciamento das modelagens por um Escritório de Processos; replicação dos conhecimento por meio de multiplicadores da metodologia de maneira gradativa.
P	capacitação de uma equipe na metodologia; estabelecimento de um grupo de trabalho de estudos e propostas de macroprocessos; criação de um escritório de processos; normatização interna.
Q	sensibilização da alta gestão; demonstração de ganhos em fatos para as Pró-reitorias e secretarias; buscado minimizar o <i>handoff</i> ; manutenção da responsabilidade do mapeamento nas pontas, fora do escritório de projetos e processos;
R	convencimento, reuniões de sensibilização e propostas de melhoria nos processos;
S	uso do BPMN para a gestão de processos nas áreas com necessidade de implantação de tecnologia;
T	mapeamento dos processos de maior importância e com maior grau de deficiência.

Fonte: elaboração própria (2017)

Houve relato de adoção de ferramentas que possibilitam intervenções para obtenção de resultados mais rapidamente e possibilitar maior engajamento, como a filosofia *Lean*, incorporando o balanceamento da carga de trabalho, o *Kanban*, a identificação e eliminação de impedimentos e desperdícios.

4.1.2 Gerenciamento de processos baseado em outras metodologias

Entre as instituições que adotam outras abordagens de gerenciamento de processos que não o BPM (4 IFES), as respostas recebidas não permitem traçar com clareza que metodologia foi adotada especificamente, indicando uma utilização assistemática de ferramentas de gestão ou a utilização de guias de boas práticas, mas sem evidências de uma adoção estruturada que seja capaz de

caracterizar um gerenciamento de processos como diretriz institucional. Houve referência ao Gespública e a Gestão de Risco.

Apenas uma das respondentes desse bloco de questões afirmou estar realizando o gerenciamento entre 2 e 3 anos, enquanto que as outras três desenvolvem ações a menos de um ano. Duas delas afirmaram ainda não ter sido possível avaliar os resultados, enquanto que uma delas classificou como satisfatórios e outra como poucos ou de pequeno impacto.

Quando questionadas sobre a existência de uma estrutura específica para esse gerenciamento, nenhuma das IFES relatou haver uma área com atribuições semelhantes a um escritório de processos.

4.1.3 IFES que não realizam gerenciamento de processos

Entre as 21 IFES que não realizavam o gerenciamento de processos foi perguntado sobre o interesse em implementá-lo futuramente, sendo que 17 informaram não conhecer se há interesse institucional em adotar o BPM, portanto, os respondentes de 4 IFES demonstraram saber que há interesse institucional na adoção do BPM.

Seis IFES indicaram haver interesse em abordagens não-BPM e uma IFES não respondeu, portanto, restaram dez instituições respondentes que efetivamente indicaram não saber se há interesse em suas instituições realizarem futura implementação de gerenciamento de processos, qualquer que seja a abordagem.

4.2 Análise dos resultados

Os dados demonstraram que pouco mais de 1/3 de todas as instituições federais de ensino superior do país realizam gerenciamento de processos, na ampla maioria baseadas em BPM. Das instituições que não realizam gerenciamento de processos (1/3 do total), 10 indicaram interesse futuro em adotar o gerenciamento de processos independentemente da abordagem a ser utilizada. As demais IFES, equivalente a pouco menos de 1/3, não responderam ao questionário.

Considerando as instituições que já desenvolvem o gerenciamento de processos e aquelas que possuem interesse conhecido (10 IFES), há indicativo de que a proporção de IFES que adotam o BPM tende a aumentar no decorrer dos anos devido à tendência ao isomorfismo no campo de atuação destas organizações.

Como não há uma imposição por parte de órgãos superiores, devidamente regulamentada por legislação para a adoção do BPM, ela se dá de forma espontânea, o que é característica de isomorfismo mimético. Neste caso, há uma tendência modal de busca de um equilíbrio das práticas organizacionais comuns às organizações do campo de atuação, que pode ter consequências positivas e negativas.

Uma das consequências positivas do isomorfismo mimético é a construção de modelos baseados em iniciativas de sucesso que podem subsidiar outras organizações em seu processo de aprimoramento. Uma consequência negativa é

que nem todas as instituições são iguais e modelos prontos, engessados, podem não ser adequados às demais instituições sem que adequações tenham que ser feitas.

O isomorfismo pode, portanto, ser uma das razões da crescente adoção do BPM nas IFES brasileiras. Outra possibilidade é que outros fatores do ambiente institucional estejam pressionando as universidades do campo de atuação, de forma indutiva e até mesmo impositiva, a repensarem os seus processos e a maneira como os documentos são tratados e tramitados.

São crescentes as iniciativas e incentivos para que as instituições públicas adotem, a título de exemplos, o Processo Eletrônico Nacional e o Assentamento Funcional Digital, entre outros. O PEN é instituído pelo Decreto Federal nº 8.539/2015, que institui o SEI, o barramento de serviços eletrônicos nacional e o Protocolo Integrado.

O SEI é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, de forma a eliminar os papéis e a tramitação física de documentos. O AFD, por sua vez, procura disponibilizar todos os registros funcionais dos servidores públicos, ativos e inativos, efetivos e temporários, de forma eletrônica.

Estas iniciativas podem estar impulsionando às IFES a rever seus processos, tradicionalmente estabelecidos sobre documentos em suporte físico, sob uma nova perspectiva, um novo paradigma: a documentação em meio eletrônico e sua tramitação virtual. Esta mudança de paradigma tem impacto significativo na forma como as pessoas estão habituadas a gerar, analisar, tramitar, emitir pareceres etc., nos autos processuais, atividade corriqueira e predominante no serviço público. Esta quebra de paradigma, portanto, pode ser caracterizada como um catalisador de mudanças orgânico-estruturais, fazendo com que as instituições busquem suporte num ferramental metodológico que as auxilie em reestabelecer seus processos sob novas bases, como por exemplo, o BPM.

Pelo levantamento foi possível observar, também, que as iniciativas de BPM são recentes e que se concentram, por ora, em etapas mais iniciais como o mapeamento, análise e desenho de processos, indicando que o primeiro ciclo de vida do BPM ainda está em andamento. Tal resultado não possibilita verificar se a etapa relativa à melhoria contínua, decorrente de monitoramento e controle dos processos, acontece como parte do ciclo de vida proposto e definido no escopo do gerenciamento de processos destas instituições.

Os resultados verificados retratam mais o plano de implementação do que a prática de um processo cíclico de gerenciamento continuado de processos, retratando mais os resultados inerentes a etapas isoladas do que ao ciclo de vida completo e iterativo que caracteriza o BPM.

Portanto, as instituições pesquisadas não estão adotando o BPM em razão de referências de sucesso de outras IFES, de melhores práticas, sobre cujos resultados se reconhece a efetividade das ações desenvolvidas, mas em razão de fatores que as induzem a fazê-lo, quer seja por força institucional (isomorfismo coercitivo) ou por questões do macro ambiente organizacional de caráter mimético.

Característica citada pela totalidade dos respondentes cujas instituições adotam o BPM foi a etapa do ciclo referente à sensibilização da alta administração, indicando que a adoção busca o patrocínio dos altos gestores,

embora não foi possível verificar se há alinhamento das iniciativas de BPM com a estratégia organizacional nem a amplitude do escopo adotado.

Considerado um dos fatores críticos ao sucesso do BPM, a adoção de um escritório de processos como uma estrutura estrategicamente vinculada à alta gestão é pequena. As estruturas formalizadas com este intuito, denominadas ou não de escritório de processos, mas com atribuições especializadas vinculadas ao gerenciamento de processos, estão presentes em apenas quatro instituições. Em outras três instituições existe estrutura especializada, mas vinculadas a níveis menos estratégicos.

Este resultado é sintomático quando se verifica que 79% das IFES com BPM reconhecem o Escritório de Processos como imprescindível ao BPM, mas apenas 37% delas adotam esta estrutura no BPM, o que pode retratar uma dificuldade dos gestores do BPM em promover mudanças estruturais mais favoráveis ao gerenciamento de processos.

Tal configuração pode ser reflexo da forte hierarquia característica das instituições estatais e do denso arcabouço legal que delimitam a ação das organizações públicas e circunscrevem o papel dos administradores públicos de forma acentuada, no entanto, a pesquisa não se aprofundou suficientemente para confirmar este aspecto.

Outros 49% dos respondentes que adotam o BPM indicaram adoção futura do escritório de processos, o que não é uma característica comum de ser verificada na literatura, pois o papel do escritório é relevante, principalmente, na definição do plano de implementação do BPM, definição de prioridades, métodos, escopo, recursos, treinamentos, acompanhamento, execução, controle, entre outras atribuições. As razões podem ser, novamente, a forte hierarquia e o denso arcabouço legal.

Quanto aos resultados obtidos pelas IFES com a implementação do BPM, cerca de 2/3 afirmaram não ser possível avaliar, uma vez que a maior parte das instituições está num estágio inicial ou intermediário das etapas do ciclo. No entanto, foram listados espontaneamente diversos resultados iniciais que caminham ao par dos benefícios comumente esperados do BPM, tais como simplificação, padronização, menor lead time, melhoria da eficiência, desburocratização, entre outros.

Em relação às dificuldades descritas pelos respondentes, também há certa paridade em relação ao relatado na literatura, tais como resistência a mudanças, entraves com capacitação, problemas de comunicação, falta de pessoal, não existência do escritório de processos, capacidade de mobilização, entre outras.

As estratégias de implementação adotadas, sinteticamente relatadas pelos respondentes, revelam maior frequência de adoção de palestras, seminários e capacitações acerca do BPM, realização de visitas e de benchmarking em outras instituições públicas, implementação em áreas-piloto ao invés de ser ampla e total, além da sensibilização da alta administração.

Diferencialmente, foram citados:

- uso do BPM apenas para propiciar suporte à automação de processos;

- BPM aplicado junto com a filosofia Lean, procurando estabelecer processos 'enxutos', ágeis e sem desperdício de recursos;
- uso do BPM como estratégia associada para implantação de um sistema integrado de gestão; e
- mapeamento realizado com auxílio de acadêmicos do curso de Administração por meio de projeto de extensão.

A análise agrupada de benefícios e dificuldades relatados revelam que estas, na maior parte, guardam similaridade com o que é relatado na literatura, no entanto, as estratégias relatadas permitem verificar uma multivariabilidade de escopos adotados, desde os mais restritos aos mais amplos, e o uso de métodos diversos, permitindo concluir que as instituições têm buscado implementar o BPM considerando suas características próprias, forças e fraquezas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência do Estado é um grande desafio que as organizações públicas e os administradores públicos enfrentam, buscando cada vez mais usar os recursos disponíveis na consecução do interesse público. Adotar determinada filosofia, metodologia ou tecnologia de gestão no setor público requer, antes de mais nada, verificar a sua aplicabilidade a este setor e a sua adequação à Lei e às restrições burocráticas. Se viável, requer, ainda, analisar a capacidade da instituição pública em suportar a sua aplicação para promover os resultados desejados.

As pesquisas bibliométricas realizadas para identificar as publicações sobre o BPM nas organizações públicas no Brasil e no mundo indicaram que a produção é ainda baixa em todo o mundo, mas que o BPM é uma tecnologia de gestão que consegue infiltrar-se na burocracia do setor público, podendo ser útil às organizações públicas que buscam estabelecer um gerenciamento efetivo de seus processos em busca da eficiência apesar das dificuldades características do setor. Como uma abordagem de gestão que incorpora diversas tecnologias de gestão, verifica-se que o BPM pode contribuir para a melhoria da eficiência.

Foi possível verificar que cerca de um terço das 63 IFES do país possuem o gerenciamento de processos em implementação, a maior parte entre 1 e 2 anos. As práticas seguem como base o modelo da ABPMP com adaptações à sua realidade, com poucas variações. Os resultados levam a crer que a adoção do BPM se dá mais por razões de isomorfismo coercitivo de caráter normativo do que mimético, pois a institucionalização dos processos administrativos em meio eletrônico, estabelecido por decreto, tem levado às IFES a rever seus processos em função desse novo paradigma. Ademais, as IFES que adotaram o BPM não haviam ainda concluído a implementação, de forma que não podem ser consideradas influenciadoras das demais IFES, descaracterizando a tendência ao isomorfismo mimético.

Destaca-se que existem fatores que dificultam iniciativas como esta no setor público. A gestão das organizações públicas brasileiras é atividade complexa, uma vez que o contexto em que se inserem é densamente regrado por um arcabouço legal que restringe a ação dos administradores públicos, característica de um Estado altamente burocrático. Além desse peso legal, muito das normas legais

são retrógradas e desatualizadas, mas devido ao princípio da legalidade, o administrador fica adstrito ao seu cumprimento.

Junte-se a isso o fato que o planejamento do órgão é realizado para atender a disposições legais que não estão sincronizadas com outras exigências, como as de ordem judicial e as realizadas pelo controle externo, nem sempre alinhadas.

Ademais, as universidades são órgãos com determinada autonomia de gestão, característica das autarquias, mas que pouco se verifica na prática. Como tais, possuem ciclos de gestão definidos em razão do mandato do Reitor em que, à cada gestão, pode ter o planejamento revisto ou modificado. Assim, o gerenciamento de processos cíclico é essencial para que se consiga, apesar das dificuldades, remodelar os processos frente ao ambiente organizacional e político em constante mutação.

Como oportunidades de pesquisa futura sugere-se ser avaliada a evolução do nível de maturidade do gerenciamento, assim como avaliar o impacto do BPM sobre o desempenho e os resultados, buscando atestar a efetividade do BPM para o aumento da eficiência.

Management of processes in the Federal Institutions of Brazilian higher education

ABSTRACT

Public and private organizations have sought to manage their processes for greater efficiency, better performance and results. However, the public sector has different characteristics of the private organizations that demand special attention in the limitations found when adopting approaches that, even validated in the business environment, still need to deepen when applied to governmental organizations. This is an research using questionnaire as data collection instrument targeting the 63 Federal Institutions of Higher Education (IFES), linked to the Ministry of Education (MEC), seeking to know the panorama of Business Process Management (BPM) in this field. In addition, bibliometric analysis was conducted to identify publications about BPM in public sector, however, there are not many publications on BPM in public sector organizations. The research has confirm, despite the restrictions to which public organizations are subject, that BPM is applicable to organizations with the characteristics of IFES and that a part of these are in the BPM implementation phase.

KEY WORDS: Business Process Management; BPM; BPM in Public Sector.

REFERÊNCIAS

ABPMP. Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio: corpo comum de conhecimento. 3a ed. Brasil: ABPMP, 2013.

AHREND, Norbert; WALSER, Konrad; LEOPOLD, Henrik. Case Study of the Implementation of Business Process Management in Public Administration in Germany, Switzerland and Austria. 2013, Curits Farm, Kidmore End, NR Reading RG4 9AY, England. Anais... Curits Farm, Kidmore End, NR Reading RG4 9AY, England: ACAD Conferences Ltd, 2013. p.11–18.

ARAGÃO, Cecília Vescovi De. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. Revista do Serviço Público v. 48, n. 3, p. 104–132, 1997.

BALDAM, Roquemar. Gerenciamento de processos de negócios no setor siderúrgico: proposta de estrutura para implementação. Tese – UFRJ, Rio de Janeiro, 2008. 251 p. Disponível em: <<http://www.sage.coppe.ufrj.br/index.php/publicacoes/teses/2008/21-roquemar-de-lima-baldam-abril2008/file>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BALDAM, Roquemar; VALLE, Rogério; ROZENFELD, Henrique. Gerenciamento de Processos de Negócio - BPM: uma referência para implantação prática. 1a ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

BARROS, Aidil Jesus Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica. 3a ed. São Paulo: Makron Books, 2007.

BERGUE, Sandro Trescastro. A redução gerencial no processo de transposição de tecnologias de gestão para organizações públicas. In: XXXII ENCONTRO DA ANPAD, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. 3a ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2010a.

BERGUE, Sandro Trescastro. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. Brazilian Administration Review v. 7, n. 2, p. 155–171, 2010b.

BERTALANFFY, Ludwig Von. General systems theory. 1a ed. New York, USA: George Braziller, 1968.

BRASIL. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais - Agosto/2016. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016a. Disponível em: <<http://paineldoservidor.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

BRASIL. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. 2016b. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 6 out. 2016.

BRITTO, Gart Capote De. BPM para todos: uma visão geral abrangente, objetiva e esclarecedora sobre gerenciamento de processos de negócio. Florianópolis: Bookess, 2012.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. Revista do Serviço Público v. 50, n. 1, p. 66–96, 2012.

BURLTON, Roger. Business process management: profiting from process. 1a ed. Indianapolis, USA: Pearson Education, 2001.

CARVALHO, Rodrigo Baroni De et al. Avaliação de ferramentas de Business Process Management (BPMS) pela ótica da gestão do conhecimento. Perspectivas em Ciência da Informação v. 15, n. 1, p. 132–153, 2010.

CASTRO, Rodrigo Batista De. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: XXX ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2006, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2006.

CHECKLAND, Peter. Soft systems methodology: a thirty year retrospective. Systems Research and Behavioral Science v. 17, n. S1, p. S11, 2000.

DAVENPORT, Thomas H. Reengenharia de processo: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 1a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DAVENPORT, Thomas; SHORT, James. The new industrial engineering: information technology and business process redesign. Sloan Management Review v. 31, n. 4, p. 11–28, 1990.

DE SORDI, José Osvaldo. Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública* v. 31, n. 4, p. 126–156, 1997.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. 3a ed. São Paulo: Artmed, 2008.

GARCIA, Marcos José. *Adoção de BPM pelas IES brasileiras: características e oportunidades de melhoria*. Tese de Doutorado – FEA-RP/USP, Ribeirão Preto, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-15122015-153810/pt-br.php>>. Acesso em: 20 out. 2016.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas* v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.

GROVER, Varun; FIEDLER, Kirk D; TENG, James TC. Exploring the success of information technology enabled business process reengineering. *IEEE Transactions on Engineering Management* v. 41, n. 3, p. 276–284, 1994.

GULLEDGE JR, Thomas; SOMMER, Rainer. Business process management: Public sector implications. *Business Process Management Journal* v. 8, n. 4, p. 364–376, 2002.

HAMMER, Michael. What is Business Process Management? In: BROCKE, Jan vom; ROSEMAN, Michael (ed). *Handbook on business process management 1: introduction, methods, and information systems*. 2a ed. New York, USA: Springer, 2014. p. 3–16.

HARMON, Paul. *Business Process Change: a manager's guide to improving, redesigning, and automating processes*. San Francisco, USA: Morgan Kaufmann Publishers, 2003.

HARRINGTON, James; ESSELING, Erik; VAN NIMWEGEN, Harm. *Business Process Improvement Workbook: documentation, analysis, design, and management of business process improvement*. 1a ed. Columbus, USA: McGraw Hill Professional, 1997.

HENDERSON, John; VENKATRAMAN, Venkat. Strategic alignment: Leveraging information technology for transforming organizations. *IBM systems journal* v. 32, n. 1, p. 472–484, 1993.

JESTON, John; NELIS, Johan. *Business Process Management: practical guidelines to successful implementations*. 1a ed. Oxford, UK: Elsevier, 2006.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. 2a ed. São Paulo: Annablume, 2007. 136 v. (Administração pública).

KUMAR, Akhil; WANG, Jianrui. A framework for resource-based workflow management. In: BROCKE, Jan vom; ROSEMANN, Michael (ed). Handbook on Business Process Management 1: introduction, methods, and information systems. 2a ed. Heidelberg, DE: Springer Berlin, 2015. p. 507–529.

LONN, Carl-Mikael; UPPSTROM, Elin. Process Management Challenges in Swedish Public Sector: A Bottom Up Initiative:12th Annual International IFIP Working Group 8.5 Electronic Government Conference (EGOV), Univ Koblenz, Koblenz, GERMANY, SEP 16-19, 2013. Lecture Notes in Computer Science, 2013, Heidelberg, DE. Anais... Heidelberg, DE: Springer, 2013. p.212–223.

MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. 1a ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Revista de Administração Pública v. 42, n. 1, p. 61–82, 2008.

MEDEIROS, Wandré Matos De. Metodologias de Gestão de Processos para Aumentar a Eficiência e Eficácia dos Processos Operacionais da Eletrobrás Eletronorte. Dissertação de Mestrado – UFPA, Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/ppgec/data/producaoocientifica/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MEEL, Jeroen W Van; BOTS, Pieter WG; SOL, Henk G. Towards a research framework for business engineering. In: PROCEEDINGS OF THE IFIP TC8 OPEN CONFERENCE ON BUSINESS PROCESS RE-ENGINEERING, 1994, New York, USA. Anais... New York, USA: Elsevier Science Inc., 1994. p.581–592.

MIGUEL, Luciana Lamkowski. Proposição de uma Metodologia Para Implantação de BPM na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Dissertação de Mestrado – UFPE, Recife, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17464>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

MOREIRA, Elzeni Alves. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso na Diretoria de Administração de Pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação de Mestrado – Natal, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20829>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

NIEHAVES, Bjoern; PLATTFAUT, Ralf; BECKER, Joerg. Business process management capabilities in local governments: A multi-method study. *Government Information Quarterly* v. 30, n. 3, p. 217–225, jul. 2013.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. *Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região* v. 11, n. 1, p. 125–162, 2006.

OLIVEIRA, Fatima Bayma De. Política de gestão pública integrada. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

OLIVEIRA, Ivaldir Vaz De; CAMPOS, Fernando Celso De; SILVA, Orlando Roque Da. Optimization and automation of starting a business within the brazilian tourist city using Business Process Management (BPM). *Espacios* v. 35, n. 8, p. 15, 2014.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme De; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira De; GOMES, Vanessa Cabral. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. 1ª ed. Brasília: ENAP, 2014.

OLIVEIRA, Ricardo De. Gestão pública: democracia e eficiência - uma visão prática e política. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PAIM, Rafael et al. Gestão de Processos: pensar, agir e aprender. 1ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PALUDO, Augustinho Vincente. Administração Pública. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes De. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público* v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PINA, Estelamaris da Costa. GRESSUS: uma metodologia para implantação da BPM em organizações públicas. Dissertação de Mestrado – UFS, São Cristóvão, SE, 2013.

RAMPAZZO, Lino. Metodologia científica. 3a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

RODRIGUES, Gustavo de Oliveira. Aplicação da gestão de processos em uma universidade pública do estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado – UNESP, Bauru, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/132680>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SANTOS, Hígor Ricardo Monteiro. Fatores críticos de sucesso das Iniciativas de BPM no setor público. Dissertação de Mestrado – UFPE, Recife, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10877>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SIDOROVA, Anna; TORRES, Russel; AL BEAYEYZ, Alaa. The Role of Information Technology in Business Process Management. In: BROCKE, Jan vom; ROSEMANN, Michael (ed). Handbook on Business Process Management 1: introduction, methods, and information systems. 2a ed. Heidelberg, DE: Springer, 2015. p. 421–444. 3-642-45099-7.

SILVEIRA, Raquel Dias Da. Profissionalização da Função Pública. 1a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 236 p. 978-85-7700-206-1.

SMITH, Howard; FINGAR, Peter. Business Process Management: the third wave. 1a ed. Tampa, USA: Meghan-Kiffer Press, 2003.

TEUFEL, Stephanie; TEUFEL, Bernd. Bridging information technology and business—some modelling aspects. ACM SIGOIS Bulletin v. 16, n. 1, p. 13–17, 1995.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. 1a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VALENCA, George *et al.* Understanding The Adoption Of BPM Governance In Brazilian Public Sector. In: ECIS, 2013, Utrecht, NL. **Anais...** Utrecht, NL: ECIS, 2013. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/ecis2013_cr/56/>. Acesso em: 20 out. 2016.

Recebido: 17 jul. 2017.

Aprovado: 19 nov. 2017.

DOI: 10.3895/rbpd.v7n2.5706

Como citar: ANDRADE, E.; RASOTO, V. I.; CARVALHO, H. A. Gerenciamento de processos nas Instituições Federais de ensino superior Brasileiras. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 171-201, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Elzimar Andrade

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças CEP 80230-901 - Curitiba - PR – Brasil

Direito autorial: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

