

**CLAUDETE TEREZINHA TRAPP**

**A INFLUÊNCIA DAS ESPECIFICIDADES DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho

Rio de Janeiro

2011

**CLAUDETE TEREZINHA TRAPP**

**A INFLUÊNCIA DAS ESPECIFICIDADES DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NA  
IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE PROCESSOS**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre.

E aprovado em 11/08/2011  
Pela comissão organizadora

---

Prof. Dr. Joaquim Rubens Fontes Filho – Orientador

---

Profa. Dra. Isabel de Sá Affonso da Costa

---

Prof. Dr. Roberto da Costa Pimenta

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

**Trapp, Claudete Terezinha**

**A influência das especificidades das organizações públicas na  
implementação da gestão de processos / Claudete Terezinha Trapp. –  
2011.**

**113 f.**

**Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.**

**Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Organizações públicas. 2. Controle de processo 3. Administração  
pública. I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica  
e Pesquisa. III. Título.**

**CDD – 658.4013**

*Dedico esta dissertação às minhas filhas, Bárbara e Valesca,  
minhas joias mais preciosas!*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me amparar nos momentos difíceis, me dar força interior para superar as dificuldades, mostrar o caminho nas horas incertas e suprir as minhas necessidades.

À Polícia Federal, por meio da Diretoria Técnico-Científica, e ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que viabilizaram os recursos para a realização deste Mestrado em Administração Pública.

Ao meu orientador, por me guiar no caminho da ciência, acreditar em mim e me incentivar em todos os momentos.

Aos especialistas em Gestão de Processos, que fizeram parte desta pesquisa como entrevistados, pois sem eles este trabalho não atingiria o seu objetivo.

Aos meus amigos e profissionais que, desde a elaboração do Pré-projeto, até a revisão final desta dissertação, sempre se dispuseram a ajudar, dedicando-me horas preciosas de seus dias em detrimento de seus interesses particulares.

A todos os colegas, professores e funcionários da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, pelo convívio e aprendizado.

Aos meus superiores e colegas de trabalho na Polícia Federal, que me apoiaram durante todo o período do curso e da elaboração desta Dissertação.

A minha família, que amo muito, pelo carinho, paciência, compreensão e incentivo.

## **RESUMO**

Este estudo objetivou identificar de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito. Para isso foi realizada uma análise de referenciais teóricos com a finalidade de delinear, principalmente, questões relevantes para entender as diferenças entre a administração pública e a privada e que impactam na implementação da Gestão de Processos naquelas organizações, e de subsidiar a elaboração de um roteiro de entrevistas estruturado. A partir dessa etapa, foi efetuada uma pesquisa de campo constituída por oito entrevistas com especialistas brasileiros de destaque no mundo acadêmico nos quadros de empresas ou instituições que atuam com Gestão por Processos, em consultorias nessa área e/ou profissionais com certificação internacional em processos, bem como com experiência na implantação da Gestão de Processos em organizações da Administração Pública Direta Federal. O resultado dessas entrevistas foi analisado, consolidado e examinado à luz da posição dos autores do referencial teórico. Na percepção dos especialistas consultados nesta pesquisa, a menor maturidade apresentada pelas organizações públicas, relacionada à medição de resultados e ao acompanhamento do desempenho, prejudica a tangibilização dos resultados decorrentes da adoção da Gestão de Processos. Em consequência, as pessoas envolvidas têm dificuldade em perceber os ganhos que podem dela obter, situação que complica sobremaneira a possibilidade de movimentos de mobilização e o próprio comprometimento para a implementação da Gestão de Processos.

Além disso, os entrevistados consideram que a postura e o perfil dos servidores públicos, aliados a outras especificidades das organizações públicas - tais como estabilidade na carreira; falta de mecanismos de reconhecimento e recompensa e de avaliação de desempenho criteriosa; cultura de documentação e controle excessivos e as disfunções da burocracia; e a descontinuidade na gestão devido a influências políticas - também podem prejudicar o engajamento, a motivação das pessoas para essa gestão e a identificação e implementação de melhorias contínuas nos processos organizacionais, atividades intrínsecas da Gestão de Processos.

Palavras-chave: Especificidades das organizações públicas. Gestão de Processos. Diferenças. Pública. Privada. Gestão. Administração.

## **ABSTRACT**

This study aimed to identify how the specific characteristics of public organizations influences the implementation of Business Process Management in its scope. This study was conducted under a theoretical analysis in order to delineate especial issues that are relevant to understand the differences between the public and private administrations and the impact of that difference both in the implementation of Business Process Management for those organizations, and to support the development of a set of structured interviews. From this point, a field survey was done by interviewing eight Brazilian experts on Business Process Management who have highlighted academic status on the subject, are a staff member of companies or institutions that work with Business Process Management, who works as a Business Process Management consultant and/or are a Certified Business Process Professional, as well as experience in implementation of Process Management in organizations of Public Federal Direct Administration. The results of those interviews were analyzed, consolidated and examined by the authors considered as theoretical references. In the perception of the interviewed experts, the lower maturity shown by the public organizations, related to the measurement and monitoring of business process performance undermines the results that can be achieved by the adoption of Business Process Management and consequently, people do not realize the gains that they can get through it, hindering the ability to mobilize them and committing them to the implementation of Business Process Management. Moreover, the posture and profile of its own servers, along with other specifics of public organizations - stability of the public employees, lack of recognition and reward mechanisms and performance evaluation criteria, culture of excessive documentation and control and the dysfunctions of bureaucracy and also discontinuity in management - do not contribute to the engagement and motivation to the management of people and may hinder the identification and implementation of continuous improvements in the organizational processes, intrinsic activity of Business Process Management.

**Keywords:** Specific characteristics of public organizations. Business Process Management. Differences. Public. Private. Management. Administration.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atributos da administração pública em relação à privada.....	31
Quadro 2 - Características de organizações dos setores público e privado .....	36
Quadro 3 - Hipóteses de contrastes entre organizações públicas e privadas .....	37
Quadro 4 - Características de organizações dos setores público e privado .....	39
Quadro 5 - Síntese das principais considerações dos autores citadas no referencial teórico, sobre a diferenciação entre Gestão Pública e Privada .....	47
Quadro 6 - Características dos sujeitos da pesquisa .....	50
Quadro 7 - Fatores de Sucesso da Gestão de Processos .....	59
Quadro 8 - Fatores de fracasso da Gestão de Processos.....	62
Quadro 9 - Característica ou especificidade das organizações públicas .....	65
Quadro 10 - Diferenças que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado .....	78
Quadro 11 - Quadro preliminar das especificidades do setor público em relação ao privado que interferem na implementação da Gestão de Processos .....	80
Quadro 12 - Especificidades do setor público em relação ao privado que interferem na implementação da Gestão de Processos .....	81
Quadro 13 - Consolidação das especificidades das organizações públicas que influenciam a implementação da Gestão de Processos .....	90



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Contextualização do problema investigado.....	9
1.2 Objetivo e delimitação do estudo .....	13
1.3 Definições dos termos .....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1 Gestão de Processos .....	16
2.2 Gestão de Processos no contexto da administração pública brasileira.....	21
2.3 Gestão pública: especificidades em relação à gestão privada .....	26
3. METODOLOGIA.....	48
3.1 Tipo de Pesquisa.....	48
3.2 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa .....	49
3.3 Coleta e tratamento dos dados.....	51
4. ANÁLISE DOS DADOS .....	56
4.1 Detalhamento das questões - blocos B e C.....	57
4.1.1 Questão B.I .....	57
4.1.2 Questão C.I .....	58
4.1.3 Questão C.II.....	61
4.1.4 Questão C.III.....	64
4.1.5 Questão C.IV .....	73
4.1.6 Questão C.V.....	76
4.2 Detalhamento das questões – bloco D.....	79
4.2.1 Questão D.I.....	80
4.2.2 Questão D.II.....	83
4.2.3 Questão D.III .....	85
4.2.4 Questão D.IV .....	86
4.3 Consolidação – análise geral dos dados frente ao objetivo da pesquisa .....	88
5. CONCLUSÃO.....	94
APÊNDICE A - Roteiro das Entrevistas .....	102
APÊNDICE B - Resumo das respostas dos especialistas às questões dos Blocos B - C - D ..	105

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do problema investigado

A administração pública brasileira é regida pelos princípios que estão elencados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Os princípios que originalmente integravam o texto constitucional eram os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Porém, em 1998, foi incluído um novo princípio ao rol dos já existentes, o princípio da eficiência, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

Eficiência, conforme Meirelles (1996, p. 90-91 apud VASCONCELOS, 2009):

(...) é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. 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.

Portanto, a eficiência, eficácia e efetividade no setor público, são exigências da nova tendência mundial, o que impõe uma urgente reorganização do Estado.

Em virtude dessa realidade, segundo Catelli e Santos (2004, p. 423), surgiu o “(...) governo empreendedor voltado para o cidadão como cliente, buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia numa gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade”.

A gestão pública orientada para resultados, além de outros aspectos, visa à satisfação das partes interessadas (*stakeholders*) nesses serviços e deve buscar o incremento de sua comunicação com os membros da sociedade para propiciar melhorias constantes no planejamento, execução e controle das ações governamentais.

Todas as organizações, tanto privadas como públicas, têm como objetivo o alcance de algum tipo de retorno perante os investimentos realizados. As organizações privadas buscam proporcionar a distribuição de lucros aos investidores. Nas públicas, o retorno esperado traduz-se no atendimento às expectativas e necessidades dos diversos *stakeholders*, como por exemplo: viabilizar educação, saúde e segurança aos membros da sociedade; preservar o meio-ambiente e diminuir desigualdades sociais e regionais.

Independente do tipo de retorno esperado, os esforços das organizações estarão voltados para

a sua maximização. Para tanto, estão disponíveis diversos instrumentos de gestão. Neste trabalho será enfatizada a Gestão de Processos - ferramenta que vem sendo amplamente difundida na tentativa dos gestores de otimizar resultados.

As discussões atuais sobre modernização da gestão, especialmente no setor público, têm adquirido maior importância, devido, principalmente, à necessidade de superação dos graves problemas econômicos e sociais contemporâneos.

Conforme Bueno e Oliveira (2002), sinteticamente, a modernização da administração pública tem como objetivos: melhorar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, aprimorar o controle social, combater o patrimonialismo e o clientelismo, fazer mais ao menor custo possível e valorizar o servidor público. Tais autores ressaltam que esse último talvez seja o objetivo-chave a ser perseguido por qualquer projeto de modernização, pois a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se alcançar todos os outros objetivos.

Os gestores públicos vêm percebendo que é preciso planejar estrategicamente as ações para que seja possível produzir os resultados futuros esperados pelas diversas partes interessadas e que não é suficiente fazer o melhor se esse melhor não corresponder a um produto de qualidade, sob o ponto de vista do cliente/cidadão.

A preocupação com a modernização e o aperfeiçoamento da gestão, com destaque para a Gestão de Processos está presente em ações do Governo Federal Brasileiro. Entre tais ações, pode-se destacar a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), pelo Decreto nº 5.378 de 23/02/2005, que é resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, com vistas a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.

Para tanto, o GesPública vem disseminando o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Esse modelo viabiliza a entidades e órgãos públicos identificar oportunidades de melhoria e implementar ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão. É a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com o objetivo de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão (SEGES, 2009a). Entre as ferramentas de gestão adotadas pelo GesPública está a Gestão de Processos.

Esse programa prevê a Gestão de Processos como uma das ferramentas a serem utilizadas pelos gestores públicos para a simplificação de processos e normas e a otimização dos fluxos de trabalho, eliminando procedimentos que não agregam valor ao serviço prestado pelas instituições e, por consequência, pelo Estado.

Conforme o Guia de Gestão de Processos do GesPública (SEGES, 2009d), a moderna gestão pública considera processos como “um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão”, ampliando a ideia de processos como meros fluxos operacionais e destacando o compromisso das instituições em tomarem decisões com o fim de satisfazer as necessidades desse cliente.

Nesse contexto, inúmeras instituições públicas aderiram às propostas do GesPública, ou seja, optaram pela avaliação e melhoria continuada da gestão pública como um compromisso firmado com a sociedade. A busca pela excelência certamente irá colaborar para a sua eficiência, eficácia e efetividade de forma a alcançar o melhor padrão possível para o desempenho de suas atribuições.

Porém, independente da adesão ao GesPública, para atingir essa eficiência, eficácia e efetividade no atendimento e na prestação de serviços e modernizar a sua gestão, as organizações públicas vêm buscando soluções, a exemplo de elaboração de Planejamento Estratégico, implementação da Gestão de Projetos e da Gestão de Processos.

Em relação à Gestão de Processos, Paim (2007, p.3) cita uma série de estudos e publicações que “evidenciam o aumento da demanda por parte das organizações por conceitos, ferramentas e tecnologias que dependem da definição e entendimento da gestão de processos” e acrescenta que essa alta demanda é reforçada pela percepção da utilidade prática do tema Gestão de Processos por parte das organizações públicas e privadas de todos os setores da economia.

Os ganhos de sua implementação podem ser mais facilmente percebidos pelos clientes/cidadãos, pois a Gestão de Processos se propõe a impactar diretamente a qualidade do atendimento, dos produtos e dos serviços a eles prestados.

Portanto, a busca constante em prover serviços de qualidade e que atendam às expectativas dos clientes/cidadãos passa pela necessidade da administração pública de tomar decisões para minimizar problemas, tais como: demora no atendimento e na entrega de produtos e serviços, filas e falta de informações.

Nesse momento é que fica aparente a importância da Gestão de Processos para viabilizar o

atendimento qualitativo ao cliente/cidadão, pois um dos principais objetivos desse modelo de gestão é aperfeiçoar os fluxos de trabalho da instituição com o objetivo de agregar mais valor a todos os interessados.

Uma das premissas de um moderno modelo de Gestão de Processos é identificar as expectativas e os valores finais esperados pelos clientes/cidadãos, bem como as necessidades de melhorias para, a partir daí, modelar, simplificar e aperfeiçoar os processos que geram e entregam serviços e produtos àqueles clientes (SEGES, 2009d).

Além disso, podem ser citados Ministérios, tais como, da Justiça, Fazenda e Educação, que vêm adotando a Gestão de Processos como uma das iniciativas voltadas para a modernização da gestão de unidades componentes de sua arquitetura organizacional.

Hoje, partilhar da visão que percebe a Gestão de Processos como o caminho possível para a construção de um governo presente nos processos sociais – seja pela eficiência dos seus atos, seja pela transparência da sua administração – significa grandes oportunidades de aperfeiçoar continuamente o controle administrativo, a economicidade e o controle social das ações de gestão pública.

Porém, é necessário observar que “os quadros conceituais que estão na origem da gestão de processos e fazem parte das tradições da engenharia de produção são a administração científica, o sistema Toyota de Produção, o Controle da Qualidade Total, a Reengenharia e a Teoria das Restrições” (PAIM et al., 2009, p.37). Tal situação demonstra que o método foi inicialmente desenvolvido com ênfase no setor privado.

Em seus estudos sobre Planejamento Estratégico, Pfeiffer (2000) destaca que as diferenças entre as características dos setores públicos e privados são marcantes e, neste sentido, não recomenda a utilização de métodos ou instrumentos de gestão, sem adaptações, diretamente de um setor para o outro, situação que se aplica quando da implementação da Gestão de Processos em uma instituição.

Tal como Pfeiffer (2000), Allison (2002), Rainey; Backoff e Levine (1976), Boyne (2002), Motta (2007), Zwicker, Fettke, Loos (2010), Miranda, Macieira e Paim (2004), também apontam características que demonstram as diferenças entre as organizações públicas e privadas. Essas especificidades serão detalhadas adiante, no subtítulo 2.3. Gestão

pública: especificidades em relação à gestão privada.

As ponderações anteriores fizeram surgir o problema investigado neste estudo: *de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de*

*Processos em seu âmbito?*

## **1.2 Objetivo e delimitação do estudo**

Este trabalho teve por objetivo “*identificar de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito*” a partir da análise de referenciais teóricos e da opinião de especialistas, por meio da realização de pesquisa de campo - entrevistas com especialistas brasileiros na área de Gestão de Processos e dotados de experiência na implementação da Gestão de Processos em instituições do setor público e privado.

O objeto da presente pesquisa foram as organizações públicas, mais especificamente, da Administração Pública Direta Federal. Rainey; Backoff e Levine (1976) fazem algumas ponderações que se aplicam a esta pesquisa. Ponderam que, idealmente, uma investigação como esta (grande pesquisa de literatura comparando as organizações públicas e privadas) implicaria em duas etapas: (1) definir claramente o conceito de organizações do setor “público” e do “privado”, que deveria indicar as diferenças essenciais e uma linha clara entre elas; e (2) especificar toda a gama de variações dessas organizações, que é empírica e logicamente relacionada com a definição dessas diferenças.

Os mesmos autores consideram que o sucesso na primeira etapa é impossível e que tal dificuldade complica o problema, porém destacam que uma série de outros autores que possuem essa opinião, no entanto, avançam com a segunda etapa.

Ainda segundo Rainey; Backoff e Levine (1976), mesmo que nenhuma organização tenha todos os atributos básicos, parece razoável falar de organizações públicas, “típicas de governo”, e de organizações privadas, “típicas de negócios”.

Para fins deste trabalho, considerar-se-ão como sinônimos os termos gestão e administração.

## **1.3 Definições dos termos**

Com o intuito de proporcionar uma equalização conceitual, a seguir são listados alguns termos-chave para o trabalho, acompanhados do significado a ser entendido neste estudo.

- a. *Business Process Management* (BPM) ou Gestão de Processos de Negócios ou Gestão por Processos: é uma abordagem de gestão disciplinada para identificar, desenhar, executar,

documentar, monitorar, controlar e melhorar os processos de uma instituição, automatizados ou não, para criar valor, alcançar os resultados pretendidos consistentes e alinhados com as suas metas estratégicas, criam valor e permitem que uma organização cumpra seus objetivos de negócio com mais agilidade. Pode ser entendida como a aplicação de diferentes conceitos e teorias voltadas à melhor organização e gerenciamento dos processos das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Esses conceitos envolvem repercussão dos direcionamentos estratégicos para os processos, projetá-los, controlar sua execução, bem como identificar e implantar tecnologias de apoio, e, de forma geral, trazer para as organizações a cultura de prover avanços ou ganhos de desempenho através da melhoria de seus processos, sejam elas radicais ou incrementais (ABPMP, 2009).

- b. Eficácia: produção de um efeito, fazer o que deve ser feito, atingir os objetivos.
- c. Eficiência: capacidade de produzir mais com menos, com racionalização, produtividade, qualidade.
- d. Efetividade: produzir um efeito verificável, real, incontestável. E, além disso, sob a ótica da gestão, engloba os dois anteriores, a eficiência e a eficácia.
- e. Especificidade: característica, que caracteriza ou distingue.
- f. Implementação: pôr em prática, em execução, implantação, assegurar a realização de algo.
- g. Organização pública: também denominada órgão público. Unidade com atribuição específica dentro da organização do Estado. Composta por agentes públicos que a dirigem e compõem e voltada para o cumprimento de uma atividade estatal. Os órgãos públicos formam a estrutura do Estado, porém não possuem personalidade jurídica, uma vez que são parte de uma estrutura maior, essa sim detentora de personalidade. Não tem vontade própria e devem cumprir as finalidades dentro da competência funcional que lhes foi determinada pela organização estatal.

Neste capítulo, foi apresentada a contextualização do problema investigado, o objetivo, a delimitação e os termos-chaves da pesquisa. Também foi demonstrada a relevância do trabalho proposto para a gestão das organizações públicas e ao cliente/cidadão. Além disso, descreve brevemente os capítulos que compõem esta dissertação:

Capítulo 1 - Introdução: expõe os argumentos que evidenciam a importância desta pesquisa à gestão das organizações públicas e ao cliente/cidadão, anuncia o problema no qual se baseia este estudo, define o objetivo proposto e alguns termos-chave a fim de clarificar os resultados

pretendidos.

Capítulo 2 - Referencial Teórico: apresenta a literatura estudada relacionada à pesquisa de forma a delinear o estado da arte no tema e, principalmente, as questões que podem ser identificadas a partir dessa literatura, como relevantes para entender as diferenças da administração pública e privada e que impactam na implementação da Gestão de Processos nas organizações públicas.

Capítulo 3 - Metodologia: apresenta os tipos de pesquisa utilizados, a forma como foram obtidos os dados para elucidação do problema e os procedimentos adotados para o tratamento desses dados.

Capítulo 4 - Análise dos dados: detalha as questões do roteiro de entrevista, apresenta a análise e a consolidação das informações obtidas com os especialistas entrevistados, comparando essas informações com as obtidas na revisão bibliográfica.

Capítulo 5 - Conclusão: apresenta a resposta à questão investigada, decorrente da interpretação dos resultados obtidos e indica desdobramentos para futuras pesquisas.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a literatura estudada de forma a delinear o estado da arte sobre temas relacionados à pesquisa, principalmente, as questões identificadas a partir dessa literatura, como relevantes para entender as diferenças entre a administração pública e a privada e que podem interferir na implementação da Gestão de Processos nas organizações do setor público. Inicialmente foi abordado o tema Gestão de Processos. Em seguida, a Gestão de Processos é contextualizada no âmbito das ações de modernização da administração pública brasileira contemporânea. Finalmente, são apresentadas informações de diversos autores relativas às especificidades (semelhanças, diferenças) das organizações do setor público em relação às do privado, suas principais implicações na gestão, necessidade de adaptação de instrumentos de gestão quando de sua utilização de um setor para outro de maneira geral, além de, especificamente, quanto à Gestão de Processos.

### 2.1 Gestão de Processos

A Gestão de Processos teve sua origem em concepções da engenharia e reengenharia de processos, gestão da qualidade, gestão de operações, modelagem de processos de negócio e de sistemas de informações de processos. É reconhecida como um pilar das abordagens contemporâneas de gestão, pois a análise dos processos de negócio leva à compreensão das raízes da organização (ROSEMAN, 2006).

A expressão Gestão de Processos - *Business Process Management* (BPM) - passou a ser mais utilizada no final de 1990, principalmente já no início do século XXI, e, segundo Paim et al. (2009, p. 123) “A divergência do entendimento desse conceito tem sido frequentemente relatada na literatura”.

Paim (2007), após uma ampla e extensa pesquisa de revisão bibliográfica definiu Gestão de Processos como um conjunto de tarefas necessárias para realizar essa Gestão, e o dividiu em três grupos, a saber: a) projetar ou conceber processos; b) gerir processos no dia-a-dia; e promover aprendizado sobre processos.

Conforme Barros (2009), a Engenharia de Processos é a área do conhecimento cujo objetivo é estudar os processos presentes nas organizações propondo uma abordagem que foca o olhar sobre os processos, ao contrário da abordagem funcional tradicional em que as organizações,

em sua maioria, estão estruturadas - áreas de Recursos Humanos, Marketing, Vendas, Contabilidade, entre outras.

Ainda segundo esse autor, a literatura comumente utiliza os termos Gestão de Processos ou Gestão de Processos de Negócio como sinônimo de Engenharia de Processos. No âmbito do seu trabalho o termo Gestão de Processos foi utilizado de forma mais restritiva, no sentido de fazer a gestão com foco a partir dos processos.

Processo pode ser entendido simplesmente como um conjunto de atividades que visam produzir um resultado de valor ao cliente (HAMMER, 1994).

Além disso, não há produto ou serviço sem um processo que suporte sua produção ou prestação, respectivamente (GONÇALVES, 2000), e todo trabalho realizado nas organizações, tanto públicas como privadas, faz parte de algum processo (GRAHAM; LEBARON, 1994 apud GONÇALVES, 2000).

Numa concepção mais frequente, processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente, e, de maneira mais formal, “um processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes” (HAMMER; CHAMPY, 1994 apud GONÇALVES, 2000, p.7).

Tal ideia de processo como um fluxo de trabalho com *inputs* e *outputs* claramente definidos e tarefas sequenciais dependentes umas das outras vem da tradição da engenharia. Os *inputs* podem ser materiais, equipamentos e outros bens tangíveis, mas também podem ser informações e conhecimento. Nessa visão, os processos também têm início e fim bem determinados, abordagem característica dos adeptos do aperfeiçoamento de processos (HARRINGTON, 1991 apud GONÇALVES, 2000).

Davenport (1993 apud BARROS, 2009, p.22) explica que os processos atravessam as diversas áreas funcionais da estrutura da organização e “podem ser entendidos como a ordenação de atividades de trabalho através do tempo e do espaço, com um início, um fim e um conjunto claramente definido de entradas e de saídas”.

Paim (2002, 2007) amplia o conceito de processos como sendo uma estruturação-coordenação-disposição lógico-temporal de ações e recursos com objetivo de gerar um ou mais resultados para a organização. Podem estar em diferentes níveis de abstração e detalhamento e relacionados a atividades gerenciais, finalísticas e de apoio.

Os processos são definidos por Paim et al. (2009, p.103) como “objetos de controle e

melhoria, mas também permitem que a organização os utilize como base de registro do aprendizado sobre como atua, atuou ou atuará em seu ambiente ou contexto organizacional”. Os autores destacam o caráter dinâmico dos processos - são a organização em movimento, estruturados para a ação, qual seja, gerar e entregar valor.

Assim, Gestão de Processos (BPM) pode ser entendida como uma prática holística de gestão empresarial e que requer o entendimento e o envolvimento da alta administração, a definição clara de papéis, a existência de processos de decisão como parte da Governança de Processos, metodologias, sistema de informações de processos, colaboradores com perfil e capacitação adequada e cultura receptiva para a Gestão de Processos (ROSEMAN, 2006).

Nesse contexto, para garantir a coordenação das iniciativas de processos entre as diversas unidades funcionais e buscar o alinhamento entre a estratégia organizacional e os esforços de processos surge a Governança de Processos (KORHONEN, 2007).

Segundo Barros (2009), a Governança de Processos tem por objetivo organizar e ordenar a Gestão de Processos nas organizações a fim de viabilizá-la como um elemento de gestão organizacional capaz de contribuir para o aumento da performance dos processos e, conseqüentemente, da organização. Ainda segundo o autor, a ausência de uma Governança de Processos, ou uma governança desestruturada diminui, ou até mesmo, impossibilita os retornos que podem ser alcançados por meio da Gestão de Processos.

Um elemento primordial para ser alcançada uma “boa” Governança de Processos, é a Estrutura de Governança, que tem a responsabilidade de definir e posicionar a estrutura organizacional que contempla os responsáveis pela Gestão de Processos na organização (BARROS, 2009).

Harmon (2008) destaca a importância da distinção entre os termos gestão e governança. Segundo ele, a gestão refere-se às tarefas realizadas para a execução do trabalho. A governança é a organização da gestão e se refere a metas, princípios, estrutura organizacional com definição de responsabilidades e direitos de decisões, políticas e regras que definem o limite de atuação dos gestores.

Portanto, tem-se a Governança de Processos como a gestão da Gestão de Processos na organização, ou seja, essa Governança orienta e coordena a gestão dos processos na organização e vem marcando presença cada vez mais constante em eventos de processos e em discussões e publicações de sites especializados, demonstrado que o interesse pelo assunto vem crescendo no seio da “comunidade de processos” (KIRCHMER, 2005).

A partir de seus estudos, Barros (2009), apresentou o conjunto de elementos relacionados com a Governança de Processos, a seguir relacionados: papéis e responsabilidades, padrões, tarefas, estrutura, objetivos, mecanismos de controle e mecanismos de avaliação.

Segundo aquele autor, o elemento “estrutura” da Governança de Processos dispõe sobre a organização e a hierarquia dos papéis relacionados com a Gestão de Processos na estrutura da organização e é formado pelos seguintes fatores: Escritório de Processos, Comitê de Processos, Grupo Gestor de Processos, Grupo Gestor de Projetos e Estrutura Funcional de Governança.

O Escritório de Processos é um ponto central dessa Estrutura de Governança e a sua implantação como unidade organizacional com responsabilidades sobre a Gestão de Processos é colocada como fator relevante para o sucesso dessa gestão (PAIM et al., 2007).

Paim et al. (2007) acrescentam que o escopo de abrangência do Escritório de Processos, ou seja, a quantidade de tarefas sob sua responsabilidade, bem como quais os papéis definidos para a Gestão de Processos que devem ou não estar subordinados ao Escritório e qual a sua posição hierárquica na organização, são aspectos em aberto, devendo ser ajustados caso a caso.

O Escritório de Processos surge como uma proposta para responder à necessidade de institucionalizar a Gestão de Processos e torná-la, efetivamente, parte do cotidiano das tarefas e da cultura da organização. Além disso, esse escritório visa à criação de um espaço comum, com visão compartilhada dos processos da organização, e a apoiar cada uma das partes na gestão de seus processos e no alcance de resultados globais. Ou seja, é a unidade que auxilia a promover a articulação da gestão dos processos organizacionais e focaliza sua atenção para garantir que as práticas e a lógica da Gestão de Processos continuem internalizadas e atualizadas na organização (PAIM et al., 2008).

O detalhamento de cada Escritório de Processos a ser instituído deve levar em conta as especificidades de cada organização e, logo, tende a ser único e particular para sua realidade (Paim *et. al.*, 2008). Portanto, é reforçada a afirmação de que o escopo de abrangência do Escritório de Processos, os papéis definidos para a Gestão de Processos a ele subordinados e a sua posição hierárquica são aspectos que deverão ser ajustados caso a caso.

Tregear; Jesus e Macieira (2010) corroboram com essa ideia de que os detalhes de cada escritório deverão ser moldados de acordo com a especificidade da organização, pois ao proporem três pilares “genéricos” para o desenvolvimento das competências no Escritório de

Processos, quais sejam: “a) Modelo de Referência de Escritório de Processos; b) Implementação em Ondas; c) Programa de Desenvolvimento de Competências em BPM”, afirmam que tais pilares foram desenhados para promover o desenvolvimento progressivo de um escritório de processos, definindo os seus serviços e as competências em BPM de toda a organização, ressaltando, porém, que os detalhes de atuação devem variar entre organizações específicas.

Esse escritório “pode ser essencialmente normativo e focar no projeto-desenho do trabalho, com viés de levantamento, melhoria e implantação de novos processos. (...) pode avançar sobre a coordenação e o controle das atividades e sobre a alocação de recursos que ocorrem no dia-a-dia das organizações” (Paim *et. al.*, 2009, p. 265).

Um Escritório de Processos é vital para atribuir um olhar sistêmico, inovador e efetivo à Gestão de Processos. Por meio desse escritório, é possível à organização tornar perenes suas ações de processos, estimulando e verificando sua utilização como instrumento contínuo de melhoria e de apoio ao alcance dos resultados esperados e à satisfação das partes interessadas. A *Association of Business Process Management Professionals* - ABPMP (2009: 30-33), apresenta um rol de fatores-chave de sucesso de BPM, no seu Guia BPM CBOK®<sup>1</sup>. Esse Guia enfatiza que esforços bem sucedidos de Gestão de Processos tipicamente envolvem a consideração de vários fatores, incluindo “práticas organizacionais, de gerenciamento, de processo e tecnológicas”. A seguir é apresentada uma síntese desses fatores.

1. Alinhamento de estratégia, cadeia de valor e processo de negócio. Organizações mais bem sucedidas na implementação de BPM dedicam atenção especial a esses fatores. BPM repousa em estratégias-chave que estabelecem a direção principal da organização, geralmente em termos de proposições de valor para produtos e serviços entregues aos clientes. A estratégia conduz as metas - geralmente expressas em objetivos operacionais e metas financeiras - e unidades da organização como a base para planos de ação e táticas de negócios.
2. Metas. As metas de processos devem proporcionar o alinhamento dos processos de negócio com a estratégia organizacional.
3. Patrocínio executivo e governança. Organizações maduras em Gestão de Processos

---

1 O BPM CBOK® é um corpo comum de conhecimentos sobre BPM, projetado pela ABPMP para auxiliar profissionais de BPM fornecendo uma visão abrangente das questões, melhores práticas e lições aprendidas sobre o tema. É uma associação internacional desses profissionais, sem fins lucrativos, independente de fornecedores, dedicada à promoção dos conceitos e práticas de BPM. Maiores informações em <http://www.abpmp-br.org>.

tipicamente designam responsabilidade de liderança executiva para supervisionar o desempenho de processos considerados chave, medido com a prestação de contas, a qual incide sobre essa liderança executiva e é reportada para toda a organização. Para descobrir e gerenciar processos-chave é importante ter disciplina para a utilização de metodologias para documentar, armazenar, gerenciar e melhorar continuamente esses processos, principalmente aqueles que compõem as cadeias de valor.

4. Propriedade do processo. Reconhecer o papel de “dono de processo” é essencial para o sucesso na implementação da Gestão de Processos. Ele é responsável pelo processo ao longo de todos os departamentos funcionais. O sucesso desse papel depende de sua autoridade para controlar o orçamento e tomar decisões que afetam o desenvolvimento, manutenção e melhoria do processo.

5. Métricas, medições e monitoramento. Para gerenciar é necessário medir o desempenho do processo em termos da variedade de possíveis métricas relacionadas para saber quão bem os processos atendem seus objetivos estabelecidos. A medição e o monitoramento de processos fornecem um *feedback* essencial ao desenho do processo, seu desempenho e conformidade. As métricas incluem, entre outros aspectos, crescimento de vendas, redução ou contenção de custos, tempo de ciclo e satisfação ou retenção de clientes.

O alcance efetivo desses fatores-chave de sucesso BPM em criar valor para uma organização e seus clientes depende tanto de práticas organizacionais quanto de domínio de conceitos e habilidades por pessoas com responsabilidade por prestar contas da gestão dos processos da organização.

## 2.2 Gestão de Processos no contexto da administração pública brasileira

A Gestão de Processos, em síntese, na administração pública

(...) é mobilizar servidores para aumentar o valor de seus processos através de melhorias e inovações.

- Mobilizar: criar uma cultura de inovação e criatividade que inspire todo gestor a pensar em como aumentar o valor público de seus processos a partir de um melhor uso dos ativos públicos!
- Orientar para visão de valor público: dotar gestores de ferramentas para entender o que o cidadão/cliente valoriza e analisar oportunidades para entregar este valor.
- Melhorias e inovações: capacitar gestores para conduzir projetos de inovação e ciclos de melhoria contínua que transformem ideias em novos processos com novos sistemas, competências, políticas, regras, controles, infra-estrutura, etc. (ELOGROUP, 2011, p. 23).

Segundo Moore (2011) apud ELOgroup (2011) a visão de valor público é uma forma de estímulo ao debate sobre como melhorar os serviços da administração pública, entendendo quais os benefícios e custos envolvidos.

Uma das tendências que vêm sendo adotadas pelo setor público brasileiro para agilizar seus procedimentos e aprimorar os produtos e serviços prestados ao cliente/cidadão é a Gestão de Processos. Nessa forma de gestão, uma organização pública é considerada um grande processo cuja missão é atender às necessidades do cidadão/usuário, mediante a prestação de serviços, gerados a partir de insumos, recursos e informações recebidos de fornecedores, e processados por servidores públicos com o uso de recursos materiais, técnicos e gerenciais (IPEA, 1996).

O aperfeiçoamento do ciclo da gestão - desde o dimensionamento de recursos disponíveis, planejamento, alocação de recursos e implementação das ações, até a análise e avaliação dos resultados e dos impactos dessas ações - permite a tomada de decisão qualificada em nível estratégico. Por isso, governos nacionais e subnacionais têm investido na definição e no aprimoramento de instrumentos de gestão inovadores e orientados para resultados (SEGES, 2009b).

Ainda segundo esse documento, está em curso, no Brasil, um novo ciclo de desenvolvimento iniciado há pouco mais de uma década que exige um Estado cada vez mais ágil na identificação de demandas, eficaz no desenho de soluções e efetivo na implementação de políticas. Esse novo desenho da atuação estatal impõe a melhoria da gestão pública, que significa desenvolver capacidades e instrumentos para subsidiar as decisões, analisar riscos, informar e qualificar o processo decisório, trabalhar de forma proativa e coordenada e incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas e alinhadas às necessidades e realidades da administração pública. Significa atuar na dimensão da gestão das organizações públicas, contribuindo para a construção de um modelo de atuação em bases integradas e cooperativas, orientado para resultados e com foco no cidadão.

Além disso, quanto ao monitoramento da gestão pública, há atualmente iniciativas para melhorar a coordenação dos atores e o acompanhamento de indicadores de desempenho e de resultado (SEGES, 2009b).

Um dos marcos do movimento rumo à modernização da gestão pública brasileira foi o Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avanço Brasil, que trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. A recuperação

da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. Decidiu-se, então, transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados (ARIEL et al., 2002).

Esses autores ainda explicitam que a gestão orientada para resultados cria percepções de ganhos e perdas. Perdem as estruturas da organização, cujo poder é aparentemente ameaçado pela transparência da gestão e ganham os segmentos da sociedade beneficiários dos programas e os gestores de alto nível da administração pública, que são avaliados em função dos resultados percebidos pela sociedade em geral (ARIEL et al., 2002).

Portanto, a comunicação com a sociedade e a busca por entender qual o impacto (*outcome*) dos serviços públicos prestados e se tais serviços atendem ou não a expectativa dos usuários/clientes assumem um papel de destaque para viabilizar melhorias constantes e transformações da gestão pública, bem como, constituem fator de motivação e *feedback* aos gerentes.

Corroborando com essas ideias e em relação à verificação do impacto dos serviços públicos causado aos usuários (TROSÁ, 2001, p. 181) comenta que tal avaliação proporciona “Saber se o que se faz tem sentido...” “O impacto pode ser instrumento decisivo de gerenciamento (...) e é um indicador que permite saber se a ação está no bom caminho (...)”.

Algumas etapas a serem seguidas para a mensuração de desempenho e avaliação dos impactos citadas por essa autora são: utilizar informações quantitativas e qualitativas; dar palavra aos usuários e distinguir os indicadores quantitativos e qualitativos e interpretá-los (TROSÁ, 2001).

Além disso, essa avaliação é importante fonte de informações para retroalimentar o planejamento das ações das organizações públicas, para a melhoria dessa nova forma de gestão com foco nos resultados e voltada para os cidadãos/usuários. Pois, segundo Matus (1996:14) “Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.” Portanto, utilizar essas informações de análise do atendimento ou não das expectativas das partes interessadas será novo *input* para o planejamento das ações das organizações públicas, para que essas sejam direcionadas ao aperfeiçoamento de seus produtos e serviços, atribuindo-lhes maior utilidade e efetividade. Consistindo, assim, num ciclo de avaliar, redefinir, replanejar as ações futuras para que as ações executadas e os serviços e produtos possam cada vez mais satisfazer os clientes/usuários/cidadãos.



Nesse contexto, foi instituído, em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que é um programa do Governo Federal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), voltado para a avaliação da gestão e a melhoria contínua das organizações públicas.

Conforme informações do documento “Mapeamento Bibliográfico e do Estado da Arte sobre Indicadores de Gestão” (SEGES, 2009c), o GesPública adotou o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) que orienta as organizações públicas na busca de transformações no âmbito da gestão e na avaliação do seu desempenho. Esse modelo é formado por oito critérios que se dividem em quatro principais blocos, a saber:

- a. bloco I: foco no planejamento e constituído de quatro critérios: Liderança, Estratégia e Plano, Cidadãos e Sociedade;
- b. bloco II: foco na execução e constituído de dois critérios: Processos e Pessoas;
- c. bloco III: foco no controle e constituído de um critério: Resultados; e
- d. bloco IV: foco na fase de inteligência da organização constituído de um critério: Informações e Conhecimento.

O MEGP utiliza o Instrumento de Avaliação de Desempenho da Gestão Pública (IAGP) que define itens para autoavaliação e análise. Cada avaliação percorre um ciclo de aprendizagem assim estabelecido: definição das práticas de gestão; implementação - ciclo de controle; avaliação das práticas e dos padrões; e inovação e refinamento da prática.

Especificamente quanto ao critério Processos, o GesPública tem por objetivo examinar como a organização gerencia, analisa e melhora os seus processos finalísticos e os de apoio.

Além disso, o MEGP possui um sistema de pontuação que determina o estágio de maturidade da gestão da organização nas seguintes dimensões:

- a. processos gerenciais, em que são avaliados os fatores: enfoque - adequação aos requisitos definidos e capacidade de antecipar aos fatos; aplicação - implementação das práticas e continuidade delas; aprendizado - aperfeiçoamento decorrente de processos de melhorias; e integração - relação harmônica e cooperativa das estratégias, objetivos e áreas da organização;
- b. resultados organizacionais, em que são avaliados os fatores: relevância - importância do resultado para a organização; tendência - resultados ao longo prazo; e nível atual grau de atendimento aos requisitos das partes interessadas e comparação com o desempenho de outras organizações.

Para atingir seus objetivos, o GesPública desenvolve e dissemina ferramentas de gestão que

tem como objetivo dar apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento, além de estimular o mapeamento, a disseminação e a incorporação de boas práticas na gestão.

Entre tais ferramentas é disseminada a Gestão de Processos, que, segundo o GesPública é:

instrumento que orienta a modelagem e a gestão de processos voltados ao alcance de resultados. A descrição envolve a reflexão acerca de características de validade dos produtos e serviços prestados, de referências (normas e conhecimentos) observadas, de recursos consumidos e dos insumos necessários à tomada de decisão com qualidade pelas pessoas e pelas instituições públicas. (SEGES, 2009d, p.1)

O GesPública (BRASIL, 2009d) disponibiliza um Guia de Gestão de Processos com orientações para a modelagem de processos.

Além desse instrumento, foi elaborado o Guia “d” Simplificação Administrativa para auxiliar as organizações públicas interessadas em simplificar seus processos e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos que não agregam valor ao serviço prestado pela organização e, por consequência, pelo Estado.

Evidenciando o esforço contínuo para atualizar o próprio MEGP de forma a incorporar todo o conhecimento específico brasileiro em gestão pública e a integrar as abordagens metodológicas do GesPública, reduzindo esforços e potencializando resultados e seus impactos, desde fevereiro de 2011, encontra-se em andamento um processo de revisão daquele modelo.

Essa revisão foi percebida como necessária, pois o momento atual do contexto brasileiro exhibe um conjunto de prioridades, tais como a necessidade de elevar os níveis de atendimento ao cidadão, de introduzir melhorias em processos estruturantes e de compartilhar boas práticas relacionadas às pessoas que formam as organizações. Assim, o GesPública pode ter papel fundamental em tal dinâmica, uma vez que suas estratégias, modelos e procedimentos incorporem as atuais necessidades.

Portanto, iniciativas como essas, vêm demonstrando o esforço do poder público brasileiro no sentido de elaborar e aperfeiçoar continuamente modelos de excelência em gestão, buscando adaptar modelos típicos de empresas privadas para adequá-los ao setor público e ao contexto atual.

Tal contexto, de modernização da gestão pública, evidencia a necessidade de criação e aprimoramento contínuo de instrumentos que subsidiem a implementação de novas práticas de gestão, adaptadas a esse setor.

### 2.3 Gestão pública: especificidades em relação à gestão privada

Segundo Rainey; Backoff e Levine (1976), atualmente, a confusão ou a convergência entre os setores privado e público tem sido frequentemente observada, devido a dois fenômenos principais interligados. Primeiro, há uma mistura de atividades governamentais e não governamentais, que é observável na regulamentação de várias atividades pelo governo, e em várias empresas mistas que operam, assim como empresas públicas e de prestação de serviços governamentais, por contrato com empresas privadas.

Esses autores acrescentam que essa “confusão” certamente dificulta a delimitação dos setores, mas apontam que a verdadeira questão é o que fazer com ela. Uma distinção pode ser desfocada e ainda assim ser significativa. Além disso, citam que outros autores apontam a dificuldade de diferenciação clara, porém continuam listando diferenças importantes entre organizações públicas e privadas.

Allison (2002), em seu artigo cujo debate é em torno das semelhanças e diferenças entre a gestão de organizações públicas e privadas, apresenta que as categorias agora prevaletentes nas discussões sobre gestão pública - gestão estratégica, de pessoal e financeira e controle - são principalmente derivadas do contexto da gestão privada, porém que a adaptação desses conceitos para os problemas que os gestores públicos enfrentam ainda não está clara.

Esse autor comenta que em contraste aos milhares de casos em que a literatura acadêmica descreve os problemas enfrentados pelos gestores privados e as suas práticas na solução desses problemas, estudos de caso a partir da perspectiva de um gestor público estão apenas iniciando. Acrescenta que essa escassez de dados sobre o fenômeno inibe a pesquisa empírica sistemática sobre as semelhanças e diferenças entre gestão pública e privada, deixando o campo para uma mistura de reflexão sobre a experiência pessoal e a especulação.

Na sequência, Allison (2002: 398-399) apresenta um quadro com as funções gerais de gestão formuladas a partir da literatura sobre administração “*from Barnard to Drucker*” e que seriam semelhantes nos setores público e privado, ressaltando que o desafio dos gestores de ambos setores concentra-se na capacidade de integrar todos esses elementos de forma a alcançar resultados para a organização. Essas funções gerais são apresentadas a seguir (tradução livre).

## **Funções Gerais de Gestão - Similaridades entre Gestão Pública e Privada:**

### Estratégia

1. Estabelecer objetivos e prioridades para a organização.
2. Elaborar planos operacionais para atingir esses objetivos.

### Gerenciar componentes internos

3. Organização e pessoal, que engloba estabelecer a estrutura - unidades e posições com autoridade e responsabilidades atribuídas - e os procedimentos para a coordenação das atividades e encaixar as pessoas certas nos cargos-chave.
4. Gestão de pessoal (capital humano).
5. Controle do desempenho.

### Gerenciar componentes externos

6. Lidar com as diversas unidades da organização sujeitas a alguma autoridade comum - outras unidades dentro da organização maior.
7. Lidar com organizações independentes - de outros ramos, de outros níveis de governos, grupos de interesse, etc.
8. Lidar com a imprensa ou com o público cuja ação, concordância ou aprovação são necessárias.

Entretanto, Allison (2002) destaca que as funções generalistas em que gestão é gestão, as quais ostentam rótulos idênticos, assumem um significado muito diferente em definições públicas e privadas. E, acrescenta, citando Larry Lynn, que um poderoso elemento de prova no debate entre aqueles que enfatizam semelhanças e aqueles que sublinham diferenças é a conclusão quase unânime dos indivíduos que foram gerentes gerais em ambas as áreas, pública e privada: todos eles julgam a gestão pública diferente da privada, e mais difícil!

Ao apresentar essa conclusão, o autor cita vários gestores de alto escalão que exerceram essa função em organizações tanto públicas como privadas e remete a publicações nas quais esses manifestaram a sua opinião em relação ao assunto.

Em sua revisão sobre o assunto “gestão pública e privada são diferentes”, incluindo estudos sobre as opiniões daqueles gestores e o pensamento de acadêmicos, Allison (2002) identificou três listas interessantes que, segundo ele, resumem a situação atual sobre as diferenças entre a gestão pública e a privada: a) uma elaborada por John Dunlop; b) uma por Hal Rainey, Robert Levine Backoff e Charles Levine - grande pesquisa de literatura comparando as organizações públicas e privadas (*Public Administration Review*); e c) uma por Richard E. Neustadt

preparada para a *National Academy of Public Administration's Panel on Presidential Management*; que estão apresentadas a seguir.

**a) John T. Dunlop** - minuta não publicada (verão de 1979) contendo uma comparação impressionista da gestão pública e privada, apontando os seguintes contrastes entre elas:

1. **Perspectiva de Tempo.** Gestores públicos tendem a ter horizontes de tempo relativamente curtos, ditados por necessidades e pela agenda políticas, enquanto gestores privados parecem ter uma perspectiva mais longa de tempo, orientada para a evolução do mercado, inovações e investimentos tecnológicos, e para construir e estruturar a organização.
2. **Duração.** O tempo de serviço dos gestores públicos é relativamente curto, enquanto gestores privados normalmente têm um tempo maior nos cargos de chefia (na mesma posição e na mesma empresa). Um dos elementos reconhecidos de gestão privada é a responsabilidade de treinar um sucessor ou vários possíveis candidatos, enquanto tal conceito é praticamente desconhecido na gestão pública, e, até mesmo considerada perigosa, pois poderia “promover” um sucessor.
3. **Medição de Desempenho.** Acordos em relação a padrões e medição de desempenho na gestão pública são praticamente inexistentes, enquanto, no setor privado, há inúmeros testes de desempenho sobre retorno financeiro, participação no mercado, medidas de desempenho para remuneração de executivos, que estão bem estabelecidos e muitas vezes explícitos para uma posição específica de gestão durante um período preestabelecido.
4. **Limitações de pessoal.** Na administração pública, as disposições de convenções coletivas e outros regulamentos complicam a contratação, transferência e demissão ou dispensa de pessoal para atingir os objetivos de gestão. Em comparação, os gestores das empresas privadas possuem consideravelmente maior amplitude na gestão dos seus subordinados, mesmo em negociações coletivas. Eles têm muito mais autoridade para dirigir os funcionários de sua organização.
5. **Equidade e eficiência.** Na gestão pública a ênfase é em promover a equidade entre as diferentes regiões/circunscrições, enquanto na privada é na eficiência e na competitividade.
6. **Processos públicos versus processos privados.** A gestão governamental tende a ser mais exposta e aberta ao público, enquanto a gestão empresarial é mais fechada, seus processos são mais internos e menos expostos à opinião pública.
7. **Papel da imprensa e da mídia.** A gestão pública tem de enfrentar a mídia regularmente, suas decisões são frequentemente antecipadas pela imprensa. Já as decisões da gestão privada são

reportadas pela mídia com menos frequência, e a imprensa tem muito menos impacto no tempo e conteúdo das decisões.

8. Persuasão e direção. No governo, os gestores muitas vezes procuram mediar decisões em resposta a uma ampla variedade de pressões e muitas vezes devem promover coalizões entre grupos internos e externos para sobreviver. Em contrapartida, a gestão privada procede muito mais por direcionamentos ou outorga de ordens dos gestores superiores aos subordinados, com risco de poucas contradições. Gestores governamentais consideram-se como suscetíveis a muitos superiores, enquanto gestores privados atendem a uma autoridade superior.

9. Impacto legislativo e judiciário. Gestores públicos estão frequentemente sujeitos a exames minuciosos por parte de grupos de fiscalização legislativa ou mesmo ordens judiciais, o que não é comum na gestão privada. Esse controle muitas vezes restringe a liberdade de ação executiva e administrativa.

10. Objetivos. Resultados esperados (*bottom line*). Gestores públicos raramente têm objetivos claramente definidos, enquanto que na gestão privada os objetivos são lucro, performance de mercado, sobrevivência.

**b) Rainey; Backoff e Levine (1976)** - os autores, após abordarem vários problemas relativos à definição e à classificação de organizações públicas e privadas, recorreram a uma gama considerável de literatura que aborda um número amplo de distinções possíveis entre organizações públicas e privadas e de sua gestão. A seguir é apresentado o resumo dos pontos de consenso identificados pelos autores na literatura, como proposições a respeito dos atributos de uma organização pública, em relação aos de uma privada.

I. Fatores Ambientais	
Tópico	Atributo da administração pública em relação à privada
I. 1. Grau de exposição ao mercado	<p>I.1.a. Menos exposição ao mercado resulta em menos incentivos para redução de custos, eficiência operacional e desempenho efetivo.</p> <p>I.1.b. Menos exposição ao mercado resulta em menor eficiência no atendimento às preferências do consumidor/cliente.</p> <p>I.1.c. Menor exposição do mercado significa menor disponibilidade de indicadores de mercado e informações (preços, lucros, etc.)</p>

<b>I. Fatores Ambientais</b>	
<b>Tópico</b>	<b>Atributo da administração pública em relação à privada</b>
I. 2. Restrições legais e formais (judiciário, legislativo e hierarquia)	I.2.a. Mais restrições de procedimentos e na esfera operacional (menos autonomia dos gestores na tomada de decisões). I.2.b. Maior tendência à proliferação de especificações formais e controles. I. 2.c. Mais fontes externas com influência formal e uma maior fragmentação dessas fontes.
I. 3. Influências políticas	I. 3.a. Maior diversidade e intensidade de influências informais externas sobre decisões (negociação, opinião pública, reações de grupos de interesse). I.3.b. Maior necessidade de apoio dos "círculos" - grupos de cidadão/clientes, autoridades formais simpatizantes, etc.
<b>II. Transações Organização-Ambiente</b>	
<b>Tópico</b>	<b>Atributo da administração pública em relação à privada</b>
II. 1. Coercitividade (natureza inevitável de muitas atividades governamentais: coercitivas e monopolistas)	II.1.a. O mais provável é que a participação em consumo e financiamento dos serviços do governo é inevitável ou obrigatório (o governo tem poder único de aplicar sanções e medidas coercivas).
II. 2. Amplitude do impacto	II.2.a. Impacto mais amplo, maior significado simbólico das ações dos administradores públicos (alcance mais vasto, a exemplo de público de interesse).
II. 3. Controle público/social	II.3.a. Maior controle público/social dos funcionários públicos e suas ações.
II. 4. Expectativas singulares em relação ao setor público	II.4.a. Maiores expectativas da sociedade no sentido de que os funcionários públicos atuem com mais imparcialidade, transparência, responsabilidade e honestidade.
<b>III – Estrutura e Processos Internos</b>	
<b>Tópico</b>	<b>Atributo da administração pública em relação à privada</b>
III.1.Complexidade de objetivos, avaliação e critérios de decisão	III.1.a. Maior diversidade de objetivos e critérios. III. 1. b. Maior imprecisão e intangibilidade dos objetivos e critérios. III. 1. c. Maior tendência de metas serem conflitantes, mais conflitos de escolha ( <i>trade-offs</i> ).

<b>III – Estrutura e Processos Internos</b>	
<b>Tópico</b>	<b>Atributo da administração pública em relação à privada</b>
III.2.Relações de autoridade e o papel do administrador	<p>III. 2.a. Menos autonomia e flexibilidade de decisão por parte dos administradores públicos.</p> <p>III. 2.b. Autoridade mais fraca e fragmentada sobre os subordinados e níveis mais baixos (1. Subordinados podem ignorar, apelar para autoridades alternativas. 2. Restrições do sistema de mérito).</p> <p>III.2.c. Grande relutância em delegar, mais níveis de revisão, e uma maior utilização da regulamentação formal (devido à dificuldade de fiscalização e delegação, resultante de III. 1. b.: maior imprecisão e intangibilidade dos objetivos e critérios.)</p> <p>III.2.d. Papel mais político e sujeito a exposições dos gestores de alto escalão.</p>
III.3.Desempenho Organizacional	<p>III. 3.a. Maior cautela, rigidez. Menos inovação.</p> <p>III.3.b. Rotatividade mais frequente de líderes devido às eleições e nomeações políticas resulta em maior perturbação da execução dos planos (descontinuidade).</p>
III. 4. Incentivos e as estruturas de incentivos	<p>III. 4.a. Maior dificuldade na elaboração de incentivos para desempenho eficaz e eficiente.</p> <p>III. 4.b. Menor valorização de incentivos pecuniários pelos empregados.</p>
III. 5. Características pessoais dos trabalhadores	<p>III. 5.a. Variações no perfil e necessidades, como maior dominação e flexibilidade e maior necessidade de realização, por parte dos gestores governamentais.</p> <p>III. 5.b. Menor satisfação com o trabalho e menor comprometimento organizacional.</p> <p>Obs.: III. 5.a. e III.5.b representam os resultados de estudos empíricos, ao invés de consenso entre autores.</p>

**Quadro 1 - Atributos da administração pública em relação à privada**

**Fonte: Rainey; Backoff e Levine (1976), tradução livre**

A continuidade da investigação das proposições apresentadas, segundo Rainey; Backoff e Levine (1976), pode fornecer resultados relevantes para compreensão geral das organizações, como, por exemplo, os efeitos de diferentes restrições ambientais sobre os processos organizacionais e de desempenho e de diferentes sistemas de incentivo.



Além disso, esses autores observam que tais proposições - importantes distinções entre gestão pública e privada - têm implicações para a gestão. E, que algumas das proposições listadas acima podem ser aplicadas a alguns dos elementos que Murray (1975) declara como comuns a toda a gestão, independente de ser pública ou privada. Ele comenta que a gestão implica sempre o seguinte: a definição de fins e objetivos, planejamento, organização, seleção de gerentes, gestão e motivação pessoas, e controle e medição dos resultados.

Porém, segundo Rainey; Backoff e Levine (1976) os pontos de consenso na literatura sugerem que pode haver distinções dentro dessas categorias que devem continuar a ser consideradas:

1. Propósitos, objetivos e planejamento. Gestores públicos podem ter menos flexibilidade e autonomia na definição de objetivos, os objetivos podem ser mais diversos e mais difíceis de especificar, o planejamento pode envolver um conjunto mais complexo de influências e o planejamento de longo prazo pode ser mais difícil.
2. Seleção, gestão e motivação. Pode haver maior dificuldade na capacidade do gestor público para selecionar e controlar subordinados. Ele pode precisar considerar um conjunto diferente de necessidades dos funcionários e problemas de motivação, que também deve ser considerado nas decisões de seleção.
3. Controle e medição dos resultados. Além da maior dificuldade de medir resultados, o gestor público pode ter mais dificuldade de atingir resultados e desempenho eficiente.

Assim, aqueles autores concluem que há fortes indícios da existência de restrições e procedimentos exclusivos, de acordo com cada contexto de atuação, nessas amplas categorias de processos que caracterizam a gestão de modo generalizado.

Rainey; Backoff e Levine (1976) observam que as implicações das diferenças supracitadas no campo educacional destacam ainda mais a importância dessas divergências. Além de um treinamento genérico em gestão, que estaria praticamente restrito a cursos sobre teoria da organização e para treinar habilidades na área, a preparação ideal para a gestão nos dois tipos de organizações necessitaria de ênfases diferentes, tais como: em orçamento governamental e análise de políticas públicas e de direito administrativo em vez de direito empresarial.

Os autores concluem que há indícios de uma série de diferenças importantes entre organizações públicas e privadas que não podem ser ignoradas nas considerações de gestão, pesquisa, formação e prática. Além disso, enfatizam que há razões para continuar as comparações entre os setores públicos e privados, o que não significa rejeitar os esforços de compreensão “genérica” das organizações e de sua gestão, mas esforço para complementar

esses estudos.

**c) Richard E. Neustadt** - aponta seis diferenças entre os presidentes dos Estados Unidos e os *Chief Executive Office* – CEO (presidentes) de grandes empresas:

1. Horizonte temporal. O CEO olha para frente - uma década ou mais, enquanto o presidente não mais de quatro anos.
2. Autoridade na organização. O CEO está sujeito à fiscalização por um conselho de administração e pode ser despedido. A autoridade do presidente é compartilhada com o Congresso.
3. Sistema de carreira. Nas organizações privadas as nomeações dos cargos-chaves são realizadas observado um sistema de encarreiramento, as pessoas nomeadas possuem, normalmente, conhecimento e experiência na própria empresa ou em outras similares, enquanto que na organização pública muitas das pessoas chave são nomeadas na administração do Presidente, sem observar um sistema de carreira.
4. Relações com a mídia. O CEO geralmente fala à imprensa em circunstâncias excepcionais. É muito menos visível do que o Presidente.
5. Medição do desempenho. O CEO espera avaliar seus subordinados e ser avaliado pela rentabilidade esperada e acordada previamente. O Presidente é avaliado por uma série de medidas diferentes, subjetivas, até pelo seu comportamento em público.
6. Implementação. O CEO não só escolhe uma estratégia, mas organiza, dá a direção, supervisiona, controla e replaneja, se necessário, a sua implementação. O Presidente raramente intervém em atividades de execução.

Após a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988,

com a redemocratização, a inspiração neoliberal e as referências das inovações oriundas de países mais avançados, os movimentos de reforma procuravam centrar-se nas especificidades das diversas organizações públicas, à semelhança das mudanças na área privada. A perspectiva básica era a eficiência e capacidade de resposta da administração pública e melhora da gerência pública.

(...) Reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública tornaram-se pontos importantes de uma nova agenda política. Ao contrário das experiências anteriores, essa modernização se inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes. Assim, as principais mudanças seriam transferir funções estatais para a área privada e as restantes seriam administradas com formas o mais próximo possível das praticadas nas empresas privadas.

(...) Em grande parte, essas reformas colocavam em causa a própria viabilidade da administração pública como condutora de eficiência ou de eficácia na gestão de serviços e na ação redistributiva. Os novos modelos procuram transformar e introduzir na gestão pública o estilo privado. Ao imitar a gestão privada, as propostas contemporâneas assumem a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Por presumirem a validade universal do *management* e, portanto, sua aplicabilidade igualmente

às organizações públicas e privadas, vêem a reforma como uma simples questão de modernização gerencial. (MOTTA, 2007, p. 92-93).

Ao referenciar aquele mesmo período pós-Constituição, Pfeiffer (2000), em seu artigo sobre uma nova abordagem do Planejamento Estratégico na esfera da Administração Direta, descreve-o como um dos instrumentos de apoio à modernização gerencial, desenvolvido para lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações.

Acrescenta que esse método de planejamento foi inicialmente desenvolvido para isso no setor privado, e que as características dos setores privado e público são tão diferentes que não é recomendável transferir o método diretamente de um setor para o outro. Ele destaca que é imprescindível que sejam feitas adaptações, as quais devem considerar as necessidades específicas de cada setor.

O autor considera o caráter político, inerente à administração ou às organizações públicas, um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada do Planejamento Estratégico.

Para que esse instrumento possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, algumas condições prévias favoráveis são requeridas, situações essas, que se aplicam a qualquer método ou modelo de gestão da iniciativa privada a ser utilizado no setor público:

além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum. (PFEIFFER, 2000, p. 10, grifo nosso).

Apesar de iniciativas de modernização da gestão pública como as citadas anteriormente, Motta (2007) ressalta que o personalismo elitista, ainda presente na administração pública brasileira, concorre para o enfraquecimento substancial das organizações, as quais existem em função das pessoas que as dirigem.

Segundo o autor, a mudança de tais dirigentes transforma profundamente políticas e compromissos institucionais, particularmente no setor público, cujos gestores, normalmente prepostos de líderes políticos, tendem a inserir suas opções pessoais como fator de diferenciação. Assim, o que foi racionalmente instituído é desprezado, bem como opções e conquistas de seus antecessores. A justificativa para a descontinuidade é a inovação, porém essas ações resultam mais em garantir acesso a novos grupos de poder e ressaltar a liderança

de uma pessoa e menos em modernizar a gestão.

Esse personalismo fragiliza as organizações públicas, tornando-as altamente vulneráveis e dependentes da pessoa de um único dirigente.

Motta (2007), de maneira geral, continua enfatizando que a administração pública ainda é dominada por grupos que visam garantir os interesses e a proteção mútua de seus integrantes, mesmo com a modernização. São inseridos em órgãos administrativos por meios formais - pela ocupação de cargos de direção, e informais, por meio de redes de apoio e de interação ligadas por laços de lealdade. Utiliza-se de recursos públicos para reforçar a lealdade política de base e preservar a liderança sobre determinados setores da comunidade. Como a lealdade aos membros do grupo é maior do que à instituição pública, tais grupos são capazes de manter a coalizão a qualquer custo, inclusive a expensas do aumento dos gastos governamentais.

Assim, acrescenta Motta (2007), na administração pública brasileira, apesar do progresso em muitas instâncias de governo, as formas de ação obedecem menos a razões técnico-racionais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e para atender os objetivos de grupos preferenciais, provocando, muitas vezes, a descontinuidade de projetos que visam modernizar e profissionalizar as ações e decisões na gestão do setor público.

Pfeiffer (2000) também considera que esse caráter político, inerente à administração pública, pode ser considerado um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada de Planejamento Estratégico. Esse autor comenta que procedimentos administrativos complicados também dificultam um gerenciamento ágil e eficiente.

Por isso, avaliar com cuidado as condições existentes de uma organização pública é muito importante antes de implementar novos modelos e instrumentos de gestão.

Pfeiffer continua ponderando que tais pré-condições também são necessárias numa empresa privada, mas nela geralmente as estruturas hierárquicas e a missão são mais claramente definidas. O autor afirma que nos dois casos é difícil, e, sem dúvida, mais difícil no setor público, dadas suas especificidades (Quadro 2, a seguir) encontrar a vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos. Entretanto, sem essa disposição, os instrumentos de planejamento e gerenciamento não conseguirão cumprir o seu propósito.

Em relação às características de cada setor, Pfeiffer (2000) também identificou algumas diferenças significativas entre os setores privado e público, conforme demonstrado no Quadro 2, abaixo. Essas características/especificidades indicam a necessidade de adaptação dos instrumentos de gerenciamento que tem êxito no setor privado ao serem utilizados no setor

público. Ele ressalta que a caracterização de cada setor é genérica e mostra apenas a sua tendência.

<b>Característica</b>	<b>Setor privado</b>	<b>Setor público</b>
<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• limitada (a determinados produtos e/ou serviços)</li> <li>• definida pela direção ou pelos proprietários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• baseada na missão e na análise do ambiente</li> <li>• coerente com as próprias possibilidades</li> </ul>
<b>Visão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• baseada na missão e na análise do ambiente</li> <li>• coerente com as próprias possibilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• determinada pela política</li> <li>• ampla e não específica</li> <li>• muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis</li> </ul>
<b>Organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funcional</li> <li>• linhas claras de decisão</li> <li>• relativamente simples</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parcialmente funcional</li> <li>• superposição de funções e política</li> <li>• complexa</li> </ul>
<b>Clientela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• limitada ao campo de operação da empresa</li> <li>• relação definida através de compra ou contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampla e diversificada</li> <li>• relações mal definidas</li> <li>• “cliente” não visto como tal</li> </ul>
<b>Propósito de atuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizar lucro</li> <li>• cumprir missão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• servir ao público</li> <li>• servir à política informalmente</li> </ul>
<b>Forma de atuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tem de ser eficiente</li> <li>• dinâmica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• não precisa ser eficiente</li> <li>• geralmente lenta e burocrática</li> </ul>

**Quadro 2 - Características de organizações dos setores público e privado**

Fonte: Pfeiffer (2000, p. 11)

Boyne (2002), ao revisar os argumentos teóricos sobre as diferenças entre as empresas privadas e órgãos públicos, também observa que a adoção de modelos do setor privado tem sido vista com muito ceticismo nas literaturas sobre a administração e gestão pública.

O autor acrescenta ainda que, em suma, as organizações públicas e privadas são consideradas amplamente diferentes em uma variedade de aspectos importantes e que essas diferenças agem como barreiras à transferência de técnicas de gestão do setor privado ao setor público.

As principais hipóteses de contrastes entre organizações públicas e privadas citadas por Boyne estão resumidas no Quadro 3.

<b>Meio Ambiente</b>
H1: Os gestores públicos trabalham em um ambiente mais complexo
H2: As organizações públicas estão mais abertas a influências ambientais
H3: O ambiente de organismos públicos é menos estável
H4: Os gestores públicos enfrentam pressões competitivas menos intensas
<b>Objetivos</b>
H5: Os objetivos das organizações públicas são distintos
H6: Os gestores públicos são obrigados a exercer um maior número de objetivos
H7: Os objetivos dos órgãos públicos são mais vagos
<b>Estruturas</b>
H8: As organizações públicas são mais burocráticas
H9: Mais burocracia está presente na tomada de decisões pelas organizações públicas
H10: Os gerentes de agências públicas têm menos autonomia em relação aos órgãos superiores
<b>Valores</b>
H11: Os gestores do setor público são menos materialistas
H12: A motivação para servir o interesse público é maior no setor público
H13: Os gestores públicos têm comprometimento organizacional mais fraco

**Quadro 3 - Hipóteses de contrastes entre organizações públicas e privadas**

Fonte: Boyne (2002), tradução livre

Na conclusão de seu trabalho, Boyne (2002) anota que a visão dominante em políticas públicas e na literatura da administração é que as organizações públicas e privadas são tão diferentes que as técnicas de gestão não podem ser exportadas com sucesso de um setor para outro, em função de diferenças em ambientes organizacionais, objetivos, estruturas e valores de gestão. Essas variáveis representam um conjunto de contingências que exigem abordagens diferentes para a gestão em órgãos públicos e empresas privadas.

No entanto, o autor ressalta que as evidências que apoiam as divergências profundas entre o a gestão pública e a privada é limitada. Assim, os gestores públicos ao derivar lições do setor privado, o primeiro passo é determinar mais claramente as determinantes de desempenho em empresas privadas.

Essas considerações referentes às especificidades das organizações públicas em relação às privadas e suas implicações nos instrumentos e modelos para a modernização da gestão pública, citadas pelos diversos autores, também se aplicam à implementação da Gestão de Processos nas organizações desse setor. Portanto, quando for implementada em uma organização pública, é importante que sejam ponderadas as características e especificidades desse setor para que tal mudança tenha possibilidade de alcançar sucesso e efetividade.

No caso da Gestão de Processos, independente das características individuais de cada setor (público e privado), a sua função básica é implementar melhorias que tornem os processos organizacionais mais efetivos, contribuindo para o alcance dos objetivos da organização e atendimento das necessidades dos interessados. Neste contexto, vem sendo atribuída cada vez maior relevância para a Gestão de Processos nas organizações, tanto nas privadas como públicas.

Porém, em sua implementação nas organizações do setor público é necessário que sejam consideradas as suas particularidades, pois conforme observado por Paim et al. (2009), as origens conceituais da Gestão de Processos fazem parte das tradições da engenharia de produção, revelando que essa “forma de gerir” foi inicialmente concebida com foco no setor privado.

Zwicker, Fettke e Loos (2010) ao abordarem as especificidades da Gestão de Processos na administração pública, afirmam que os princípios burocráticos das ações administrativas que afetam diretamente processos de governo constituem as principais diferenças entre a administração pública e a privada. Nesse contexto, aqueles autores elaboraram um quadro comparativo entre princípios e características do setor público com os do privado (Quadro 4).

<b>Característica</b>	<b>Setor privado</b>	<b>Setor público</b>
<b>Objetivo</b>	Maximização do lucro	Cumprimento das tarefas/atividades públicas (ligando princípios de bem-estar e econômicos)

<b>Característica</b>	<b>Setor privado</b>	<b>Setor público</b>
<b>Legalidade das ações</b>	Ações essencialmente ilimitadas, porém alinhadas à visão e objetivos da organização	Ações essencialmente limitadas a leis e regulamentos (princípio da legalidade)
<b>Controle</b>	Mercado - organização econômica	Legitimação política
<b>Posição de mercado</b>	Ambiente competitivo	Ambiente não competitivo (características de monopólio)
<b>Estrutura organizacional</b>	Não estabelecida uma estrutura, individual a cada organização	Estrutura hierárquica rígida, possuindo linhas claras de autoridade
<b>Requisitos de documentação</b>	Sem exigência explícita de documentação	Todas as decisões e ocorrências devem ser documentadas para efeito de controle
<b>Segmento de clientes</b>	Quase sempre heterogêneo	Heterogêneo
<b>Gama de produtos</b>	Quase sempre heterogêneo	Heterogêneo

**Quadro 4 - Características de organizações dos setores público e privado**

Fonte: Zwicker, Fettke e Loos (2010), tradução livre

Segundo Lenk, Traunmüller e Wimmer (2002) apud Zwicker, Fettke, Loos (2010), os princípios e características válidos para o setor público são condições especiais a serem observadas pelas autoridades para a realização das atividades no âmbito das organizações desse setor.

Portanto, para Zwicker, Fettke e Loos (2010), uma ação economicamente ineficiente não pode ser vista como déficit na gestão ou no cumprimento de tarefas públicas, pois as ações e serviços públicos são definidos pela integração entre os objetivos políticos e a legislação (ex.: leis, normas, regulamentos). Além disso, na implementação e melhorias nos processos do governo para a produção e prestação de serviços públicos, devem ser observadas as intenções específicas (de uma política pública, por exemplo), a legislação aplicável e o bem-estar social. Esses autores concluem que as especificidades das organizações públicas parecem influenciar a implementação de BPM em seu âmbito e continuam a discussão do tema com base em seis fatores de BPM que consideram fundamentais quais sejam: alinhamento estratégico, governança, métodos, tecnologia da informação, pessoas e cultura, conforme detalhamento a seguir.



**Fator: Alinhamento Estratégico**

O alinhamento estratégico estabelece uma relação entre a estratégia de uma organização e os processos de negócio. Ele suporta o alinhamento operacional dos processos do governo para os objetivos estratégicos da administração. Assim, o alinhamento estratégico é especialmente influenciado por objetivos políticos e pela ligação de ações para propósitos específicos, leis e bem-estar social. Estratégias e objetivos da administração pública são deduções de objetivos políticos e, ao mesmo tempo, devem ser ligados ao bem-estar comum. A definição dos processos precisa estar em conformidade com as orientações politicamente legitimadas e precisa seguir as leis, instruções e normas de administração.

Como consequência do exercício crescente de orientação para o serviço, as normas legais, bem como a multiplicidade e heterogeneidade de *stakeholders*, especialmente os cidadãos e as empresas com seus diferentes interesses, precisam ser consideradas durante o *design* dos processos. Além disso, a heterogeneidade do portfólio de serviços e o fato de que uma organização horizontal e verticalmente segmentada exige uma avaliação caso a caso o alinhamento dos processos no sentido dos objetivos, pois todos os serviços e unidades organizacionais não podem ser analisados ou compreendidos por uma única geral abordagem. Para avaliar a estratégia e a realização dos objetivos, os resultados precisam ser medidos. Frequentemente, os resultados do processo de medição nas administrações públicas são difíceis de serem obtidos porque não existem indicadores geralmente aceitos. A falta de um mercado para os serviços públicos não ameniza o problema da avaliação de resultados do processo de acordo com princípios econômicos. Medidas elaboradas para o setor privado não são suficientes, já que visam à maximização do lucro de uma organização e não consideram a maximização do bem-estar.

**Fator: Governança**

Liderança e controle sistemático de BPM por meio de orientações e decisões estabelecidas e processos relevantes. Como resultado das diretrizes legais e da estrutura hierárquica da administração pública, este fator possui necessidades excepcionalmente elevadas. Atribuir papéis e responsabilidades, muitas vezes, segue orientações claras, devido às normas jurídicas e suprime uma grande flexibilidade. Por exemplo, existem disposições especiais na Alemanha para a privacidade dos dados no setor social, que permite apenas o acesso a determinados funcionários incumbidos de dados pessoais. Assim, mudanças na organização são problemáticas.

Para estabelecer normas para o BPM, normas administrativas devem ser consideradas. O monitoramento da obediência às regras de BPM por pessoas responsáveis é um desafio. Identificar as métricas adequadas muitas vezes é um problema. Esses responsáveis têm de assegurar uma medição de capacidade de BPM de acordo com as normas de BPM e, além disso, têm que valorizar a obediência às regras e condições adicionais.

As decisões de liderança e controle sistemáticos de BPM necessitam ser ligados às normas centrais e pessoas responsáveis na hierarquia do governo. Por um lado, isso é necessário devido à hierarquia, por outro, existe uma organização descentralizada para a realização de tarefas, uma razão do elevado nível de divisão do trabalho. Assim, instâncias superordenadas para a liderança e o controle sistemáticos são necessários.

#### **Fator: Métodos**

Segundo Zwicker, Fettke, Loos (2010) ao citarem Palkovits, Wimmer (2003), a literatura descreve vários métodos para realizar e apoiar BPM em geral. No entanto, vários métodos são especialmente alinhados com a administração pública ou governo eletrônico. Durante a concepção de um processo, as normas jurídicas podem ser facilmente usadas para justificar decisões de projeto. Da mesma forma, a alta complexidade dos processos de governo e as estruturas organizacionais na administração pública requerem métodos especiais e ferramentas para modelagem de processos.

A alta concentração de decisões na administração pública exige a continuidade dos processos manuais. Uma implementação eletrônica dos processos, muitas vezes tem de ser reduzida a um suporte eletrônico de processos manuais. Além disso, a necessidade de documentação de todas as decisões e ocorrências tem que ser considerado durante o processo de implementação de BPM, através de técnicas correspondentes e de sistemas.

#### **Fator: Tecnologia da Informação**

A tecnologia da informação é necessária para realizar as abordagens de BPM. Exigências de informações tecnológicas especiais surgem para a gestão de processos. Há uma infinidade de requisitos de informação tecnológica resultantes das exigências políticas ou orientações jurídicas.

#### **Fator: Pessoas**

As pessoas representam um componente importante na implementação de um BPM eficiente. Na administração pública muitas vezes não existe um elevado nível de divisão do trabalho e especialização, de modo que o conhecimento do processo é muitas vezes concentrado em

apenas alguns funcionários, o que implica nas seguintes consequências: primeiro, a pesquisa do conhecimento do processo requer um envolvimento significativo de funcionários a fim de determinar as etapas do processo em detalhe, caso contrário, o processo real (*as is*) dificilmente pode ser identificado. Segundo, as ações de melhoria serão, muitas vezes, estritamente limitadas ou irão requerer treinamento especial, devido à falta das competências necessárias. O novo processo (*to be*) pode não ser implementado com sucesso. Em terceiro lugar, muitas vezes é difícil identificar as pessoas responsáveis adequadas para tais processos, o que é devido à organização descentralizada da administração pública.

Em razão das estruturas da administração pública o conhecimento dos métodos e tecnologias de BPM é pouco desenvolvido. Assim, em comparação com o setor privado, métodos intensivos para o desenvolvimento de conhecimento necessário sobre BPM têm de ser introduzidos.

A implementação de BPM em organizações públicas é complicada pelo fato de que os responsáveis têm de estar convencidos de que um nível mais elevado de orientação para processos seria útil à gestão.

### **Fator: Cultura**

Este fator inclui a capacidade de resposta às mudanças de processos, valores e crenças de processos, bem como a força de liderança em matéria de BPM. Quanto a esse aspecto, há inúmeras particularidades do setor público em comparação com o setor privado.

No entanto, a cultura organizacional é vista como um todo: a cultura organizacional é considerada como uma quantidade de pressupostos compartilhados por um grupo de pessoas. A cultura organizacional da administração pública é especialmente afetada por uma cultura de hierarquia. Em razão da estrutura hierárquica organizacional, pode-se supor que a maturidade da cultura organizacional da administração pública é geralmente bastante baixa. Assim, os métodos para a melhoria da maturidade do processo devem considerar a cultura organizacional.

Miranda, Macieira e Paim (2004) ao proporem uma metodologia para projetos de modernização administrativa em organizações públicas tendo como arcabouço conceitual as áreas de atuação da Engenharia de Produção, principalmente a temática da melhoria de processos ressaltam alguns aspectos da gestão pública que podem contribuir para o insucesso da implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações do setor público.

Os autores afirmam que a máquina administrativa pública é notoriamente caracterizada como

ineficiente e de baixa capacidade para agregar de valor à sociedade devido à própria essência burocrática de seus processos, o que dificulta a identificação de problemas e, conseqüentemente, restringe a implantação de melhorias. Acrescentam, ainda, que o ambiente político marcado por conflitos e *trade offs* partidários promove grande instabilidade.

Segundo Miranda, Macieira e Paim (2004), o histórico do perfil do servidor público que é marcado pelo conhecimento limitado de questões emergentes no estado da arte no que tange a gestão de organizações, também deve ser observado. Soma-se, ainda, a esses aspectos uma tendência de desprezo e incompreensão sobre o planejamento e as ciências e técnicas de governo, além do excesso de confiança na experiência e arte políticas, que acabam se tornando “inimigos dos métodos de governo”.

Aqueles autores afirmam que qualquer ação de reforma administrativa é complexa, pois promove uma grande ruptura de paradigmas, com a modificação da organização do trabalho historicamente aceita, a alteração dos valores culturais cultivados, a reestruturação da sistemática de execução das tarefas, etc.

Para que tais problemas sejam minimizados e potencializados os resultados obtidos é fundamental que, antes do início efetivo do projeto, sejam definidas diretrizes estratégicas para orientar o processo de tomada de decisão ao longo da modernização e promover a convergência das decisões tomadas.

O Quadro 5 apresenta a síntese das principais considerações dos autores citadas no referencial teórico, sobre a diferenciação entre Gestão Pública e Privada.

Autores	Principais considerações
Allison (2002)	Cita que em contraste aos milhares de casos descritos na literatura acadêmica sobre os problemas enfrentados pelos gestores privados e as suas práticas na solução desses, estudos de caso a partir da perspectiva de um gestor público estão apenas iniciando. Isso inibe a pesquisa empírica sistemática sobre as semelhanças e diferenças entre gestão pública e privada, deixando o campo para uma mistura de reflexão sobre a experiência pessoal e a especulação. Lista publicações com a opinião de vários gestores de alto escalão que exerceram essa função em organizações tanto públicas como privadas, com uma conclusão quase unânime: <b><u>julgam a gestão pública diferente da privada, e mais difícil!</u></b>
Pfeiffer (2000)	Em seus estudos sobre Planejamento Estratégico, destaca que as diferenças entre as características dos setores públicos e privados são marcantes e, neste sentido, não recomenda a utilização de métodos ou instrumentos de gestão, sem adaptações, diretamente de um setor para o outro, situação que

Autores	Principais considerações
	<p>se aplica quando da implementação da Gestão de Processos em uma instituição.</p> <p>Considera o <u>caráter político</u>, inerente à administração ou às organizações públicas, um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada do Planejamento Estratégico.</p> <p>Para que esse instrumento possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, algumas condições prévias favoráveis são requeridas, situações essas, que se aplicam a qualquer método ou modelo de gestão da iniciativa privada a ser utilizado no setor público: <b>vontade política, liderança competente, recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.</b></p>
Paim et al. (2009, p.37)	<p>“Os quadros conceituais que estão na origem da gestão de processos e fazem parte das tradições da engenharia de produção são a administração científica, o sistema Toyota de Produção, o Controle da Qualidade Total, a Reengenharia e a Teoria das Restrições” - demonstra que o método foi inicialmente desenvolvido com ênfase no setor privado.</p>
Rainey; Backoff e Levine (1976)	<p>Comentam que uma investigação como esta (pesquisa de literatura comparando as organizações públicas e privadas) implicaria em duas etapas: (1) definir claramente o conceito de organizações do setor “público” e do “privado”, que deveria indicar as diferenças essenciais e uma linha clara entre elas; e (2) especificar toda a gama de variações dessas organizações, que é empírica e logicamente relacionada com a definição dessas diferenças.</p> <p>O sucesso na primeira etapa é impossível e tal dificuldade complica o problema. Destacam que uma série de outros autores que possuem essa opinião, no entanto, avançam com a segunda etapa.</p> <p>Mesmo que nenhuma organização tenha todos os atributos básicos, parece razoável falar de organizações públicas, “típicas de governo”, e de organizações privadas, “típicas de negócios”.</p> <p>Apesar da dificuldade de diferenciação clara, vários autores continuam listando diferenças importantes entre organizações públicas e privadas. Apresentam o consenso de vários autores sobre atributos de uma organização pública, em relação aos de uma privada, dentre outros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grau de exposição ao mercado (menor exposição do mercado significa menor disponibilidade de indicadores de mercado e informações).</li> <li>2. Restrições legais e formais (judiciário, legislativo e hierarquia): Maior tendência à proliferação de especificações formais e controles.</li> <li>3. Influências políticas.</li> <li>4. Complexidade de objetivos, avaliação e critérios de decisão (maior imprecisão e intangibilidade dos objetivos e critérios; maior tendência de metas serem conflitantes, mais conflitos de escolha - <i>trade-offs</i>).</li> <li>5. Relações de autoridade e o papel do administrador (autoridade mais fraca e fragmentada sobre os subordinados e níveis mais baixos; grande relutância em delegar, mais níveis de revisão, e uma maior utilização da regulamentação formal).</li> </ol>

Autores	Principais considerações
	<p>6. Rotatividade mais frequente de líderes devido às eleições e nomeações políticas resulta em maior perturbação da execução dos planos (descontinuidade).</p> <p>7. Incentivos e as estruturas de incentivos (maior dificuldade na elaboração de incentivos para desempenho eficaz e eficiente; menor valorização de incentivos pecuniários pelos empregados).</p> <p>8. Características pessoais dos trabalhadores (variações no perfil e necessidades, como maior dominação e flexibilidade; menor satisfação com o trabalho e comprometimento organizacional).</p> <p>Observam que essas importantes distinções entre gestão pública e privada têm <u>implicações para a gestão</u>, tais como:</p> <p>1. Propósitos, objetivos e planejamento. Gestores públicos podem ter menos flexibilidade e autonomia na definição de objetivos, os objetivos podem ser mais diversos e mais difíceis de especificar, o planejamento pode envolver um conjunto mais complexo de influências e o planejamento de longo prazo pode ser mais difícil.</p> <p>2. Seleção, gestão e motivação. Pode haver maior dificuldade na capacidade do gestor público para selecionar e controlar subordinados. Ele pode precisar considerar um conjunto diferente de necessidades dos funcionários e problemas de motivação, que também deve ser considerado nas decisões de seleção.</p> <p>3. Controle e medição dos resultados. Dificuldade de medir resultados, mais dificuldade de atingir resultados e desempenho eficiente.</p>
ABPMP (2009: 30-33)	<p><u>Fatores de Sucesso da Gestão de Processos:</u></p> <p>1. Alinhamento de estratégia, cadeia de valor e processo de negócio.</p> <p>2. Metas (alinhamento dos processos negócio com a estratégia)</p> <p>3. Patrocínio executivo e governança.</p> <p>4. Propriedade do processo (dono de processo)</p> <p>5. Métricas, medições e monitoramento.</p> <p>O alcance efetivo desses fatores-chave de sucesso BPM em criar valor para uma organização e seus clientes depende tanto de práticas organizacionais quanto de domínio de conceitos e habilidades por pessoas com responsabilidade por prestar contas da gestão dos processos da organização.</p>
ELOGROUP (2011, p. 23)	<p>A Gestão de Processos <b><u>na administração pública</u></b> (...) é mobilizar servidores para aumentar o valor de seus processos através de melhorias e inovações.</p>
Boyne (2002)	<p>A visão dominante em políticas públicas e na literatura da administração é que as organizações públicas e privadas são tão diferentes que as técnicas de gestão não podem ser exportadas com sucesso de um setor para outro, em função de diferenças em ambientes organizacionais, objetivos, estruturas e valores de gestão. Essas variáveis representam um conjunto de contingências que exigem abordagens diferentes para a gestão em órgãos públicos e empresas privadas.</p> <p>Porém, os gestores públicos ao derivar lições do setor privado, devem em</p>

Autores	Principais considerações
	primeiro lugar determinar mais claramente as determinantes de desempenho em empresas privadas.
John T. Dunlop apud Allison (2002)	<p>Lista diferenças/contrastes entre administração pública e privada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perspectiva de Tempo.</li> <li>2. Duração (instabilidade política/descontinuidade).</li> <li>3. Medição de Desempenho.</li> <li>4. Limitações de pessoal (autoridade).</li> <li>5. Equidade e eficiência.</li> <li>6. Processos públicos versus processos privados.</li> <li>7. Papel da imprensa e da mídia.</li> <li>8. Persuasão e direção.</li> <li>9. Impacto legislativo e judiciário.</li> <li>10. Objetivos.</li> </ol>
Richard E. Neustadt apud Allison (2002)	<p>Cita diferenças entre os presidentes dos Estados Unidos e os <i>Chief Executive Office</i> – CEO (presidentes) de grandes empresas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Horizonte temporal.</li> <li>2. Autoridade na organização.</li> <li>3. Sistema de carreira.</li> <li>4. Relações com a mídia.</li> <li>5. Medição do desempenho.</li> <li>6. Implementação (o CEO escolhe uma estratégia, mas organiza, dá a direção, supervisiona, controla e replaneja, o Presidente raramente intervém em atividades de execução).</li> </ol>
Motta (2007)	<p>Considera que as influências políticas e o personalismo elitista - ainda presente na administração pública brasileira - concorrem para o enfraquecimento substancial das organizações, as quais existem em função das pessoas que as dirigem.</p>
Boyne (2002)	<p>Apresenta as principais hipóteses de contrastes entre organizações públicas e privadas:</p> <p>H1: Os gestores públicos trabalham em um ambiente mais complexo  H2: As organizações públicas estão mais abertas a influências ambientais  H3: O ambiente de organismos públicos é menos estável  H4: Os gestores públicos enfrentam pressões competitivas menos intensas  H5: Os objetivos das organizações públicas são distintos  H6: Os gestores públicos são obrigados a exercer um maior número de objetivos  H7: Os objetivos dos órgãos públicos são mais vagos  H8: As organizações públicas são mais burocráticas  H9: Mais burocracia está presente na tomada de decisões pelas organizações públicas  H10: Os gerentes de agências públicas têm menos autonomia em relação aos órgãos superiores  H11: Os gestores do setor público são menos materialistas  H12: A motivação para servir o interesse público é maior no setor público</p>

Autores	Principais considerações
	H13: Os gestores públicos têm comprometimento organizacional mais fraco.
Zwicker, Fettke e Loos (2010)	<p>Afirmam, ao abordarem as especificidades da Gestão de Processos na administração pública, que os princípios burocráticos das ações administrativas que afetam diretamente processos de governo constituem as principais diferenças entre a administração pública e a privada. As características de maior contraste entre o setor público com os do privado em sua opinião são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ objetivo;</li> <li>✓ legalidade das ações;</li> <li>✓ controle;</li> <li>✓ posição de mercado;</li> <li>✓ estrutura organizacional;</li> <li>✓ requisitos de documentação;</li> <li>✓ segmento de clientes; e</li> <li>✓ gama de produtos.</li> </ul> <p>Acrescentam que uma ação economicamente ineficiente não pode ser vista como déficit na gestão pública, pois as ações e serviços públicos são definidos pela integração entre os objetivos políticos e a legislação. Além disso, na implementação e melhorias nos processos do governo para a produção e prestação de serviços públicos, devem ser observadas as intenções específicas (ex.: de uma política pública), a legislação aplicável e o bem-estar social.</p> <p>Esses autores concluem que as especificidades das organizações públicas parecem influenciar a implementação de Gestão de Processos em seu âmbito e citam seis fatores de BPM que consideram fundamentais quais sejam: alinhamento estratégico, governança, métodos, tecnologia da informação, pessoas e cultura.</p>

**Quadro 5 - Síntese das principais considerações dos autores citadas no referencial teórico, sobre a diferenciação entre Gestão Pública e Privada**

**Fonte: autores do referencial teórico**

Neste capítulo, os referenciais teóricos pesquisados foram expostos, e destacados os pontos que ensejam a ocorrência de diferenças na Gestão de Processos entre organizações públicas e privadas, de forma a constituir a base da abordagem metodológica da pesquisa, descrita no próximo capítulo.



### **3. METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta a trilha percorrida por meio da aplicação de métodos científicos para a realização dos estudos e para a busca das respostas ao problema proposto, pois, segundo Selltiz et al. (1965, p.5) a finalidade da pesquisa é “descobrir respostas para questões mediante a aplicação de métodos científicos”. São detalhados os tipos de pesquisa, a forma de obtenção dos dados para elucidação do problema e os procedimentos para tratamento desses dados.

#### **3.1 Tipo de Pesquisa**

“A pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. (VERGARA, 2009, p. 42).

Portanto, segundo essa autora, esta pesquisa, quanto aos fins, pode ser classificada como descritiva, pois buscou-se identificar as características específicas das organizações públicas, expondo, inclusive, diferenças básicas entre essas e as privadas, para entender de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito.

Ainda segundo Vergara (2009), quanto aos meios de investigação, além da pesquisa bibliográfica realizada em publicações de materiais diversos contidos em livros, revistas, periódicos especializados e disponibilizados na internet, para subsidiar o trabalho e dar consistência à presente investigação, utilizou-se o tipo de pesquisa classificada como de campo, pois foram realizadas entrevistas com especialistas no tema Gestão de Processos e dotados de experiência em sua implementação em organizações públicas e privadas.

Além disso, considerando a forma de abordagem do problema, esta pesquisa tem características essencialmente qualitativas, em virtude de este estudo privilegiar o significado das informações coletadas (BOAVENTURA, 2004).

Enquanto as pesquisas quantitativas consideram que tudo pode ser quantificável, ou seja, passível de se traduzir em números opiniões e informações para sua classificação e análise, as pesquisas qualitativas ponderam a existência de uma relação dinâmica entre o mundo real e o

sujeito, de um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (MORESI, 2004). Essa última abordagem aplicou-se ao objetivo deste trabalho, pois possibilitou a identificação de opiniões de consenso nos padrões de respostas.

### 3.2 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa

Os sujeitos desta pesquisa estão circunscritos ao conjunto de profissionais, especialistas, com reconhecidos conhecimento e experiência na implementação da Gestão de Processos em organizações públicas e privadas, especialmente nas organizações da Administração Pública Direta Federal.

Esses especialistas em Gestão de Processos entrevistados foram escolhidos com base nos seguintes critérios: destaque no mundo acadêmico e/ou nos quadros de empresas ou instituições que atuam com Gestão de Processos ou em consultorias nessa área; e profissionais com certificação internacional em processos<sup>2</sup>, que exige, dentre outros requisitos, quatro anos de experiência profissional em gerenciamento, controle, transformação ou melhoria de processos. Assim, teve-se o cuidado de selecionar indivíduos representativos de seu grupo social.

Além disso, alguns dos sujeitos foram indicados por outros já entrevistados, configurando a situação denominada por Vergara (2009a) como “bola de neve”.

As principais características desses sujeitos são:

<b>Especialista</b>	<b>Sexo</b>	<b>Organização em que atua/atuou</b>	<b>Principal(ais) área(s) de atuação</b>
E1	M	Instituição de economia mista	- Auditoria e mapeamento de processos
		Organização da Administração Pública Direta Federal	- Responsável pelo Escritório de Processos
E2	M	Empresa de consultoria	- Consultor e instrutor em Gestão de Processos em organizações privadas e públicas (administração direta e indireta) - Coautor de livros

2 Maiores informações: <http://www.abpmp-br.org>.

<b>Especialista</b>	<b>Sexo</b>	<b>Organização em que atua/atuou</b>	<b>Principal(ais) área(s) de atuação</b>
E3	M	Empresa de consultoria	- Consultor e instrutor em Gestão de Processos em organizações privadas e públicas (administração direta e indireta) - Acadêmico
E4	M	Empresa de consultoria	- Consultor e instrutor em Gestão de Processos em organizações privadas e públicas (administração direta e indireta) - Certificação: CBPP, Certified Business Process Professional ABPMP, Association of Business Process Management Professionals
E5	M	Empresa de consultoria	- Consultor e instrutor em Gestão de Processos em organizações privadas e públicas (direta e indireta) - Certificações: CBPP, Certified Business Process Professional ABPMP, Association of Business Process Management Professionals, BPM , BPMN e BPMS em soluções BizAgi,Cobit, Itil
E6	F	Empresa de consultoria	- Consultora em mapeamento, redesenho e implantação de processos em organizações privadas e públicas (administração direta e indireta) - Certificação: CBPP, Certified Business Process Professional ABPMP, Association of Business Process Management Professionals
E7	F	Empresa de consultoria	- Consultora em empresas do setor público (administração direta e indireta) e privado em modernização organizacional, com aplicação dos conceitos de gestão por processos de negócio. Desenvolvimento de projetos para os setores financeiro, industrial, público, de saúde, de previdência privada e de telecomunicações.
		Universidade	- Professora
E8	M	Empresa de consultoria	- Consultor e desenvolvimento de sistemas e mapeamento e modelagem de processos em organizações privadas e públicas (administração direta e indireta) - Certificação: CBPP, Certified Business Process Professional ABPMP, Association of Business Process Management Professionals

**Quadro 6 - Características dos sujeitos da pesquisa**

### 3.3 Coleta e tratamento dos dados

No intuito de buscar a resolução do problema proposto, durante as diversas etapas da pesquisa foram buscadas informações pelos meios a seguir relacionados.

a) Pesquisa bibliográfica: foram objeto de consulta publicações em geral, como materiais inseridos em livros, teses e dissertações, artigos, legislação afim, periódicos especializados e materiais disponibilizados na internet, sobre temas relacionados ao objeto deste trabalho, principalmente, gestão pública - especificidades em relação à gestão privada; Gestão de Processos e Gestão de Processos no contexto da administração pública contemporânea.

b) Pesquisa de campo: para essa pesquisa de campo foram observadas orientações de Hair et al. (2003), utilizando-se o método de aplicação de entrevista estruturada, cujo roteiro foi composto por uma sequência de perguntas abertas predeterminadas.

Esse roteiro foi elaborado utilizando-se como subsídio o resultado da análise do referencial teórico e as questões levantadas no conjunto dos autores pesquisados. Pois, segundo Vergara (2009b), os roteiros das entrevistas são alimentados pelas teorias que embasam o estudo, por informações que o pesquisador já tenha registrado sobre o fenômeno de interesse, bem como por “dicas” de pessoas vinculadas a determinadas organizações com vivências que lhes permitam explicitar conclusões relativas ao tema em pauta.

Assim, para contextualizar o assunto abordado e facilitar o entendimento e interpretação das informações coletadas, foram inseridas no roteiro da entrevista questões relativas a fatores que envolvem a Gestão de Processos (questões B.I, C.I, C.II, C.IV e C.V), tanto no setor público como privado, a exemplo de:

- a. aspectos ou resultados que caracterizam uma “implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização”;
- b. fatores de sucesso para a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização;
- c. fatores de fracasso ou que prejudiquem a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização;
- d. necessidade de adaptar ou não ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos utilizados nas organizações privadas quando de sua aplicação nas organizações/órgãos públicos; e
- e. diferenças mais importantes que impactam na implementação da Gestão de Processos no

setor público em comparação com o setor privado.

As questões do roteiro das entrevistas (Apêndice A) foram distribuídas em quatro blocos (A, B, C e D): o primeiro apenas para registro de dados profissionais do entrevistado, o segundo e o terceiro contendo questões abertas para coletar a opinião dos especialistas sobre os temas abordados e buscar as respostas para o problema investigado, e o terceiro, para aprofundamento de temas específicos já contemplados no bloco anterior, porém com uma abordagem diferente.

Tal método foi escolhido por proporcionar o aprofundamento das questões previamente planejadas com o subsídio da pesquisa bibliográfica e possibilitou a complementação das informações inicialmente prestadas pelos especialistas no segundo bloco de questões. Além disso, facilitou a compreensão das opiniões de cada entrevistado e a análise conjunta das respostas às questões dos dois últimos blocos para subsidiar a consolidação e a elaboração da conclusão deste trabalho.

A partir desse roteiro, foram realizadas duas entrevistas-piloto, na segunda quinzena de janeiro de 2011, com profissionais que fizeram o papel de “juízes”, aos quais foi solicitado que fizessem observações com a finalidade de refinar o conteúdo do roteiro e a forma da condução das entrevistas.

Esse teste também serviu de parâmetro para estimar o tempo necessário para cada entrevista e para verificar o funcionamento dos equipamentos utilizados para gravação - aparelho mp4 para as entrevistas *in loco* e programa digital *Cal Graph* para as entrevistas realizadas virtualmente pelo *skype*.

Após essa fase, as entrevistas para a coleta de dados deste estudo foram iniciadas, excluídos os sujeitos do teste piloto. Seguindo os direcionamentos de Hair et al. (2003), cada uma dessas entrevistas foi realizada na mesma sequência e conduzida do mesmo modo para evitar resultados incoerentes ou enviesados, bem como para assegurar que as respostas dos diferentes entrevistados pudessem ser comparáveis.

Foram realizadas entre os meses de janeiro e março de 2011, de três formas, escolhidas a critério do entrevistado: pessoalmente (cinco dos entrevistados), por meio de conversa por computador (*skype* - duas entrevistas) e um dos entrevistados optou por responder a entrevista por escrito - cujas respostas, após análise, foram objeto de equalização *in loco* entre entrevistado e entrevistadora.

As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, exceto aquela cujas

respostas foram disponibilizadas por escrito. Na sequência, as informações obtidas nas entrevistas foram transcritas e submetidas aos entrevistados, via e-mail, para sua manifestação em caso de necessidade de ajustes.

O objetivo dessa etapa foi atribuir maior fidedignidade possível ao entendimento e registro das percepções dos entrevistados, buscando minimizar limitações do método utilizado - a dificuldade de comunicação entre entrevistado e entrevistador e eventuais esquecimentos por parte do entrevistado.

Além desses cuidados, o roteiro da entrevista foi disponibilizado previamente aos entrevistados.

Devido à natureza da pesquisa, aos meios e métodos utilizados para a obtenção das informações de suporte ao estudo, o tratamento e a análise dos dados coletados tiveram conotação qualitativa. “A análise qualitativa é aquela em que a lógica e a coerência da argumentação não são baseadas simplesmente em relações estatísticas entre variáveis (...). Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.” (VIEIRA; ZOUAIN, 2006, p.17).

Ao total, foram obtidas oito entrevistas, processo interrompido ao se observar o que, segundo Thiry-Cherques (2009), chama-se saturação, ou seja, o momento em que o acréscimo de dados e informações em uma pesquisa não altera a compreensão do fenômeno estudado.

Para melhor compreensão a seguir é contextualizada essa “saturação”.

Para Thiry-Cherques (2009), as garantias da representatividade são dadas pelas condições genéricas de investigação, também observadas nesta pesquisa, quais sejam:

- As observações/entrevistas foram realizadas isolada e privadamente.
- Os participantes não tiveram acesso às respostas uns dos outros.
- As questões formuladas estavam circunscritas a um domínio coerente de conhecimentos.

Além disso, segundo esse autor, a forma de utilização mais comum do critério de saturação é a da aplicação de entrevistas semiestruturadas de forma sequencial, com respostas em aberto, idêntica à forma utilizada neste estudo. Thiry-Cherques (2009) explica que o pesquisador identifica os tipos de resposta e anota as repetições. Quando nenhuma nova informação é registrada, o ponto de saturação teria sido atingido.

Para explicar a saturação, Thiry-Cherques (2009) destaca que nas técnicas não probabilísticas (caso deste estudo) os indivíduos são selecionados conforme critérios julgados relevantes para um objeto particular de investigação, não com amostragem.

O autor apresenta dois tipos mais usuais de seleção de categorias, quais sejam: 1. Seleção acidental ou por conveniência - os sujeitos são aqueles acessíveis. 2. Seleção intencional ou por julgamento - os sujeitos são selecionados por representarem as características relevantes da população em estudo, utilizado nesta pesquisa.

Thiry-Cherques (2009) parcialmente baseado em Patton (1990), entre as estratégias mais comuns de seleção intencional, cita uma idêntica à usada para a seleção dos sujeitos desta pesquisa: subgrupos homogêneos e cadeias de informação (*snowball*) em que os informantes indicam outros informantes.

Segundo aquele autor a técnica de saturação é uma das formas de validação de seleção intencionalmente determinada, qualquer ou quaisquer que seja(m) a(s) estratégia(s) utilizada(s) para sua constituição. Ao conceito de saturação Thiry-Cherques (2009) associa a noção de “competência cultural” que segundo esse autor é fartamente explorada dentro da teoria do *habitus* por Pierre Bourdieu, a qual explica como e por que o adestramento social leva a harmonização com a cultura em que se vive. A ideia, comprovada empiricamente, é de que a sobrevivência em um campo ou esfera social ocorre mediante a aquisição e incorporação de condutas determinadas, inerentes àquele campo específico. Os sujeitos que não incorporam esse *habitus* ou que o contestam são excluídos.

Thiry-Cherques (2009) apud Romney; Batchelder e Weller (1987) faz, ainda, outra associação da saturação - com a Teoria do Consenso. Essa teoria demonstra, matematicamente, que em dado contexto, os especialistas apresentam uma tendência de concordar entre si, mais do que os leigos sobre o tema da sua *expertise*. É uma tendência à conformidade, uma adesão natural ao estabelecido e verificado. Em linhas gerais, é uma ideia paralela a da dicotomia campo-*habitus* da filosofia social de Bourdieu. Assim, quando o ponto de saturação da pesquisa é atingido, os fenômenos representativos da cultura, do *habitus* e do consenso são considerados estabelecidos.

Além dessas ponderações, ao discorrer sobre o momento oportuno de se interromper uma pesquisa, Thiry-Cherques (2009), apresenta que, combinando diversas sugestões sobre o dimensionamento dos levantamentos, obtidas em pesquisas realizadas no campo das Ciências da Gestão, com a sua experiência no emprego da técnica de saturação, foi possível estimar com bastante segurança o momento em que o ponto de saturação é atingido. Esse autor constatou que, considerando as recomendações de não se realizar menos do que seis observações e de não se estender além do limite de 12 o número de observações, as categorias

saturam quando o equivalente a um terço das observações efetuadas não acrescenta novas propriedades. Conclui, portanto, que para que a saturação seja atingida, é necessário, que o protocolo de pesquisas contemple um mínimo de oito observações (correspondentes ao mínimo das seis recomendadas, acrescidas das duas) necessárias à confirmação da saturação. Com base no que foi exposto e evidenciado pelos os estudos de Thiry-Cherques (2009), levando-se em consideração o grupo de respondentes (sujeitos desta pesquisa) bastante uniforme/homogêneo, a forma de aplicação destas entrevistas e o fenômeno observado ao longo das oito entrevistas realizadas, em que os especialistas apresentaram a tendência de concordar entre si sobre os temas pesquisados, foi possível admitir que o momento de saturação foi atingido com essas oito entrevistas.

O objetivo desse capítulo foi apresentar os caminhos metodológicos percorridos para o alcance do objetivo do estudo e os cuidados tomados para minimizar as principais limitações identificadas.



## **4. ANÁLISE DOS DADOS**

Neste capítulo são detalhadas as questões das entrevistas realizadas, com a síntese das respostas dos especialistas entrevistados e a sua comparação com outras informações obtidas na revisão bibliográfica.

Além disso, é apresentado o resultado da análise integrada das respostas às diversas questões, efetuada com o objetivo de interpretar as informações prestadas no desenvolver da entrevista como um todo.

Ao final é realizada uma consolidação, ou seja, uma análise geral dos dados coletados, ou seja, da percepção dos entrevistados frente ao objetivo da pesquisa.

Para identificar fatores e características específicas das organizações públicas que interferem na implementação da Gestão de Processos nessas instituições e entender como acontece tal interferência, buscou-se, neste estudo, a opinião de especialistas em Gestão de Processos selecionados a partir de critérios rigorosos, já detalhados no item 3.2 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa.

Apesar do processo de entrevistas ter sido interrompido ao se observar o alcance da saturação, ressalta-se que as informações dos quadros que serão apresentados na sequência deste documento devem ser vistas com cuidado, pois representam a percepção do grupo de especialistas entrevistados, sujeitos da pesquisa, que privilegiou métodos qualitativos.

A seguir, serão detalhadas as questões dos blocos B, C e D do roteiro da entrevista (Apêndice A), contemplando a síntese das respostas obtidas junto aos especialistas entrevistados e comparando essas informações com outras obtidas na revisão bibliográfica, quando considerado relevante para o alcance do objetivo do estudo. O bloco A, conforme explicitado anteriormente, foi utilizado apenas para registro de dados profissionais do entrevistado.

Além disso, um resumo das respostas dos especialistas às questões dos Blocos B - C - D consta no Apêndice B.

## 4.1 Detalhamento das questões - blocos B e C

### 4.1.1 Questão B.I

*Como o(a) senhor(a) descreveria uma “implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização”? Quais aspectos ou resultados devem estar presentes?*

Segundo os especialistas, a Gestão de Processos é efetiva quando: agrega melhorias aos processos contribuindo para a organização atingir seus objetivos; consegue gerar ganhos reais; é capaz de evidenciar e tangibilizar os ganhos por meio de medições – indicadores de desempenho; e consegue desenvolver a capacidade da instituição estar continuamente observando os seus processos para identificar oportunidades de melhoria e implementá-las.

Para ilustrar a síntese apresentada, citam-se os seguintes trechos extraídos das respostas dos especialistas:

E1: A implementação da Gestão de Processos em uma organização é efetiva quando as pessoas passam a entender que a Gestão de Processos não é uma forma de burocratizar ainda mais os processos, mas sim uma maneira inteligente de agregar-lhes melhorias, reduzir seus custos e otimizar os seus resultados; e quando os resultados advindos da Gestão de Processos são percebidos pela organização, ou seja, existem indicadores de desempenho e esses permitem tangibilizar os ganhos com os esforços em Gestão de Processos.

E2: Para a implementação da Gestão de Processos ser efetiva, é necessário que a organização tenha unidades de negócio, unidades relacionais e pessoas periodicamente pensando em como elas refazem o seu trabalho, sendo numa ótica de melhorias contínuas em seus processos, sendo na ótica de projetos mais estruturantes, de maior impacto, realizados em maior periodicidade. Essa cultura das pessoas estarem constantemente pensando em como eu faço de uma forma melhor o meu trabalho é o maior traço que caracteriza a Gestão de Processos.

E3: Uma organização tem uma implementação efetiva da Gestão de Processos quando consegue se estruturar para mudar e trazer ganhos e melhorias. À medida que olhar continuamente para os processos consegue trazer melhorias para a organização.

E4: Implementação efetiva da Gestão de Processos é aquela que consegue gerar ganhos reais em termos de inovação e melhoria das rotinas de trabalho das organizações, tais como: redução de erros ou falhas, redução de retrabalhos, aumento do nível de satisfação de clientes e funcionários, redução de tempo necessário para realização de tarefas, simplificação de etapas do processo ou de atividades e tarefas, etc. Outro reflexo importante de uma efetiva implementação da gestão de processos é a criação de uma cultura de “pensar por processos” como mecanismo lógico para a melhoria e inovação organizacional. A criação dessa cultura garante que a gestão dos processos no dia-a-dia subsidie a organização na efetiva monitoração de desempenho dos processos, contribuindo para a implementação de melhorias contínuas e para a identificação da necessidade de novas intervenções mais complexas.

E5: A Gestão de Processos é um sistema que envolve pessoas, processos e tecnologia, estruturado para ajudar as organizações a atingirem seus objetivos estratégicos.

E6: A Gestão de Processos para ser efetiva tem que ter capacidade de ser medida. O que não pode ser medido ainda não pode ser gerenciado.

E7: A Gestão de Processos é melhoria contínua.

E8: A Gestão de Processos não deve ser considerada como um projeto com início e fim. Deve ser internalizada pela organização, ser um processo para identificar e implementar melhorias contínuas, estar no “sangue”.

A definição de Gestão de Processos, do referencial teórico, apresentada pela ELOgroup (2011) corrobora com os aspectos abordados pelos especialistas que caracterizam uma efetiva Gestão de Processos, tais como: agregar melhorias aos processos, gerar ganhos reais, evidenciar e tangibilizar esses ganhos e desenvolver a capacidade da instituição em observar continuamente seus processos para identificar oportunidades de melhoria e implementá-las, qual seja:

Gestão por Processos é mobilizar servidores para aumentar o valor de seus processos através de melhorias e inovações.

- Mobilizar: criar uma cultura de inovação e criatividade que inspire todo gestor a pensar em como aumentar o valor público de seus processos a partir de um melhor uso dos ativos públicos!
- Orientar para visão de valor público: dotar gestores de ferramentas para entender o que o cidadão/cliente valoriza e analisar oportunidades para entregar este valor.
- Melhorias e inovações: capacitar gestores para conduzir projetos de inovação e ciclos de melhoria contínua que transformem ideias em novos processos com novos sistemas, competências, políticas, regras, controles, infra-estrutura, etc. (ELOGROUP, 2011, p. 23).

Com base nas opiniões dos especialistas e na definição do referencial teórico supracitada, entende-se que uma Gestão de Processos efetiva é aquela capaz de proporcionar às organizações melhorias e inovação em seus processos, por meio de um gerenciamento consciente, sistematizado e contínuo desses processos, e, consequentemente, gerar e evidenciar ganhos reais com o aperfeiçoamento de seus produtos e serviços, ponderados os benefícios, custos e expectativas dos diversos *stakeholders*.

#### 4.1.2 Questão C.I

*Quais podem ser considerados fatores de sucesso para a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?*

A síntese dos fatores de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos,

segundo os especialistas entrevistados está demonstrada no Quadro 7, em ordem decrescente de quantidade de especialistas que os citaram.

<b>Fator de sucesso</b>	<b>Nº citações</b>
Pessoas comprometidas	8
Capacitação e sensibilização das pessoas, mudança cultural	8
Existência de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados - indicadores de desempenho	5
Patrocínio da Alta Administração	5
Existência de um Escritório de Processos - coordenador, guardião da metodologia, facilitador	3

**Quadro 7 - Fatores de Sucesso da Gestão de Processos**

**Fonte:** respostas dos especialistas entrevistados

Tais fatores estão referendados no referencial teórico sobre o assunto.

No Guia BPM CBOK®, ABPMP (2009: 30-33) é apresentado um rol de fatores-chave de sucesso de BPM, no qual estão contidos os fatores de sucesso citados pelos entrevistados, quais sejam: patrocínio executivo e métricas, medições e monitoramento. Esse Guia acrescenta que para o alcance efetivo desses fatores-chave de sucesso BPM em criar valor para uma organização e seus clientes, depende tanto de práticas organizacionais quanto de domínio de conceitos e habilidades por pessoas com responsabilidade por prestar contas da gestão dos processos da organização.

Para Zwicker, Fettke, Loos (2010), os fatores fundamentais na implementação de um BPM eficiente são: alinhamento estratégico, governança, métodos, tecnologia da informação, pessoas e cultura.

Além disso, Paim et al. (2007) consideram que a instituição de um Escritório de Processos nas organizações é fator relevante para o sucesso da Gestão de Processos.

Para um melhor entendimento em relação aos motivos que levaram os especialistas entrevistados a considerarem os fatores citados (Quadro 7) como de sucesso para a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização, seguem, citações extraídas das respostas dos especialistas:

E1: O principal fator de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos é a mudança cultural das pessoas que formam a organização, de modo que essas internalizem a disciplina como uma forma de melhorar os processos e, em segundo lugar, a criação de mecanismos que possibilitem tangibilizar os resultados decorrentes da Gestão de Processos.

E2: Capacitação, não é tão simples, tem certos meandros. Implica em ter pessoas sendo qualificadas para repensar constantemente a forma de trabalhar. Deve-se começar lentamente, e depois, expandir para toda a organização. Para o sucesso da Gestão de Processos as pessoas devem ser bem treinadas e isso requer tempo. As pessoas têm que entender os ganhos que são provenientes das mudanças oriundas da Gestão de Processos para que isso sirva para justificar a sua implantação.

E3: Patrocínio da Alta Administração, alguém que tenha um papel de liderança na organização (diretor, presidente). Um líder que motive as pessoas, que tome a frente. Capacitar às pessoas para que elas entendam o que é Gestão de Processos. Explicar para as pessoas o que é e quais os objetivos da Gestão de Processos. Para as pessoas que irão trabalhar diretamente nos projetos de processo o treinamento deve ser mais pesado, mais técnico e aprofundado.

E4: São fatores de sucesso para uma implantação efetiva da Gestão de Processos: patrocínio da alta gestão ou alta administração; comunicação efetiva dos objetivos e ganhos almejados pela Gestão de Processos, bem como do método de trabalho que será utilizado; criação de um senso de compromisso das camadas operacionais com os resultados desejados; e envolvimento das pessoas na geração de ideias e na identificação de oportunidades de melhoria, diminuindo as barreiras à implementação das melhorias.

E5: O fator de sucesso primordial para uma implantação efetiva da Gestão de Processos é PESSOAS comprometidas. Quando as pessoas compram a ideia, elas fazem a Gestão de Processos acontecer. O envolvimento e comprometimento de pessoas com domínio do processo, que querem e conseguem discutir as melhorias e assumem o processo como seu, que entendem inter-relações, participam, colaboram e refletem sobre o processo é a chave para o sucesso da Gestão de Processos. Trabalhar a cultura de Gestão de Processos na organização. Trabalhar a capacitação na metodologia de Gestão de Processos, em procedimentos de processo, sensibilização. O sucesso vem da capacitação das pessoas. Além disso, a Gestão de Processos pode ser considerada implantada ao ter indicadores de desempenho, efetividade, eficácia e eficiência para medir os resultados, para dar subsídios para a decisão da Alta Administração. A medição dá visibilidade aos problemas nos processos, ao desempenho que está abaixo, bem como dos resultados e melhorias alcançados com a Gestão de Processos, enfim, esses indicadores são o “termômetro” da sua implantação.

E6: É também fator de sucesso da Gestão de Processos a organização possuir um Escritório de Processos que coordena, é guardião da metodologia, supervisiona, garante a qualidade e que tenha um plano de comunicação efetivo, que explicita o plano para implementação dos processos.

E7: O Escritório de Processos apoia as iniciativas, garante a metodologia, traz *benchmark*, treina, mas não substitui a equipe. O sucesso da Gestão de Processos pressupõe que a equipe assume a responsabilidade do processo.

E8: São fatores de sucesso para uma efetiva implantação da Gestão de Processos, o treinamento e comprometimento/envolvimento de toda a equipe responsável pelo processo. A responsabilidade sobre o processo é responsabilidade da equipe como um todo. O escritório de processos coordena, treina, garante a metodologia e as informações (guarda e atualização) sobre os processos.

Na opinião unânime dos especialistas entrevistados, uma organização terá potencializadas as suas chances de implementar efetivamente a Gestão de Processos se direcionar esforços para a sensibilização e capacitação das pessoas com a finalidade de provocar uma mudança cultural, um entendimento de que a Gestão de Processos é um meio, um instrumento para facilitar a gestão e contribuir para o alcance dos objetivos da instituição, gerando, assim, o comprometimento das pessoas.

A criação de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados (indicadores de desempenho), ou seja, mensurar os resultados alcançados com a Gestão de Processos e divulgar esses ganhos para toda a organização, e o apoio da Alta Administração para a implementação da Gestão de processos, foram citados por 63% dos entrevistados (cinco de um total de oito) como fatores preponderantes nesse processo de sensibilização, mudança cultural e comprometimento em todos os níveis hierárquicos da instituição.

Além disso, apesar de em menor número, na opinião de três especialistas entrevistados, a implementação efetiva da Gestão de Processos será facilitada com a existência de um centro de excelência em Gestão de Processos na organização, ou seja, de um Escritório de Processos que exerça um papel de coordenador, comunicador e guardião da metodologia e das informações de Gestão de Processos, de garantidor da qualidade e de facilitador que treine e interligue, aproxime e promova a sinergia entre as diversas áreas. Porém, esse escritório não substitui a equipe do processo, ela é a responsável por gerir o processo.

#### **4.1.3 Questão C.II**

*Quais podem ser considerados fatores de fracasso ou que prejudiquem a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?*

A síntese dos fatores que prejudicam uma implementação efetiva da Gestão de Processos citados pelos entrevistados está demonstrada a seguir, no Quadro 8, em ordem decrescente de quantidade de especialistas que citaram cada fator.

<b>Fator de fracasso</b>	<b>Nº citações</b>
Falta de transparência e/ou de comunicação dos objetivos e ganhos almejados com a Gestão de Processos	4
Não ter patrocínio da Alta Administração	4
Falta de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados, o desempenho não é medido	4
Pessoas desmotivadas ou descomprometidas	3
Descontinuidade da gestão, provocada por interferências políticas, gerando descontinuidade da Gestão de Processos	3
Pessoas desqualificadas tecnicamente	2
Inexistência de um Escritório de Processos ou seu isolamento em relação às outras áreas da organização	2
Inexistência de um Planejamento Estratégico	1
Fator tempo: legislação, pular etapas da Gestão de Processos e indisponibilidade das pessoas para pensarem as melhorias	1
Adquirir a ferramenta tecnológica para Gestão de Processos quando a organização ainda está num nível inicial de maturidade na área	1

**Quadro 8 - Fatores de fracasso da Gestão de Processos**

**Fonte: respostas dos especialistas entrevistados**

Na sequência são destacadas das citações dos especialistas aquelas que reforçam os pontos do Quadro 8 relativas a esses fatores que podem por em risco, ou até mesmo, inviabilizar a implementação da Gestão de Processos.

E1: A implantação da Gestão de Processos não irá prevalecer quando os seus resultados não são visíveis e quando as pessoas passam a vê-la como um mecanismo de burocratização das rotinas de trabalho.

E2: Acreditar que o resultado da Gestão de Processos é fluxos e indicadores, ou seja, a documentação dos processos da organização. Pessoas desqualificadas que utilizem inadequadamente a técnica podem levar a um esforço muito grande de modelagem e a uma baixa taxa de discussão de mudanças e melhorias nos processos.

E3: O desconhecimento de uma maneira geral das pessoas da organização sobre o que é e os objetivos da Gestão de Processos, bem como a falta de capacitar tecnicamente na metodologia e ferramentas quem vai trabalhar diretamente no mapeamento e análise dos processos é fator de fracasso ou insucesso da Gestão de Processos. Isolamento do Escritório de Processos em relação às outras áreas da organização.

E4: Dar mais ênfase à documentação (fluxos, manuais) do que à melhoria dos processos organizacionais. Não ter patrocínio alta administração. Falta de transparência e de

comunicação efetiva dos objetivos e ganhos almejados com Gestão de Processos, bem como do método de trabalho que será utilizado. Falta de envolvimento das pessoas na geração de ideias e na identificação de oportunidades de melhoria.

E5: Falta de motivação, comprometimento das pessoas e de patrocínio da Alta Administração. A organização não possui um Planejamento Estratégico e não acompanhar o desempenho por meio de indicadores.

E6: Falta de envolvimento do cabeça, sem patrocínio esquece, não consegue implantar a Gestão de Processos. Fazer Gestão de Processos sem o Escritório de Processos é fracasso certo, pois é necessário que ele estabeleça uma metodologia para a Gestão de Processos, oriente a organização para e como segui-la, seja o supervisor da qualidade na sua aplicação, enfim o guardião da metodologia, dos princípios, pressupostos.

E7: A Gestão de Processos “ser” um momento político, uma decisão de uma direção. A Gestão de Processos não pode ser descontinuada, deve entrar no sangue da organização.

E8: Descontinuidade gerada pelas mudanças políticas (setor público). Prioridades são mudadas sem considerar objetivos da instituição, mas interesses partidários, de alianças políticas e próprios. Fator tempo: a Gestão de Processos necessita que o ciclo desde o mapeamento da situação atual (*as is*) até a definição das melhorias e do processo ideal (*to be*) siga seu curso normal, seja amadurecido na equipe para que se obtenham resultados efetivos da Gestão de Processos. No setor público, muitas vezes pela necessidade de um administrador mostrar resultado de sua gestão, esse ciclo não amadurece da maneira adequada. Outra questão de fracasso da Gestão de Processos devido ao fator tempo é que a disponibilidade dos funcionários para a Gestão de Processos, devido à priorização das atribuições do dia-a-dia, fica para um plano inferior. Além disso, a Legislação também impacta o ritmo da implementação das melhorias, pela complexidade e exigências muito específicas (ex.: processos licitatórios). Ferramenta tecnológica de Gestão de Processos (modelagem, automação) comprada antes de a organização conhecer as suas necessidade, os requisitos necessários e suficientes. Caso contrário, a ferramenta pode não ser a mais adequada, ser tão complexa que gere desânimo para ser utilizada, pois não há funcionários treinados, gerando custos desnecessários e resistências à própria Gestão de Processos.

Assim, para os especialistas entrevistados, a implementação efetiva da Gestão de Processos pode ser fadada ao fracasso, principalmente, no caso de uma instituição (todos os níveis hierárquicos) não conhecer os objetivos reais e ganhos almejados com a Gestão de Processos; entendê-la como um fim e não como um meio; e não ser capaz de motivar, treinar e comprometer as pessoas para essa implementação. Segundo esses especialistas, a falta de mecanismos que possibilitem tangibilizar e divulgar os resultados obtidos com a Gestão de Processos dificulta ainda mais esse processo de mudança cultural, motivação e comprometimento das pessoas. Além disso, a descontinuidade da gestão, quando gera descontinuidade da Gestão de Processos, é citada como fator de crescente desmotivação e descrédito das pessoas com a possibilidade de obterem melhorias contínuas a partir dessa Gestão.

Alguns desses fatores de fracasso apontados pelos especialistas entrevistados também



possuem amparo na literatura, conforme citações de Miranda; Macieira e Paim (2004):

- a máquina administrativa pública é notoriamente caracterizada como ineficiente e de baixa capacidade para agregar valor à sociedade devido à própria essência burocrática de seus processos, o que dificulta a identificação de problemas e, conseqüentemente, restringe a implantação de melhorias;
- o ambiente político marcado por conflitos e *trade offs* partidários promove grande instabilidade;
- o histórico do perfil do servidor público que é marcado pelo conhecimento limitado de questões emergentes no estado da arte no que tange a gestão de organizações; e
- a tendência de desprezo e incompreensão sobre o planejamento e as ciências e técnicas de governo, além do excesso de confiança na experiência e arte políticas.

Os mesmos autores destacam que qualquer ação de reforma administrativa é complexa, pois promove uma grande ruptura de paradigmas, com a modificação da organização do trabalho historicamente aceita, a alteração dos valores culturais cultivados, a reestruturação da sistemática de execução das tarefas, etc.

#### 4.1.4 Questão C.III

*Quais as características ou especificidades das organizações públicas que interferem negativamente na implementação da Gestão de Processos? De que forma ocorre essa interferência?*

Em resposta a esta questão, os especialistas sujeitos desta pesquisa apontaram como principais características ou especificidades das organizações públicas que interferem negativamente na implementação da Gestão de Processos, as a seguir demonstradas, em ordem decrescente de quantidade de citações.

Característica ou especificidade das organizações públicas	Nº citações
Perfil e postura dos servidores - menor comprometimento que no setor privado	8
Interferências políticas - descontinuidade e instabilidade na gestão	6
Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos	5

Característica ou especificidade das organizações públicas	Nº citações
Estabilidade dos servidores	3
Ações essencialmente limitadas a leis e regulamentos	2
Falta de maturidade relacionada à medição de resultados e acompanhamento do desempenho	1
Inexistência de competição/concorrência	1
Objetivo da organização pública não é lucro	1
Multiplicidade de <i>stakeholders</i>	1
Alto grau de separação ou distanciamento entre setores ou áreas.	1

**Quadro 9 - Característica ou especificidade das organizações públicas**

**Fonte: respostas dos especialistas entrevistados**

Em seguida, são destacadas, de forma a reforçar os pontos sintetizados no Quadro 9, algumas das citações dos especialistas entrevistados relativas a essas características ou especificidades das organizações públicas que interferem negativamente na implantação da Gestão de Processos e sobre como, na opinião desses, ocorre essa interferência.

E1: Em organizações públicas os aspectos que mais interferem negativamente na implantação da Gestão de Processos são: a) ausência de mecanismos mais efetivos de reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos, como remuneração variável e processo de avaliação de desempenho justo, interferindo sobremaneira na postura e motivação das pessoas; b) falta de maturidade no que se refere à mensuração de resultados. Esse fato impacta em um dos cruciais fatores de sucesso da Gestão de Processos, qual seja tangibilizar os resultados decorrentes da sua adoção. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada; e c) aspectos políticos que interferem, em muitos casos, na continuidade da gestão. O setor público encontra-se à mercê dos projetos pessoais ou partidários daqueles que detém as rédeas da administração pública a cada momento.

E2: Comprometimento, postura das pessoas. No setor privado os diretores decidem e empurram goela abaixo a Gestão de Processos e, existem mecanismos, uma lógica (recompensa) financeira para motivar o funcionário a se engajar na Gestão de Processos.

E3: As organizações públicas não têm competição/concorrência. Nesse caso o estímulo, a motivação para a adesão à Gestão de Processos não é tão urgente e forte, pois não é uma questão imprescindível para sua sobrevivência. Assim, as ferramentas de motivação para a Gestão de Processos não podem ser as mesmas que as utilizadas no setor privado. Os *stakeholders* são diferentes. Perfil e postura dos funcionários. Os funcionários do setor público, de maneira geral, possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida, menos estresse, padronização de horário. Para trazê-lo para o lado da Gestão de Processos, para motivá-lo, deve-se pensar em formas de recompensá-lo justamente nos valores que seu perfil busca.

E4: Algumas das características que interferem, apesar de não ser uma regra em todos os órgãos públicos nos quais tive experiência de atuação são a falta de comprometimento de servidores com a geração de ganhos para a organização através dos projetos de processos. A estabilidade do funcionalismo público por vezes dificulta o envolvimento de profissionais em prol da melhoria organizacional dado que esse não é um parâmetro real que determine seu mérito ou demérito em se manter empregado.

E5: Morosidade para atender as demandas de Gestão de Processos. A disfunção da burocracia impacta, muitas vezes, no cumprimento do cronograma do projeto de processo, há dificuldade de agendar reuniões, a sujeição à legislação (ex.: compras demoram a ser efetivadas devido às exigências da lei das licitações). Descontinuidade na gestão por mudanças de governo. A influência política gera descontinuidade, troca gestores que agirão em prol de interesses partidários e alianças políticas. A estabilidade do setor público interfere na implantação da Gestão de Processos, pois o servidor, mesmo não incorporando a nova metodologia, não participando e não se comprometendo com a Gestão de Processos permanece intocado. Não há gestão por competência, não há indicadores de desempenho que permitam evidenciar ineficiências, assim, essas ficam encobertas e nada acontece. Não há recompensas e incentivos financeiros para o servidor que se destaque, no setor público, ao contrário do setor privado que oferece bônus e outras recompensas financeiras aos funcionários destaque.

E6: A estabilidade do setor público interfere na implantação da Gestão de Processos, pois o servidor, mesmo não incorporando novas tecnologias mantém o seu *status quo*. Em contrapartida, se ele aderir a Gestão de Processos, ele não tem esse reconhecimento, seu valor não aumenta, seu salário também não. No setor privado, se a Alta Administração mandar, os gestores e executores farão acontecer, tem que fazer, e, naturalmente terá uma lógica (recompensa) financeira e valorização para motivar o funcionário a se engajar na Gestão de Processos.

E7: Descontinuidade política, o que um faz, o outro dirigente desfaz. Gera descrédito dos servidores, desânimo, “já fizemos e não deu certo”.

E8: Descontinuidade na Gestão de Processos gerada pelas mudanças políticas e de administradores. Funcionários “indicados” para compor as equipes de processos, para serem treinadas, sem considerar critérios como o perfil, a vontade e o comprometimento. A Legislação também impacta o ritmo da implementação das melhorias, pela complexidade e exigências muito específicas (ex.: processos licitatórios).

A partir das características ou especificidades das organizações públicas que foram citadas diretamente por uma maior quantidade de especialistas - pelo menos três (ao lado de característica está citado o número de especialistas que as mencionaram), foi realizada uma síntese com relação à forma de como os especialistas entendem que essas características interferem negativamente na implementação da Gestão de Processos, que, em seguida, é cotejada com a visão dos autores examinados no referencial teórico.

## **1. Perfil e postura das pessoas – menor comprometimento que no setor privado (8)**

### Visão - entrevistados:

Os servidores públicos possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida, menos estresse e padronização do horário de trabalho. No setor público não há

mecanismos efetivos de avaliação de desempenho e de recompensas. Esses fatores aliados à estabilidade do emprego contribuem para uma postura, de maneira geral, menos comprometida dos servidores públicos, que pode até inviabilizar a implementação da Gestão de Processos. As discussões da equipe podem não revelar desde o funcionamento do próprio processo, pelo medo de uma perda do domínio sobre ele, até não revelar as oportunidades de melhorias, que são o principal objetivo da Gestão de Processos.

No setor público, também é percebida uma baixa maturidade no que se refere à mensuração de resultados. Esse fato impacta em um dos cruciais fatores de sucesso da Gestão de Processos, qual seja a tangibilização dos resultados decorrentes da sua adoção. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada. Além disso, essa especificidade tem relação direta com outra que será citada abaixo, que é a ausência de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos.

Portanto, é necessário que a sensibilização dessas pessoas, para que aconteça uma quebra dessas barreiras culturais em relação à Gestão de Processos no setor público, tenha atenção “redobrada”, seja por meio de capacitações, seja pela identificação criteriosa das pessoas que irão compor as equipes, seja por demonstrações de ganhos efetivos oriundos da Gestão de Processos (tangibilização). Se forem criadas formas de avaliação de desempenho e mecanismos de recompensa aos servidores que se engajarem efetivamente na Gestão de Processos, maior a mudança cultural e o comprometimento que serão gerados, a exemplo do que já ocorre no setor privado.

#### Visão - autores do referencial teórico:

Essa característica do “perfil e da postura das pessoas no setor público - menor comprometimento que no setor privado” e da consequente necessidade de atenção redobrada nos processos de gestão pública, para motivar e mobilizar as pessoas é corroborada por diversos dos autores estudados, conforme evidenciado a seguir:

- Rainey; Backoff e Levine (1976): propõem, dentre outras, duas características pessoais dos trabalhadores das organizações públicas quais sejam: “menor satisfação com o trabalho e menor comprometimento organizacional” e “variações no perfil e necessidades, como maior dominação e flexibilidade e maior necessidade de realização, por parte dos gestores governamentais”, ao compará-los com funcionários do setor privado. Portanto, uma das implicações na gestão pública, citada por esses autores, é que os gestores públicos podem ter

que levar em consideração um conjunto diferente de necessidades dos funcionários e problemas de motivação, inclusive em decisões de seleção.

- Pfeiffer (2000): acredita que no setor público é mais difícil encontrar a vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos, e, ressalta que sem essa disposição os instrumentos de planejamento e gerenciamento não conseguirão cumprir o seu propósito.

- Boyne (2002): ao revisar os argumentos teóricos sobre as diferenças entre as empresas privadas e órgãos públicos cita como uma das hipóteses desses contrastes que os gestores públicos têm comprometimento organizacional mais fraco.

- Zwicker, Fettke, Loos (2010): as especificidades das organizações públicas parecem influenciar a implementação de BPM. Entre os fatores que consideram fundamentais na implementação de um BPM eficiente estão “pessoas e cultura”. Em relação a pessoas, na administração pública muitas vezes não existe um elevado nível de divisão do trabalho e especialização, de modo que o conhecimento do processo é muitas vezes concentrado em apenas alguns funcionários, conseqüentemente, a pesquisa do conhecimento do processo requer um envolvimento significativo de funcionários a fim de determinar as etapas do processo em detalhe, caso contrário, o processo real dificilmente pode ser identificado e as ações de melhoria serão, muitas vezes, estritamente limitadas ou irão requer treinamento especial, devido à falta das competências necessárias. O novo processo pode não ser implementado com sucesso. Além disso, muitas vezes é difícil identificar as pessoas responsáveis adequadas para tais processos e o conhecimento dos métodos e tecnologias de BPM é pouco desenvolvido. Assim, em comparação com o setor privado, métodos intensivos para o desenvolvimento de conhecimento necessário sobre BPM têm de ser introduzidos, surgindo mais um desafio, que consiste em convencer os responsáveis que um nível mais elevado de orientação para processos seria útil à gestão.

Em relação ao fator cultura, está intimamente ligado ao fator pessoas. Cultura inclui a capacidade da organização (das pessoas que a compõem) de resposta às mudanças, valores e crenças de processos, bem como a força de liderança em matéria de BPM. A cultura organizacional da administração pública é especialmente afetada por uma cultura de hierarquia. Em razão da estrutura hierárquica organizacional, pode-se supor que a maturidade da cultura organizacional da administração pública é geralmente bastante baixa. Assim, os métodos para a melhoria da maturidade do processo devem considerar a cultura

organizacional.

## **2. Interferências políticas - descontinuidade e instabilidade na gestão (6)**

### Visão - entrevistados:

O aspecto político interfere na continuidade da gestão. A influência política gera descontinuidade, troca de gestores que agirão em prol de interesses partidários e alianças políticas.

O setor público é sujeito às definições de projetos pessoais ou partidários daqueles que estão no poder da administração pública, em cada momento. Além disso, o segmento político destaca-se pela necessidade primordial de registrar feitos próprios que permitam sua continuidade no poder, em detrimento, muitas vezes, de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público e o bem-estar da sociedade.

Cada gestor busca deixar a “marca” de sua administração, não dá sequência ao que o anterior fez. Nesse caso, muitos projetos são descontinuados, a Gestão de Processos acaba sendo deixada para trás.

Essa descontinuidade na gestão e troca de governo em prazos curtos (quatro anos), também faz com que o corpo executivo trabalhe com prazos menores, às vezes menores do que o necessário, para ver resultados antes da nova troca de governo, por causa de eleições, o que pode prejudicar o ciclo da Gestão de Processos, desde a identificação da situação atual (*as is*) até a definição das melhorias e do processo “ideal” (*to be*) e que se obtenham resultados efetivos com a Gestão de Processos.

Portanto, quando etapas são “puladas”, essa efetividade é prejudicada. Assim, no setor público, muitas vezes pela necessidade de um administrador mostrar o resultado de sua gestão, esse ciclo não amadurece da maneira adequada. Outro impacto dessa característica, é que essa descontinuidade desgasta a imagem da iniciativa de Gestão de Processos nas organizações, gera descrédito dos servidores, interferindo ainda, negativamente na motivação das pessoas - “já fizemos e não deu certo”.

A definição de um Planejamento Estratégico nas organizações públicas e do controle de sua execução é uma ação que pode minimizar a descontinuidade nas ações de gestão oriundas dessa troca de gestores.

### Visão - autores do referencial teórico:

A opinião dos especialistas entrevistados encontra-se abarcada nas manifestações de vários autores, conforme descrito a seguir.

- Rainey; Backoff e Levine (1976), ao comparar os atributos da administração pública em relação à privada citam as influências políticas às quais as organizações públicas estão sujeitas como um fator de distinção em relação às privadas, devido à maior diversidade e intensidade de influências informais externas sobre decisões (negociação, opinião pública, reações de grupos de interesse) e à maior necessidade de apoio de círculos - grupos de cidadão/clientes, autoridades formais simpatizantes, etc.
- Pfeiffer (2000) acredita que o caráter político presente na gestão pública pode ser considerado um dos maiores desafios a ser por ela superado.
- Boyne (2002) ao revisar os argumentos teóricos sobre as diferenças entre as empresas privadas e órgãos públicos, cita como uma das principais hipóteses desse contraste, que o ambiente de organismos públicos é menos estável que o das organizações do setor privado.
- John Dunlop apud Allison (2002), aponta os seguintes contrastes entre a gestão pública e a privada, relacionados com a interferência política que ocorrem no setor público:
  - a) a perspectiva de tempo, pois os gestores públicos tendem a ter horizontes de tempo relativamente curtos, devido necessidades e agenda políticas, enquanto gestores privados parecem ter uma perspectiva mais longa de tempo, orientada para a evolução do mercado, inovações e investimentos tecnológicos, e para construir e estruturar a organização; e
  - b) persuasão e direção, devido à necessidade de, no governo, os gestores terem que mediar decisões em resposta a uma ampla variedade de pressões e muitas vezes devem promover coalizões entre grupos internos e externos para sobreviver. Em contrapartida, a gestão privada procede muito mais por direcionamentos ou outorga de ordens dos gestores superiores aos subordinados, com risco de poucas contradições.
- Richard E. Neustadt citado por Allison (2002) também indica aquela perspectiva de tempo ou horizonte temporal como uma diferença entre os presidentes dos Estados Unidos e os CEO de grandes empresas ao afirmar que o CEO olha para frente num horizonte de uma década ou mais, enquanto o presidente não mais de quatro anos.
- Miranda; Macieira e Paim (2004) afirmam que o ambiente político marcado por conflitos e *trade offs* partidários promove grande instabilidade, que pode contribuir para o insucesso da implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações do setor público.
- Motta (2007) ressalta que o personalismo elitista, ainda presente na administração pública brasileira, concorre para o enfraquecimento substancial das organizações, as quais existem em função das pessoas que as dirigem, que desprezam o que foi racionalmente instituído, bem

como as opções e conquistas de seus antecessores. O autor acrescenta que na administração pública brasileira, apesar do progresso em muitas instâncias de governo, as formas de ação obedecem menos a razões técnico-rationais e mais a critérios de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender objetivos de grupos preferenciais, provocando, muitas vezes, a descontinuidade de projetos que visam modernizar e profissionalizar as ações e decisões na gestão do setor público.

### **3. Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos (5)**

#### Visão - entrevistados:

Essa ausência, no setor público, de mecanismos efetivos de reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos interfere sobremaneira na motivação das pessoas.

No setor privado, engajar-se na Gestão de Processos, estudando e executando, proporcionando melhorias nos processos da organização é atrativo para o funcionário, lhe garante empregabilidade. A Alta Administração decide, os funcionários farão acontecer, tem que fazer, senão são descartados, e, naturalmente terá uma lógica (recompensa) financeira e de valorização para motivar o funcionário, o que não acontece, em regra, nas organizações públicas.

Se o servidor público aderir à Gestão de Processos ele não tem reconhecimento, seu valor não aumenta e seu salário também não. Não há recompensas e incentivos (financeiros e outros) para o servidor que se destaque na área.

Como o setor público tem restrições em relação a recompensas financeiras, uma solução é criar alternativas para dar crédito aos servidores que trouxerem essas mudanças nos processos, como, por exemplo: um livro de casos de sucesso no final do ano, reconhecimento em palestras. Isso demonstraria uma maior credibilidade e confiança nele depositadas pela organização.

Além disso, os funcionários do setor público, de maneira geral, possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida. Para motivá-lo para a Gestão de Processos, deve-se, portanto, pensar em formas de recompensá-lo justamente nos valores que seu perfil busca, os quais não são, necessariamente, financeiros.

#### Visão - autores do referencial teórico:

Essa opinião dos especialistas entrevistados sobre a diferença entre as organizações públicas e privadas, relacionada aos mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais



para melhoria dos processos, tem a concordância de autores, cujas manifestações estão a seguir relacionadas.

- Rainey; Backoff e Levine (1976), ao comparar os atributos da administração pública em relação à privada citam como especificidade das organizações públicas uma maior dificuldade na elaboração de incentivos para desempenho eficaz e eficiente, em relação às empresas do setor privado. Acrescentam, ainda, que os empregados do setor público atribuem uma menor valorização aos incentivos pecuniários em comparação com os do setor privado.
- Boyne (2002) concorda que os gestores do setor público são menos materialistas que os do setor privado ao citar as principais hipóteses sobre as diferenças entre as empresas privadas e órgãos públicos.

#### **4. Estabilidade dos servidores (3)**

##### Visão - entrevistados:

A estabilidade dos servidores públicos por vezes dificulta o envolvimento desses profissionais em prol da melhoria organizacional dado que esse não é um parâmetro real que determine seu mérito ou demérito em se manter empregado.

A estabilidade do setor público interfere na implementação da Gestão de Processos, podendo até inviabilizá-la, pois o servidor, mesmo não incorporando a nova metodologia e as novas tecnologias, não participando e não se comprometendo permanece intocado, mantém o seu *status quo*.

Demissões por “incompetência ou inércia” são raríssimas. Não há gestão por competência e de desempenho, não há indicadores que permitam evidenciar ineficiências, assim, essas ficam encobertas e nada acontece. A efetiva implementação da Gestão de Processos não acontece, o conhecimento na metodologia e ferramentas não é absorvido pelos servidores.

Nas organizações públicas há necessidade de mais preparação, sensibilização para a Gestão de Processos, assim como a criação de instrumentos efetivos de avaliação por competências e de desempenho.

Essas ponderações dos entrevistados têm a simpatia de autores conforme segue.

##### Visão - autores do referencial teórico:

- Rainey; Backoff e Levine (1976) apontam como um dos atributos que diferenciam a gestão pública em relação à privada, as relações de autoridade e o papel do administrador, devido à menor autonomia e flexibilidade de decisão por parte dos administradores públicos e a sua autoridade mais fraca e fragmentada sobre os subordinados e níveis mais baixos (ex.: os

subordinados podem ignorar e/ou apelar para autoridades alternativas; restrições do sistema de mérito).

- John T. Dunlop apud Allison (2002), em relação às limitações de pessoal, comenta que na administração pública as disposições de convenções coletivas e outros regulamentos complicam a contratação, transferência e demissão ou dispensa de pessoal para atingir os objetivos de gestão.

#### **4.1.5 Questão C.IV**

*Há necessidade de adaptar as ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos utilizados nas organizações privadas quando de sua aplicação nas organizações/órgãos públicos? Por quê?*

Seis dos oito especialistas entrevistados (75% do total) responderam afirmativamente a essa questão. Na opinião dos outros dois não existe necessidade de adaptação de ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos utilizados nas organizações privadas quando de sua aplicação nas organizações públicas. Porém, na opinião de um desses dois últimos há necessidade de adaptar a forma de aplicação de tais ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias, e do outro, a linguagem e o ritmo para a Gestão de Processos do setor privado para o público devem ser adaptados.

Na sequência, estão sintetizadas as motivações dos especialistas para as suas respostas, separados em dois grupos: o primeiro com os que responderam afirmativamente e o outro com os que responderam negativamente à questão.

#### **Respostas AFIRMATIVAS:**

E1: Sem dúvida há necessidade de adaptação da metodologia e das ferramentas de Gestão de Processos, em especial no que se refere ao ciclo orçamentário-financeiro das empresas públicas. A necessidade de observância de leis como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cria uma etapa na Gestão de Processos dos entes públicos sem equivalência no setor privado. Outro ponto de destaque diz respeito à mensuração de resultados. Ao passo em que a adoção de indicadores de desempenho no setor privado encontra-se em estágio bastante avançado, a medição de desempenho no setor público encontra dificuldades na obtenção de informações e na própria definição de indicadores que efetivamente permitam avaliar os processos públicos, já que os efeitos são muitas vezes intangíveis ou de difícil mensuração.

E2: Para se obter sucesso da Gestão de Processos no setor público deve-se focar na pessoa e nos ganhos, portanto, as ferramentas, os instrumentos, os métodos e as metodologias devem

permitir que se consiga entender como materializar os ganhos, como tangibilizar os ganhos dessa mudança que vem da Gestão de Processos, para sensibilizar as pessoas, ganhar essas pessoas para a Gestão de Processos.

E3: Sim, há necessidade de adaptação, pois os contextos dos dois setores são bem diferentes. A questão de motivação é o ponto que considero o mais relevante e que tenha maior necessidade de adaptação, pois, pessoas motivadas são a chave do sucesso da Gestão de Processos. A motivação é bem mais complexa de ser trabalhada no setor público do que no privado, onde recompensas, geralmente financeiras/bônus/aumento de salário, são atreladas a metas, indicadores de desempenho (resultado/lucro). No setor público não há essa liberdade para recompensar, então é necessário encontrar formas mais criativas de recompensa. As ferramentas devem buscar uma forma de valorizar/motivar o funcionário de acordo com o seu perfil e seus objetivos pessoais. No setor público, para trazê-lo para o lado da Gestão de Processos, para motivá-lo, deve-se pensar em formas de recompensá-lo justamente nos valores que seu perfil busca (ex.: qualidade de vida, clima organizacional).

E4: Essa adaptação não é uma regra, mas partindo-se do princípio que cada organização vivencia uma realidade distinta, independentemente se pública ou privada, é normal que a forma de abordar a Gestão de Processos, bem como de alguns tipos de outras ferramentas, tenha que ser adaptado ou customizado para cada organização.

Um ponto interessante de ser destacado é a forma pela qual geralmente um gestor público se convence para a implementação de uma melhoria em processo: se tal implementação pode se refletir de alguma forma em uma melhoria política para esse gestor, o processo de convencimento para a implementação é facilitado, caso contrário, a mudança por vezes é comprometida mesmo que na prática se reflita em potencial melhoria no trabalho realizado pelas pessoas no próprio órgão.

E5: Sim, há necessidade de adaptação, principalmente quanto aos seguintes aspectos: a) em soluções e ferramentas de Tecnologia de Informação, devido diretrizes que definem a utilização de softwares livres (governo federal) e de dificuldades relativas à necessidade de observância da lei das licitações em compras; b) dar mais ênfase na capacitação das pessoas em relação à notação utilizada pela organização, para facilitar a validação dos fluxos.

E8: Sim, sempre há necessidade de adaptação na metodologia para que o processo possa fluir de acordo com as características de cada organização. Por exemplo, no setor público é necessário dar maior ênfase no treinamento, para “trazer” as pessoas para o lado da Gestão de Processos, ganhar uma adesão legítima e o comprometimento de todos. Outros exemplos de adaptação são relacionados à gestão da configuração, levando-se em consideração a capacidade tecnológica de cada organização.

## Respostas NEGATIVAS:

E6: A forma de aplicação pode mudar, mas o método não. Exemplo: transferência de tecnologia: ensinar as pessoas a fazerem, a usarem os instrumentos, formulários, etc. O interesse de aprender pelas pessoas no setor público é bem menor que no setor privado. No setor público a transferência de tecnologia é vista como parte do trabalho, não traz mais valor ao servidor que detém essa competência, já no privado é visto como um diferencial que aumenta a empregabilidade. O que poderia ser feito para mudar esse quadro é a instituição de certificações aos servidores públicos, a adesão ser voluntária, ter um resultado/reconhecimento pessoal.

E7: Não, ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos não precisam ser adaptados. Há necessidade de adaptar a linguagem privada para a pública. Ex.: cliente, fornecedor não cabe ao órgão público. O ritmo deve ser adaptado. A legislação se ocupa muitas vezes de determinados aspectos que descem a um grau de detalhamento que

impede a mudança rápida em processos no setor público, ela deixa de tratar dos aspectos macro, de tratar de diretrizes e entra em minúcias (ex.: definir modelo de formulário). A legislação desce a detalhes que tornam impraticável o ganho imediato de custos e benefícios para o “cliente” das organizações públicas.

As ponderações unânimes dos especialistas entrevistados indicam a necessidade de adaptações em ferramentas, instrumentos, métodos ou metodologias, quando da implementação da Gestão de Processos em organizações públicas quando utilizadas as práticas do setor privado.

Mesmo os dois especialistas que responderam que não há necessidade de adaptar ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos ressaltaram a importância e necessidade de adaptação na forma de aplicação desses instrumentos ou na linguagem utilizada no setor privado quando da sua utilização na implementação da Gestão de Processos em organizações públicas.

O motivo principal que gera a necessidade dessas adaptações, citado por cinco dos especialistas (63% dos entrevistados), é baseado na relevância da sensibilização das pessoas na administração pública, desde os gestores aos executores, na necessidade de motivá-los de maneira diferenciada dos funcionários do setor privado, trazendo-os para uma adesão legítima e compromissada, para que a Gestão de Processos possa ser implementada de maneira efetiva, possibilitando melhorias contínuas no processo.

A opinião dos especialistas entrevistados encontra-se abarcada nas manifestações de vários autores.

Boyne (2002) concorda que a adoção de modelos do setor privado tem sido vista com muito ceticismo nas literaturas sobre a administração e gestão pública, e acrescenta que, em suma, as organizações públicas e privadas são consideradas amplamente diferentes em uma variedade de aspectos importantes e que essas diferenças agem como barreiras à transferência de técnicas de gestão do setor privado ao setor público.

Essas opiniões são corroboradas por Pfeiffer (2000), que em seu artigo sobre uma nova abordagem do Planejamento Estratégico na esfera da Administração Direta, descreve-o como um dos instrumentos de apoio à modernização gerencial, desenvolvido para lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações. O autor acrescenta que esse instrumento foi inicialmente desenvolvido para o setor privado e que as características dos setores privado e público são tão diferentes que não é recomendável transferir o método diretamente de um setor para o outro. Ele destaca que é imprescindível

que sejam feitas adaptações, as quais devem considerar as necessidades específicas de cada setor.

Além disso, Rainey; Backoff e Levine (1976) declaram que há indícios de uma série de diferenças importantes entre organizações públicas e privadas que não podem ser ignoradas nas considerações de gestão, pesquisa, formação e prática.

#### 4.1.6 Questão C.V

*Quais as 5 (cinco) diferenças mais importantes que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado?*

As principais diferenças que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado, apontadas pelos especialistas entrevistados, juntamente com as observações que apresentam os aspectos citados por esses indivíduos e que justificam tais diferenças, estão demonstradas no Quadro 10. Na última coluna desse quadro, apresenta-se, em ordem decrescente, o número de entrevistados que citaram a característica constante nas duas colunas anteriores da mesma linha e que diferencia os dois setores.

Setor Público	Setor Privado	Nº citações
<b>Motivação e postura das pessoas.</b> A Gestão de Processos é vista como mais uma atribuição a ser desempenhada, além das atividades de rotina, e que não vai agregar nenhuma recompensa nem punição, participe o servidor ou não da implementação. Não é percebida como diferencial, como ganho. O servidor público não vai ser promovido para um cargo melhor nem ter recompensas financeiras se ele se comprometer, se capacitar e aderir à nova tecnologia.	<b>Motivação e postura das pessoas.</b> A Gestão de Processos é vista como uma oportunidade de aumentar a empregabilidade do funcionário, de obter reconhecimento e recompensas, inclusive financeiras, pelo comprometimento e <i>expertise</i> adquirida para implementação da nova tecnologia.	6
<b>Mecanismos de recompensa.</b> Pouca flexibilidade em mecanismos de incentivo e recompensa, em especial os financeiros, para reconhecimento aos funcionários que se comprometerem	<b>Mecanismos de recompensa.</b> A existência de mecanismos de recompensa e bônus financeiros é característica marcante, e possibilita o reconhecimento àqueles funcionários	5

Setor Público	Setor Privado	Nº citações
com a implementação da Gestão de Processos. Há necessidade de criatividade e esforço para implementação de tais mecanismos.	que se comprometerem com a implementação da Gestão de Processos.	
<b>Mecanismos de medição de desempenho e de resultado.</b> Pouca maturidade de mecanismos de medição de desempenho e de resultado, e consequente incapacidade de evidenciar e disseminar os ganhos obtidos com a Gestão de Processos.	<b>Mecanismos de medição de desempenho e de resultado.</b> Maturidade dos mecanismos de medição de desempenho e de resultado em nível avançado, com indicadores sedimentados e geralmente aceitos, que possibilitam evidenciar os ganhos obtidos com a Gestão de Processos.	4
<b>Interferência política.</b> As constantes trocas de gestores públicos (eleições) que buscam a consecução de projetos pessoais ou partidários e o registro de feitos próprios que permitam sua continuidade no poder e a falta de um Planejamento Estratégico sedimentado culminam numa grande influência política nas decisões em detrimento de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público, gerando descontinuidade nas ações de gestão, e, por consequência, na implementação da Gestão de Processos.	<b>Interferência política.</b> As empresas privadas possuem sistemas de governança e Planejamento Estratégico que orientam o rumo dos negócios de maneira mais contínua e em prol dos objetivos da organização.	4
<b>Competitividade, concorrência e foco no cliente.</b> Ausente. A implementação da Gestão de Processos não é percebida como vital para a organização. Não há risco de perder o cliente. A motivação para aderir à Gestão de Processos não é algo intrínseco, necessita de um processo mais trabalhoso de convencimento da organização em relação aos benefícios a serem obtidos.	<b>Competitividade, concorrência e foco no cliente.</b> Presença marcante. A implementação da Gestão de Processos é uma questão de sobrevivência, pois possibilita produtos e serviços de maior qualidade, diminuir custos, ter mais agilidade, enfim, obter mais lucro, que é o objetivo do setor. Há necessidade constante de inovar e adquirir novas tecnologias, pois há possibilidade de perder o cliente se não tiver processos que gerem produtos e serviços que o satisfaçam. Portanto, a motivação para a Gestão de Processos é “natural”, intrínseca.	3

Setor Público	Setor Privado	Nº citações
<b>Documentação, controle e burocracia.</b> A preocupação é com o processo em si, o foco em documentação e controle. Preocupação excessiva em controles, característica no setor, interfere no sentido de criar mais atividades nos processos do que as necessárias, para resguardar os servidores, criando duplicidades de procedimentos ou etapas desnecessárias e, conseqüentemente mais “burocracia” do que a necessária para o controle do processo.	<b>Documentação, controle e burocracia.</b> Foco em obter mais agilidade na execução dos processos. Preocupação em aperfeiçoar os processos para obter melhorias, inovação e qualidade dos produtos e serviços, além de diminuir custos.	2

**Quadro 10 - Diferenças que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado**

**Fonte: respostas dos especialistas entrevistados**

A seguir, estão relacionados, junto à diferença apontada pelos entrevistados, os autores estudados, que concordam que tal característica é um diferencial entre os setores públicos e privados:

1. Motivação e postura das pessoas:  
Rainey; Backoff e Levine (1976); Pfeiffer (2000); e Boyne (2002).
2. Mecanismos de recompensa:  
Rainey; Backoff e Levine (1976); e Boyne (2002).
3. Mecanismos de medição de desempenho e de resultado:  
John T. Dunlop apud Allison (2002); Rainey; Backoff e Levine (1976); e Richard E. Neustadt apud Allison (2002).
4. Interferência política:  
John T. Dunlop apud Allison (2002); Boyne (2002); Rainey; Backoff e Levine (1976); Richard E. Neustadt apud Allison (2002); Pfeiffer (2000); e Motta (2007).
5. Competitividade, concorrência e foco no cliente:  
Rainey; Backoff e Levine (1976); Boyne (2002); Zwicker, Fettke, Loos (2010).
6. Documentação, controle e burocracia:  
Boyne (2002); Zwicker, Fettke, Loos (2010).

Cabe retomar Rainey; Backoff e Levine (1976) que, após seus estudos, alertam sobre a

difficuldade de: 1º) se estabelecer claramente o conceito de organizações do setor “público” e do “privado”, que deveria especificar as diferenças essenciais e uma linha clara entre elas; e 2º) detalhar toda a gama de variações dessas organizações, que é empírica e logicamente relacionada com a definição dessas diferenças.

Apesar de esses autores considerarem impossível atingir a primeira etapa, destacam que uma série de autores que possuem essa opinião, no entanto, avançam com a segunda etapa, ou seja, apontam diferenças inquestionáveis entre os dois setores.

Com base nos argumentos apresentados pelos especialistas entrevistados e pelos autores do referencial teórico, considerada a ressalva apresentada (RAINEY; BACKOFF; LEVINE, 1976), parece evidente que, na implementação da Gestão de Processos em organizações públicas, as características apontadas (Quadro 10) contribuem para a diferenciação dos dois setores e devem ser objeto de atenção ou de adaptações nas ferramentas e modelos concebidos para a Gestão de Processos nas empresas do setor privado.

#### **4.2 Detalhamento das questões – bloco D**

Neste bloco de questões, foram retomados alguns dos aspectos já considerados em questões anteriores (dos Blocos B e C), mas de uma forma mais específica em relação a alguns temas. As questões foram formuladas a partir de informações obtidas pela revisão bibliográfica, bem como de conhecimentos empíricos, com a finalidade de atribuir maior clareza, fidedignidade e completude aos temas e informações abordados nas entrevistas pelos especialistas e à conclusão deste estudo.

Os temas específicos abordados foram relativos a algumas especificidades das organizações públicas em relação às das privadas, questionando-se da sua interferência ou não na implantação da Gestão de Processos no setor público.

A seguir, serão demonstradas as informações obtidas dos especialistas em resposta a essas questões, bem como será traçado um paralelo, ou seja, será realizada uma análise integrada com o resultado obtido a partir das suas respostas às questões anteriores (Blocos B e C), quando necessário.

As citações dos autores da revisão bibliográfica não serão apresentadas, pois já foram contempladas na análise das questões dos blocos B e C (item 4.1).



### 4.2.1 Questão D.I

*O quadro funcional no setor público possui estabilidade e está habituado a tarefas rotineiras, realizadas mecanicamente. O nível de comprometimento organizacional é menor do que no setor privado, principalmente por causa da rigidez dos procedimentos de pessoal e do elo mais fraco entre desempenho e recompensas. Não há programas de incentivo (valorização, recompensas financeiras) nem concorrência, ao contrário do que ocorre no setor privado. Além disso, o arbítrio dos gestores públicos sobre questões de pessoal é mais baixo do que no setor privado porque as regras sobre a demissão, contratação e promoção são inflexíveis. Por exemplo, os servidores públicos gozam de maior segurança no emprego, porque os procedimentos para ações punitivas são tão complexos e morosos que poucas pessoas escolhem segui-los. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?*

A partir do enunciado dessa questão, os especialistas entrevistados elencaram várias características/especificidades do setor público em relação ao privado relacionadas ao assunto, que, em sua opinião, interferem na implantação da Gestão de Processos nas organizações públicas, as quais são elencadas a seguir.

<b>Característica/especificidade do setor público</b>	<b>Especialistas que concordam que a especificidade interfere na implementação da Gestão de Processos</b>	<b>Nº citações</b>
Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos	E1; E2; E3; E4; E5; E6	6
Perfil e postura dos servidores - menor comprometimento que no setor privado	E1; E2; E3; E4; E5; E6	6
Estabilidade do servidor público	E1; E2; E3; E4; E5; E6	6
Falta de avaliação de desempenho criteriosa dos servidores nas organizações públicas	E1; E2; E3; E4; E5	5

**Quadro 11 - Quadro preliminar das especificidades do setor público em relação ao privado que interferem na implementação da Gestão de Processos**

**Fonte:** respostas dos especialistas entrevistados

Fazendo uma análise em paralelo com as respostas das questões dos blocos anteriores, o entrevistado E7 ao responder a questão “C.V - Quais as 5 (cinco) diferenças mais importantes

que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado?” comentou que a postura do funcionário, no setor privado é diferente da postura do servidor público. Que no privado, o funcionário vê sua participação nas mudanças de um processo, gerando um sentimento de autonomia e aumento da sua empregabilidade e que no setor público isso não acontece, participe ou não, o funcionário ficará sempre como servidor público. Esses comentários remetem a uma concordância com pelo menos duas características do quadro anterior, quais sejam: “Pessoal menos comprometido no setor público” e “Estabilidade do funcionalismo público”. Assim, fazendo o ajuste no quadro anterior, temos:

<b>Característica/especificidade do setor público</b>	<b>Especialistas que concordam que a especificidade interfere na implementação da Gestão de Processos</b>	<b>Nº citações</b>
Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos	E1; E2; E3; E4; E5; E6	7
Estabilidade do servidor público	E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7	7
Perfil e postura dos servidores - menor comprometimento que no setor privado	E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7	6
Falta de avaliação de desempenho criteriosa dos servidores nas organizações públicas	E1; E2; E3; E4; E5	5

**Quadro 12 - Especificidades do setor público em relação ao privado que interferem na implementação da Gestão de Processos**

**Fonte:** respostas dos especialistas entrevistados

Em seguida, são relacionadas algumas das citações dos especialistas entrevistados relativas a essas características ou especificidades das organizações públicas que interferem negativamente na implantação da Gestão de Processos e sobre como, na opinião desses, ocorre essa interferência.

E1: as peculiaridades do setor público referentes aos sistemas de contratação e remuneração são aspectos que dificultam sobremaneira a valorização dos servidores que, reconhecidamente, adotam a Gestão de Processos como uma prática para melhoria dos processos ao seu alcance. Vence o paradigma de que os funcionários comprometidos com a melhoria são tratados de forma equivalente aos demais, sem que haja retribuições ou penalizações proporcionais ao desempenho.

E2: Pessoas desmotivadas e confortáveis com a maneira como conduzem o seu trabalho destroem qualquer possibilidade de sucesso da Gestão de Processos. Simplesmente não funciona. Na administração privada ou as pessoas se adaptam e aderem à Gestão de Processos ou são demitidas.

E3: A ação para motivar o servidor no setor público é mais limitada, a exemplo da

inflexibilidade das formas de recompensas financeiras e desempenho. A estabilidade interfere sob o aspecto da motivação também, pois o servidor público, aderindo ou não à Gestão de Processos, tem poucas chances de perder seu emprego. Não existindo instrumentos de avaliação de desempenho, na prática, dá no mesmo o servidor aderir ou não. Ficar quieto no seu canto não vai fazer com que perca seu emprego nem mudar de situação na organização. Portanto, essas questões interferem na implementação efetiva da Gestão de Processos.

E4: A estabilidade contribui para o baixo comprometimento dos funcionários públicos em prol da melhoria dos processos organizacionais visando ganhos e aumento no desempenho da organização. A falta de avaliação de desempenho mais criteriosa e objetiva nas organizações públicas contribui para que sejam mantidos no emprego servidores desmotivados. Raramente se vê um caso de punição/demissão no serviço público por baixo desempenho, normalmente, isso só acontece, em casos como, fraudes, desvios, etc. Assim, os servidores não compreendem a ideia da Gestão de Processos, não se engajam, e, a consequência pode tanto ser a demora na implementação da Gestão de Processos, como a sua própria não implementação.

E5: A estabilidade e a falta de instrumentos criteriosos de avaliação de desempenho interferem sob o aspecto da motivação/postura, o servidor público “assiste”, não faz acontecer, pois aderindo ou não à Gestão de Processos, esse servidor tem pouquíssima chance de perder seu emprego. Essas questões interferem na implementação efetiva da Gestão de Processos, pois as chances de um servidor público que não adere à Gestão de Processos ser punido, e as chances de um que adere ser recompensado são bem menores que no setor privado.

E6: O que interfere na implantação da Gestão de Processos no setor público é a disponibilidade das pessoas para trabalhar as suas atividades como parte do processo. Não se consegue implantar a Gestão de Processos quando as pessoas não se dispõem a pensar, avaliar, refletir, estudar o processo para contribuir para a melhoria dele e ser capacitadas. Comprometimento é vontade, predisposição para aprender a Gestão de Processos e fazer as mudanças acontecerem. A estabilidade interfere na absorção da tecnologia, que significa conhecer as metodologias de Gestão de Processos.

E7: A postura do funcionário. Na privada, o funcionário vê sua participação nas mudanças de um processo e dá um sentido de autonomia, de aumento da empregabilidade. No setor público isso não acontece, participe ou não ele ficará sempre como servidor público (paralelo com a resposta da questão C.V).

Na percepção dos especialistas sujeitos da pesquisa, a estabilidade, característica marcante do serviço público, aliada à falta de uma avaliação de desempenho criteriosa e mais objetiva e de mecanismos de reconhecimento e recompensa, contribui para que haja uma postura menos comprometida dos servidores das organizações públicas. Ainda segundo tais especialistas, essas especificidades interferem na implementação efetiva da Gestão de Processos, podendo destruir qualquer possibilidade de sucesso, pois “pessoas comprometidas” é considerado, na opinião unânime desse grupo de entrevistados, como o principal fator de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações.

#### 4.2.2 Questão D.II

*Frequentemente, o resultado do processo de medição nas administrações públicas é difícil porque não existem indicadores geralmente aceitos ou o acompanhamento do desempenho não é desejado pelos servidores e até mesmo, pelos gestores públicos. Medidas elaboradas para o setor privado não são suficientes, já que visam à maximização do lucro de uma organização e não consideram a maximização do bem-estar. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?*

Todos os oito entrevistados acreditam que a falta de maturidade das organizações públicas, relacionada ao processo de medição de resultados e acompanhamento do desempenho interfere na implantação da Gestão de Processos no seu âmbito. A forma como ocorre essa interferência está ilustrada a seguir, a partir de informações extraídas de seus depoimentos e sintetizada ao final.

E1: A inexistência de mecanismos de avaliação de desempenho, ou, até mesmo, a dificuldade em se obter informações que permitam mensurar a efetividade das organizações públicas, impacta em um dos cruciais fatores de sucesso da Gestão de Processos, qual seja, a tangibilização dos resultados decorrentes da sua adoção. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada.

E2: Pessoas desmotivadas inviabilizam a Gestão de Processos. Então é necessário motivá-las. A percepção de ganho deve ser explicitada. A medição pode ser um motivador.

E3: Um dos objetivos da Gestão de Processos é auxiliar as organizações a atingirem seus objetivos, sejam eles financeiros ou não. Só se consegue evidenciar se tais objetivos estão sendo alcançados se houver uma forma de medição implementada. Em certas organizações públicas fica até difícil abrir uma discussão sobre como estabelecer formas para avaliar um processo, uma área, um servidor, devido ao temor de gerar constrangimentos. Sem medir não consigo provar que a Gestão de Processos está trazendo benefícios, ganhos e resultados para a organização, aliás, sem medir fica difícil a identificação dos pontos que necessitam ser melhorados no processo. Talvez uma solução seja demonstrar que o foco da avaliação de desempenho está no processo, para identificar fragilidades, gargalos de pessoal, etc., e não no desempenho individualizado das pessoas.

E4: Por vezes é muito difícil de medir o que seria “valor” para o setor público. Esse fato torna a medição do que seria o ganho esperado por uma melhoria em processo em algo por vezes muito complexo, pois fatalmente esse ganho, no caso público, acaba sendo contabilizado de forma não financeira ao contrário da maioria dos casos privados. Simplesmente não há Gestão de Processos sem medição, porque não se gerencia o que não se mede. Não sei a situação real do meu processo “antes” da Gestão de Processos, da implementação de melhorias, portanto, não sei se o resultado trouxe ganhos reais.

E5: Se não medir não há Gestão de Processos. O serviço público, de maneira geral, não mede. Se as pessoas estiverem comprometidas querem medir e irão implantar, volta-se à

questão de pessoas comprometidas, porém se não medir a Gestão de Processos não estará implantada. As melhorias contínuas não tem espaço para acontecerem, o fluxo DEFINIR – CONTROLAR – MEDIR – MELHORAR, não acontece. É necessário que as pessoas entendam que medir desempenho objetiva melhorar processos continuamente, não é para ser usado como forma de punir pessoas.

E7: É um problema sério. A medição não faz parte do dia-a-dia do setor público, é processo praticamente inexistente nesse setor. Há necessidade de criar indicadores que permitam mudar a forma de ação nos processos do setor público. Poderiam ser usadas outras formas de medição, por exemplo, resultados de auditorias, fiscalizações, etc. Mas isso também não é considerado para a criação de indicadores. Medir desempenho no setor público não tem sido objeto de investimento, talvez até porque não se tenha interesse em divulgar certos resultados. Portanto, aí está uma área nebulosa para a implementação da Gestão de Processos, pois ela pressupõe que você consiga medir tudo e tomar decisões rápidas com base nessas medidas.

E8: Sim, interfere, pois a medição não é rotina no setor público. O setor público deve pensar em outras formas de medição. No setor público não há, geralmente, interesse na divulgação de certos resultados.

Na opinião dos entrevistados, a falta de maturidade em relação à medição nas organizações públicas - a exemplo de: inexistência ou indicadores incipientes; dificuldade de obtenção de informação; pouco interesse em medir e divulgar resultados - interfere na implementação da Gestão de Processos, impactando em diversos fatores cruciais para que essa implementação tenha sucesso, quais sejam:

- inviabiliza a tangibilização dos resultados decorrentes da adoção da Gestão de Processos. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada, pois não há como evidenciar os ganhos reais oriundos dessa gestão. É necessário que as pessoas entendam que medir desempenho objetiva melhorar processos continuamente, não é para ser usado como forma de punir pessoas.
- pessoas desmotivadas inviabilizam a Gestão de Processos. Então é necessário motivá-las. A percepção dos ganhos é um motivador, portanto os ganhos devem ser medidos, explicitados e divulgados para toda a organização. Sem que isso ocorra, as pessoas não perceberão os ganhos que podem obter com a Gestão de Processos, dificultando sobremaneira a possibilidade de cooptá-los para a implementação da Gestão de Processos.
- as melhorias contínuas não tem espaço para acontecer, pois o fluxo DEFINIR – CONTROLAR – MEDIR – MELHORAR, não tem como acontecer. Sem medir não há como gerenciar, a Gestão de Processos não é implementada efetivamente.

### 4.2.3 Questão D.III

*A forma de atuação nas organizações públicas é mais lenta e burocrática que no setor privado. Essa burocracia no setor público implica uma obsessão desnecessária e contra produtiva, com regras e não com resultados. No setor privado o foco é no resultado econômico, e, portanto, a preocupação é com uma gestão mais ágil. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?*

Como resposta a esta questão, sete dos oito entrevistados concordam que a disfunção da burocracia (documentação, controle e burocracia excessivos), em maior ou menor grau, interfere na implementação da Gestão de Processos, conforme demonstrado a seguir.

E1: Verdadeiramente estamos mencionando mais uma das diferenças em relação às entidades públicas e privadas que interfere intensamente na implementação da Gestão de Processos. Nesse ponto gostaria de destacar o processo financeiro e orçamentário. Ao passo em que nas empresas privadas a alocação de recursos em processos que necessitam de ajustes prioritários é compatível com a velocidade do negócio, nas empresas públicas essa providência esbarra em um conjunto de leis e regulamentos que impede ou dificulta a otimização do tempo e dos recursos. Nesses casos a previsão de recursos deve ser realizada, em média, com 12 meses de antecedência, tempo certamente incompatível com a filosofia de melhoria contínua dos processos, e irreal se detectada anomalia nos processos que requeira ações corretivas ágeis e efetivas.

E2: Creio que atrapalha pouco, a mobilização do servidor é o que conta, pode até demorar um pouco mais, mas não creio que seja relevante.

E3: A burocracia (disfunção) interfere na Gestão de Processos. No fundo a burocracia é algo que a Gestão de Processos busca combater para dar agilidade aos processos. Como exemplo, os dispositivos legais a que as organizações públicas estão sujeitas, por exemplo, a lei das licitações, dificulta a implantação das melhorias, torna a implantação das melhorias mais morosa. Se, por exemplo, devido aos trâmites legais e burocráticos, uma compra de um bem ou serviço necessário para a implementação de uma melhoria num processo demora muito para ser efetivada, pode colocar em risco, inclusive a implementação dessa melhoria, pois o próprio gestor pode ser outro e que já não compactua com tal melhoria. Outro exemplo são os passos desnecessários, quantidade de áreas nas quais o processo tem que passar para colher assinaturas, além até das exigências legais.

E4: A gestão de processos é um “meio para um fim”, sendo esse fim a geração de melhorias no desempenho organizacional via melhoria no desempenho de seus processos; ou seja, dessa forma o método só faz sentido se for utilizado para gerar resultados concretos (reais) e não mais procedimentos ou normas documentadas. No setor público há um entendimento de que a Gestão de Processos é documentação de processos e procedimentos, aí, impacta, pois os ganhos reais não são o foco, e sim, a documentação, e sendo assim, não acontece uma implementação efetiva da Gestão de Processos.

E5: As disfunções da burocracia é que interferem na Gestão de Processos. O poder discricionário é que dá origem a essas disfunções. A cultura de se proteger, de guardar “tudo” em papel para buscar a garantia de que o servidor não seja culpado de algum erro, o

apego à formalização de procedimentos implantados para se resguardar, procedimentos além do necessário e exigido pela legislação.

E6: As disfunções da burocracia é que interferem na Gestão de Processos. Existe uma cultura que busca garantir que o servidor não seja culpado por erros, o apego a manter tudo em arquivos, muitas vezes replicados, formalização desnecessária de procedimentos para se resguardar, além de atividades criadas que são desnecessárias/excessivas, tudo isso está enraizado e é muito difícil transpor. É um entendimento de que o excesso de formalismo garante o controle. Aí, interfere na implantação da Gestão de Processos, na implementação de melhorias no processo.

E7: A distorção/disfunção da burocracia interfere na Gestão de Processos.

E8: A Gestão de Processos pressupõe reduzir a burocracia, aí a disfunção da burocracia interfere na Gestão de Processos.

Conforme já exposto no referencial teórico, o Programa Gespública (SEGES, 2009a) contempla a Gestão de Processos como uma das ferramentas a serem utilizadas pelos gestores públicos para a simplificação de processos e normas e a otimização dos fluxos de trabalho, eliminando procedimentos que não agregam valor ao serviço prestado pelas instituições e, por consequência, pelo Estado. Nesse contexto, um dos principais objetivos da Gestão de Processos é atribuir mais agilidade aos processos, promovendo melhorias contínuas.

Segundo a percepção dos entrevistados, essa característica, das organizações públicas atuarem de forma mais lenta e burocrática, com foco no processo em si e na sua documentação, em controles excessivos, mais em regras do que em resultados, e limitada pela legislação de forma mais marcante que o setor privado, vai de encontro àquele objetivo da Gestão de Processos, interferindo na implementação efetiva da Gestão de Processos, de forma a inviabilizar a execução ágil e efetiva das melhorias identificadas, podendo, inclusive, criar mais controles do que os realmente necessários.

#### **4.2.4 Questão D.IV**

*Instabilidade no setor público. Restrições políticas resultam em mudanças frequentes na política e na imposição de horizontes de curto prazo aos gestores públicos. O ciclo político significa que existe uma pressão constante para conseguir resultados rápidos que podem ajudar a organização interessada a receber uma parcela maior na próxima rodada de dotações orçamentárias; os resultados podem ser possíveis apenas pelo tempo que perdurarem as alianças políticas; resultados que podem reeleger um presidente. O setor privado é bem menos exposto a esse tipo de situação. Tal especificidade do setor público em*

*relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?*

Todos os oito entrevistados concordaram que a instabilidade do setor público, devido a interferências políticas influencia na implementação da Gestão de Processos no seu âmbito. A forma como ocorre essa interferência está ilustrada a seguir, a partir de informações extraídas dos depoimentos dos especialistas entrevistados e sintetizada ao final.

E1: O maior efeito da instabilidade política do setor público na Gestão de Processos decorre da descontinuidade dos programas e processos governamentais pela alternância de poder. Ao passo em que as empresas privadas possuem sistemas de governança que orientam de maneira uniforme o rumo dos negócios, o setor público encontra-se à mercê dos projetos pessoais ou partidários daqueles que detém as rédeas da administração públicas a cada momento.

E3: Sim, interfere, pela descontinuidade das ações de gestão e pelo “prazo de validade” que se tem das políticas definidas por um gestor atual e que não queiram ser continuadas por um substituto que vai buscar deixar a sua marca, o seu jeito. Isso pode gerar descrédito em relação à Gestão de Processos na organização, as pessoas atribuem o fracasso das ações de melhorias à Gestão de Processos, à ferramenta, considerando-a um trabalho/esforço adicional que não vai dar em nada.

E4: Sim, pela falta de continuidade na estratégica traçada para a organização, que por sua vez, fatalmente, reflete num novo direcionamento em termos de ganhos esperados e melhorias em processos. Com isso, um conjunto de melhorias em processos pensadas e detalhadas de forma alinhada à determinada estratégia corporativa são perdidas ou abandonadas devido a uma mudança radical nos direcionadores estratégicos fornecidos por uma nova administração que não prove continuidade à estratégia macro traçada anteriormente.

E5: Sim, interfere. A influência política gera descontinuidade, troca de gestores que agirão, na maioria das vezes, em prol de interesses partidários e alianças políticas. Isso pode acabar completamente com a Gestão de Processos.

E6: Sim, interfere, completamente, desde o mapeamento. O gestor público é personalístico, tem disputas. O processo é ambiente de disputa, tem donos de processos. Pode haver brigas entre áreas que chegam a inviabilizar a própria visão e entendimento do processo, de como ele é executado. Nos casos de processos que perpassam várias áreas, o poder em disputa é muito grande. O interesse político/pessoal envolvido pode inviabilizar as melhorias nos processos.

E7: Sim, interfere, pela descontinuidade. A variável política acaba sendo a dona da decisão da implementação ou não da Gestão de Processos. Outra interferência, é que os funcionários que ficam ainda não perceberam que a Gestão de Processos é garantia de ajuda à capacidade de negociação, de relacionamento. Também não vejo os funcionários reivindicarem essa forma de gestão. Quando chega um novo dirigente todos esperam que ele diga o que fazer, ao invés de propor a ele alternativas. O quadro permanente cruza os braços e espera, não tem interação, não tem confiança e não tem melhoria contínua.

E8: Interfere pela descontinuidade na gestão. Além disso, os servidores mais perenes (técnicos, concursados) não veem que a Gestão de Processos pode ser utilizada como uma forma de proporem a maneira de continuar a trabalhar numa mudança de governo. Sem essa interação, a Gestão de Processos tem grandes chances de ser descontinuada.



Em síntese, na opinião dos entrevistados, a instabilidade do setor público, devido a interferências políticas influencia a implementação da Gestão de Processos no âmbito de suas organizações, pois provoca descontinuidade nas ações de gestão, de forma a priorizar decisões por interesses político, partidário e/ou particular do novo gestor, que quer deixar a sua marca, em detrimento de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público.

Essa descontinuidade, por sua vez, gera descrédito em relação à Gestão de Processos na organização, e como consequência, desmotivação, pois as pessoas atribuem o fracasso das ações de melhorias à Gestão de Processos, à ferramenta, considerando-a um trabalho e esforço adicional que não vai dar em nada.

Além disso, conforme esses especialistas, os interesses político e pessoal envolvidos podem inviabilizar as melhorias nos processos, pelos jogos de poder envolvidos, e a própria visão e o entendimento de como o processo é executado. As áreas querem impor a sua forma de ver e fazer o processo. O poder discricionário, característico da área pública, pode criar procedimentos que aquele determinado gestor quer que sejam observados, em detrimento da implementação das melhorias identificadas pela Gestão de Processos.

#### **4.3 Consolidação – análise geral dos dados frente ao objetivo da pesquisa**

Com base na análise dos resultados das respostas dos especialistas às questões das entrevistas e da revisão bibliográfica, apresenta-se uma consolidação, ou seja, uma análise geral dos dados coletados frente ao objetivo da pesquisa: *“identificar de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito”*.

Após a análise integrada de todas as respostas dos especialistas entrevistados às questões anteriormente descritas, consolidou-se, no Quadro 13, para um melhor entendimento, as principais especificidades/características das organizações públicas, que, na opinião desses especialistas, interferem na implementação da Gestão de Processos em seu âmbito. Opinião essa, corroborada pelos autores estudados, conforme evidenciado na análise individual de cada questão (seção 4.1 Detalhamento das questões - blocos B e C).

Ressalta-se que, durante as entrevistas, os especialistas destacaram que essas características estão presentes nas organizações públicas, porém, comentaram que iniciativas já são percebidas no setor público, as quais têm o intuito de alterar a situação apresentada. Assim, as

informações a seguir consolidadas devem ser analisadas com precaução considerando a possibilidade de existirem exceções.

Na primeira coluna são elencadas tais características, na segunda, a quantidade de especialistas que citou cada especificidade em alguma de suas respostas, na terceira coluna, apresentamos o percentual correspondente à quantidade de entrevistados que a citou em relação ao total de entrevistados, e na quarta, os autores do referencial teórico que haviam apontado tal especificidade.

<b>Especificidades das organizações públicas que influenciam a implementação da Gestão de Processos</b>	<b>Nº citações</b>	<b>%* de citações</b>	<b>Autores</b>
a. Falta de maturidade relacionada à medição de resultados e acompanhamento do desempenho	8	100	John T. Dunlop apud Allison (2002); Rainey; Backoff e Levine (1976); e Richard E. Neustadt apud Allison (2002).
b. Perfil e postura dos servidores – menor comprometimento que no setor privado	8	100	Rainey; Backoff e Levine (1976); Pfeiffer (2000); Boyne (2002); Zwicker, Fettke, Loos (2010).
c. Interferências políticas - descontinuidade e instabilidade na gestão	8	100	John T. Dunlop apud Allison (2002); Boyne (2002); Rainey; Backoff e Levine (1976); Richard E. Neustadt apud Allison (2002); Pfeiffer (2000); Motta (2007); e Miranda; Macieira e Paim (2004).
d. Documentação, controle e burocracia excessivos	7	88	Boyne (2002); Zwicker, Fettke, Loos (2010).

<b>Especificidades das organizações públicas que influenciam a implementação da Gestão de Processos</b>	<b>Nº citações</b>	<b>%* de citações</b>	<b>Autores</b>
e. Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos	7	88	Rainey; Backoff e Levine (1976); e Boyne (2002).
f. Estabilidade dos servidores	7	88	Rainey; Backoff e Levine (1976); e John T. Dunlop apud Allison (2002).
g. Falta de avaliação de desempenho criteriosa dos servidores	5	63	Richard E. Neustadt apud Allison (2002).

**Quadro 13 - Consolidação das especificidades das organizações públicas que influenciam a implementação da Gestão de Processos**

**\* Percentual de especialistas que citaram a especificidade em relação ao total de entrevistados**

**Fonte: respostas dos especialistas entrevistados e referencial teórico**

A partir das especificidades supracitadas, realizou-se uma análise global dos dados obtidos neste estudo frente ao seu objetivo. Com base nesse procedimento, consolidaram-se as ideias que, segundo a percepção dos sujeitos deste estudo, permitem identificar de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos nessas instituições, que são apresentadas a seguir.

**a. Falta de maturidade das organizações públicas, relacionada à medição de resultados e acompanhamento do desempenho.** Segundo os entrevistados, o resultado do processo de medição nas administrações públicas é difícil porque não existem indicadores geralmente aceitos ou o acompanhamento do desempenho não é desejado pelos servidores e até mesmo, pelos gestores públicos. Medidas elaboradas para o setor privado não são suficientes, já que visam à maximização do lucro de uma organização e não consideram a maximização do bem-estar. Essa falta de maturidade impacta em diversos fatores cruciais para que a implementação da Gestão de Processos nas organizações públicas tenha sucesso, quais sejam:

- inviabiliza a tangibilização dos resultados decorrentes da adoção da Gestão de Processos. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada, pois não há como evidenciar os ganhos reais oriundos dessa gestão. É necessário que as pessoas entendam que medir desempenho objetiva melhorar processos continuamente, não é para ser usado como forma de punição.

- pessoas desmotivadas inviabilizam a Gestão de Processos. Então é necessário motivá-las. A percepção dos ganhos é um motivador, portanto os ganhos devem ser medidos, explicitados e divulgados para toda a organização. Sem que isso ocorra, as pessoas não perceberão os ganhos que podem obter com a Gestão de Processos, dificultando sobremaneira a possibilidade de cooptá-los para a implementação da Gestão de Processos.
- as melhorias contínuas não tem espaço para acontecer, pois o fluxo DEFINIR – CONTROLAR – MEDIR – MELHORAR, não tem como acontecer. Sem medir não há como gerenciar, a Gestão de Processos não é implementada efetivamente.

**b. Perfil e postura dos servidores - menor comprometimento que no setor privado.** Os especialistas entrevistados consideram que o próprio perfil das pessoas que buscam o serviço público, influenciadas até mesmo por outras características das organizações públicas (ex.: estabilidade, falta de mecanismos de reconhecimento e recompensa), é mais passivo. Os servidores públicos, de maneira geral, possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida, com menos estresse e padronização do horário de trabalho. Assim, a estabilidade, característica marcante do serviço público, aliada à falta de uma avaliação de desempenho criteriosa e mais objetiva dos servidores públicos e de mecanismos de reconhecimento e recompensa contribui para que haja uma postura menos comprometida dos servidores das organizações públicas, que pode até inviabilizar a implementação da Gestão de Processos. As discussões da equipe podem não revelar desde o funcionamento do próprio processo, pelo medo de uma perda do domínio sobre ele, até não revelar as oportunidades de melhorias, que são o principal objetivo da Gestão de Processos.

Portanto, essas especificidades influenciam na implementação efetiva da Gestão de Processos, podendo destruir qualquer possibilidade de sucesso, pois “pessoas comprometidas” e “capacitação e sensibilização das pessoas, mudança cultural” são considerados, na opinião unânime dos oito especialistas entrevistados, como os principais fatores de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações.

**c. Interferências políticas - descontinuidade e instabilidade na gestão.** Na opinião unânime dos especialistas entrevistados, a influência política gera descontinuidade na gestão - troca de gestores que agirão em prol de interesses partidários e alianças políticas. O segmento político destaca-se pela necessidade primordial de registrar feitos próprios que permitam sua continuidade no poder, em detrimento, muitas vezes, de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público e o bem-estar da sociedade. Nesse caso, muitos

projetos são descontinuados, a Gestão de Processos acaba sendo deixada para trás. Essa descontinuidade na gestão e troca de governo em prazos curtos (quatro anos), também faz com que o corpo executivo trabalhe com prazos menores, às vezes menores do que o necessário, para ver resultados antes da nova troca de governo, por causa de eleições, o que pode prejudicar o ciclo da Gestão de Processos, desde a identificação da situação atual (*as is*) até a definição das melhorias e do processo “ideal” (*to be*) e que se obtenham resultados efetivos com a Gestão de Processos. Portanto, quando etapas são omitidas, essa efetividade é prejudicada. Outro impacto dessa descontinuidade é o desgaste da imagem da iniciativa de Gestão de Processos nas organizações, gerando descrédito dos servidores, interferindo ainda, negativamente na motivação das pessoas.

**d. Documentação, controle e burocracia excessivos.** De acordo com os especialistas entrevistados, esta característica das organizações públicas atuarem de forma mais lenta e burocrática (distorção da burocracia), com foco no processo em si e na sua documentação, em controles excessivos, mais em regras do que em resultados, e limitada pela legislação de forma mais marcante que o setor privado, vai de encontro com um dos principais objetivos da Gestão de Processos, que, segundo o Gespública é atribuir mais agilidade aos processos, promovendo melhorias contínuas, interferindo na implementação efetiva da Gestão de Processos, de forma a inviabilizar a execução ágil e efetiva das melhorias identificadas, podendo, inclusive, criar mais controles do que os realmente necessários.

**e. Falta de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos.** Segundo os especialistas entrevistados, essa ausência, no setor público, de mecanismos efetivos de reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos interfere sobremaneira na motivação das pessoas. Se o servidor público aderir à Gestão de Processos ele não tem reconhecimento, seu valor não aumenta e seu salário também não. Não há recompensas e incentivos (financeiros e outros) para o servidor que se destaque na área.

**f. Estabilidade dos servidores.** Na visão dos sujeitos desta pesquisa, essa estabilidade influencia na implementação da Gestão de Processos, podendo até inviabilizá-la, pois o servidor, mesmo não incorporando a nova metodologia e as novas tecnologias, não participando e não se comprometendo permanece intocado, mantém o seu *status quo*.

**g. Falta de avaliação de desempenho criteriosa dos servidores nas organizações públicas.** Conforme a opinião dos entrevistados, demissões por “incompetência ou inércia” são

raríssimas. Não há gestão por competência e de desempenho, não há indicadores que permitam evidenciar ineficiências, assim, essas ficam encobertas e nada acontece. A efetiva implementação da Gestão de Processos não acontece, o conhecimento sobre metodologia e ferramentas não é absorvido pelos servidores.

Neste capítulo foi exposta a análise das respostas dos especialistas às questões das entrevistas, à luz do referencial teórico. Bem como, foi realizada uma consolidação geral dos dados coletados face ao objetivo da pesquisa.

## 5. CONCLUSÃO

Este capítulo apresenta, com base nos estudos realizados ao longo desta pesquisa, a resposta ao problema investigado “*de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito?*” e sugestões para novas pesquisas.

Neste trabalho, foram identificadas as características específicas de organizações públicas, que, na opinião do grupo de especialistas entrevistados, interferem na implementação da Gestão de Processos em seu âmbito e as formas de como ocorre tal influência. Além disso, esse resultado foi analisado à luz da posição dos autores do referencial teórico. A consolidação dessas análises foi apresentada na seção 4.3 do Capítulo 4.

Assim, na percepção dos especialistas consultados nesta pesquisa, a menor maturidade apresentada pelas organizações públicas, relacionada à medição de resultados e ao acompanhamento do desempenho, prejudica a tangibilização dos resultados decorrentes da adoção da Gestão de Processos. Em consequência, as pessoas envolvidas têm dificuldade em perceber os ganhos que podem dela obter, situação que complica sobremaneira a possibilidade de movimentos de mobilização e o próprio comprometimento para a implementação da Gestão de Processos.

Além disso, os entrevistados consideram que a postura e o perfil dos servidores públicos, aliados a outras especificidades das organizações públicas - tais como estabilidade na carreira; falta de mecanismos de reconhecimento e recompensa e de avaliação de desempenho criteriosa; cultura de documentação e controle excessivos e as disfunções da burocracia; e a descontinuidade na gestão devido a influências políticas - também podem prejudicar o engajamento, a motivação das pessoas para essa gestão e a identificação e implementação de melhorias contínuas nos processos organizacionais, atividades intrínsecas da Gestão de Processos.

O resultado desse estudo nos remete a algumas reflexões sobre o tema pesquisado.

Em relação a esse menor comprometimento (apontado pelos especialistas entrevistados e por autores do referencial) das pessoas no setor público em relação aos funcionários do setor privado, há necessidade de analisá-lo num contexto de causa e efeito com outras características das organizações públicas, a exemplo de: estabilidade dos servidores; falta de mecanismos de reconhecimento e recompensa e de avaliação de desempenho criteriosa; e descontinuidade na gestão devido a influências políticas.

Entretanto, é fundamental considerar que uma metodologia adequada é aquela que ajusta seus objetivos às características das organizações onde serão aplicadas. Assim, tais situações ou a metodologia deveriam ser trabalhadas para modificar esse quadro nas organizações públicas, traduzindo na metodologia de Gestão de Processos nessas instituições considerações sobre essas especificidades. Essa reflexão desperta, então, o seguinte questionamento: as instituições de consultoria que aplicam essa metodologia no setor privado estão preparadas para transpô-la para o setor público? Ou, está havendo, muitas vezes, uma transposição acrítica dessas metodologias?

Também foi evidenciado, tanto pela opinião dos entrevistados como pela literatura estudada, que a descontinuidade e a instabilidade na gestão, geradas pelas interferências políticas são características que podem prejudicar ou inviabilizar a implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações públicas. Qual seria uma solução factível para minimizar o impacto de tal característica nessa implementação? De que forma essa característica poderia ser adequadamente incorporada nas metodologias?

A ausência de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para a melhoria dos processos nas organizações públicas e a falta de instrumentos objetivos e adequados para avaliação de desempenho dos servidores públicos, apontadas pelos especialistas e autores referenciados, além de não motivar, podem desmotivar os “bons” servidores, pois as avaliações geralmente têm resultados idênticos, não prejudicando nem beneficiando “maus” e “bons” servidores, respectivamente. Assim, é possível que avaliações criteriosas e objetivas, aliadas a mecanismos de recompensa e reconhecimento adequados a essas organizações, minimizariam as situações apontadas pelos entrevistados e autores e que, sem dúvida, podem interferir negativamente na implementação da Gestão de Processos nas organizações públicas.

Além disso, analisando ainda a opinião dos entrevistados, a estabilidade dos servidores



públicos no emprego, aliada à falta de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho, interfere, principalmente, no sentido de contribuir para uma postura mais "confortável" desses indivíduos, o que pode impactar negativamente na implementação da Gestão de Processos. É preciso, portanto, avançar na configuração de avaliações criteriosas e objetivas, aliadas a mecanismos de recompensa e reconhecimento adaptados às organizações públicas para a reversão desse quadro, fortalecendo a natureza da estabilidade como aliada na conformação de um diferencial motivador do setor público.

Nesse contexto, percebe-se que cada vez mais se torna relevante considerar o servidor público como um *stakeholder* fundamental para a Gestão de Processos que, além das expectativas de todas as outras partes interessadas (governo, cidadãos, etc.), deve ter suas necessidades analisadas e consideradas na busca de uma implementação efetiva de instrumentos de gestão, a exemplo da Gestão de Processos, quando traduzidas do setor privado para o público.

Além dessas reflexões, este trabalho de pesquisa trouxe espaço para novos questionamentos. Após responder à questão de pesquisa a partir da identificação, com base na percepção dos oito especialistas entrevistados, das especificidades das organizações públicas e da forma como elas interferem na implementação da Gestão de Processos nessas instituições, vislumbram-se novas pesquisas a serem realizadas, seguindo a problemática com a qual visou contribuir este trabalho. Assim, a seguir, sugerem-se algumas questões a serem investigadas em futuros estudos.

- Como medir resultados e acompanhar desempenhos no setor público?
- De que forma é possível gerar mais comprometimento nas pessoas das organizações públicas?
- Qual(ais) a(s) maneira(s) de solucionar a descontinuidade e a instabilidade na gestão pública, oriundas de interferências políticas?
- Como implementar mecanismos de recompensa e reconhecimento que sejam adequados ao perfil dos servidores públicos?
- Como avaliar o desempenho dos servidores públicos de forma a contribuir para o seu comprometimento e a sua satisfação com o trabalho?
- Quais as vantagens e desvantagens da estabilidade do emprego para a gestão das organizações públicas?

- Como transformar a estabilidade do emprego numa aliada da gestão pública?
- É possível flexibilizar procedimentos que visem à documentação e ao controle de processos da administração pública sem prejudicar o resguardo ao patrimônio público?  
Como?

Este relatório apresenta o caminho percorrido no estudo e a resposta à pergunta de pesquisa.

Os questionamentos aqui sugeridos indicam novas trilhas a serem seguidas e novos desafios a serem ultrapassados, evidenciando o quanto estudar, pesquisar, ler é instigante e “vicia” o ser humano. É ciclo que não tem fim...

## REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. **Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?** In: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes, *Classics of Public Administration*, 5th Edition, 2002, Thomson-Wadsworth.

ARIEL, Garces; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS - ABPMP. **BPM CBOK - Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento**. Versão 2.0 – Primeira liberação em português, 2009.

BARROS, Daniel Barroso. **Governança de Processos: Proposição de um modelo teórico de Governança para a Gestão de Processos**. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

BOYNE, George A. Public and private management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, v. 39, n.1, p. 97-122, Jan. 2002.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Passos para o Gerenciamento Efetivo de Processos no Setor Público: Aplicações Práticas**. Brasília: jun. 1996. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_427.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_427.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2011, 08:34:15.

BRASIL. SECRETARIA DE GESTÃO – SEGES. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para avaliação da gestão pública: 250 e 500 pontos**. Brasília: 2009a. Disponível em: <[https://conteudo.gespublica.gov.br/folder\\_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764](https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764)>. Acesso em: 29 dez. 2009, 13:52:06.

\_\_\_\_\_. **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo federal brasileiro**. Brasília: 2009b. Disponível em: <[https://www.gespublica.gov.br/folder\\_produtos/pasta.2009-04-20.5025738796](https://www.gespublica.gov.br/folder_produtos/pasta.2009-04-20.5025738796)>. Acesso em: 03 jan. 2010, 15:42:08.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão**. Brasília: 2009c. Disponível em: <[https://www.gespublica.gov.br/folder\\_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764/produto\\_1\\_indicadores\\_versao\\_final\\_110809.pdf](https://www.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764/produto_1_indicadores_versao_final_110809.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2009, 15:57:07.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Processos**. Brasília: 2009d. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.0851676103>>. Acesso em: 05 ago. 2010, 06:08:07.

BUENO, Julio; OLIVEIRA, Ricardo de. **Apresentação**. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=266>>. Acesso em: 12 mai. 2011, 06:13:12.

ELOGROUP. **Apresentação - ELOgroup**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.elogroup.com.br/download/Cafe\\_Brasilia\\_Apresentacao\\_ELO.pdf](http://www.elogroup.com.br/download/Cafe_Brasilia_Apresentacao_ELO.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2011, 22:32:11.

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

HAIR, Jr., Joseph F. [et. al.]. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HARMON, P. **Process Governance**. BPTrends, v. 6, n. 3, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.bptrends.com/publicationfiles/advisor200802121.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2010, 05:55:13.

KIRCHMER, M. **Business Process Governance - Orchestrating the Management of BPM**. Whitepaper, Berwyn, PA 2005.

KORHONEN, JANNE J. **On the lookout for organizational effectiveness -- Requisite Control Structure in BPM governance**. In: Informal Proceedings of the Workshop on Business Process Governance, The Fifth International Conference on Business Process Management 2007, Brisbane, Australia, 24-28. Set. 2007. Disponível em: <[http://www.requisiteremedy.com/docs/Requisite\\_Control\\_Structure.pdf](http://www.requisiteremedy.com/docs/Requisite_Control_Structure.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2010, 06:10:33.

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo - Tomo I**. Série IPEA n. 143. Brasília: IPEA, 1996.

MIRANDA, Thales Ribamar; MACIEIRA, André Rego; PAIM, Rafael. **Modernização administrativa em Organizações Públicas – uma metodologia baseada na melhoria dos processos**. Salvador, XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008. Florianópolis, XXIV ENEGEP, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.gpi.ufrj.br:8080/xmlui/bitstream/handle/1/143/Miranda%2c%20Macieira%2c%20Paim%20-%20Modernizacao%20Administrativa%20em%20Organizacoes%20Publicas%20-%20XXIV%20ENEGEP%20-%202004.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 nov. 2010, 15:32:09.

MORESI, Eduardo. A. D. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília - UCB, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf>>. Acesso em: 04/10/2010, 14:11:22.

MURRAY, Michael A. Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. **Public Administration Review**, v. 34, n. 4, p. 364-371, Jul. - Ago. 1975.

PAIM, Rafael. **Engenharia de Processos: Análise do Referencial Teórico-Conceitual, Instrumentos, Aplicações e Casos**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção – COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **As tarefas para gestão de processos**. Tese de Doutorado COPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PAIM, Rafael [et. al.]. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto alegre: Bookman, 2009.

PAIM, Rafael [et. al.]. **Estruturação de Escritório de Processos**. GPI e NP2 Tec, Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://seer.unirio.br/index.php/monografiasppgi/article/viewFile/216/221>>. Acesso em: 15 ago. 2010, 12:42:07.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Texto para discussão, 37. Brasília: ENAP, 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 06 out. 2010, 15:42:07.

RAINEY, Hal G.; BACKOFF, Robert W.; LEVINE, Charles H. Comparing Public and Private Organizations. **Public Administration Review**, v. 36, n. 2, p. 233-244, Mar. - Abr. 1976.

ROSEMANN, Michael; BRUIN, Tonia de; POWER, Brad. **Maturidade de BPM**. 2006. Disponível em: <<http://www.bpm360.com.br>>. Acesso em: 04 ago. 2010, 16:27:07.

SELLTIZ, C et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, Edusp, 1965.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **PMKT - Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, n. 3, p. 20-28, Set. 2009.

TREGGAR, Roger; JESUS, Leandro; MACIEIRA, André. **Estabelecendo o Escritório de Processos**. Rio de Janeiro: Elo Group, 2010. Disponível em: <<http://www.elogroup.com.br/download/Estabelecendo%20o%20Escritório%20de%20Processos.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2011, 08:09:11.

TROSA, Sylvie, tradução: Maria Luíza de Carvalho. **Gestão pública por resultados: quando o estado se compromete**. Rio de Janeiro: Renavan; Brasília: ENAP, 2001.

VASCONCELOS, Agno. **Administração Pública e o Princípio da Eficiência**. 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/14519/1/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/pagina1.html>>. Acesso em: 12 mai. 2011, 06:09:11.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009b.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. Organizadores. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ZWICKER, Jörg; FETTKE, Peter; LOOS, Peter. **Business Process Maturity in Public Administrations**. In: Handbook on Business Process Management 2: Strategic Alignment, Governance, People and Culture (International Handbooks on Information Systems). BROCKE, Jan Vom (Editor); ROSEMAN, Michael (Editor). Berlin: Springer, 2010. p. 369-400.

## APÊNDICE A - Roteiro das Entrevistas

**Título da Pesquisa:** A influência das especificidades das organizações públicas na implementação da Gestão de Processos

**Coordenação:** Professor Joaquim Rubens Fontes Filho

Caro Participante.

Este roteiro faz parte de uma pesquisa da Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, para subsidiar a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Administração Pública. Esse estudo tem por objetivo “identificar de que forma as especificidades das organizações públicas influenciam a implementação da Gestão de Processos em seu âmbito”.

Peço autorização para gravar (áudio) a sua entrevista, ressaltando que a identidade de todos os entrevistados será preservada quando do uso das informações, no estudo em questão.

Desde já agradecemos imensamente a sua colaboração e nos colocamos a sua disposição para qualquer esclarecimento.

Claudete Terezinha Trapp  
Pesquisadora – EBAPE/FGV  
(61) 2024-8982  
(61) 9977-5218  
[claudetetrapp@gmail.com](mailto:claudetetrapp@gmail.com)

### **BLOCO A** CARACTERÍSTICAS PESSOAIS DO RESPONDENTE

A.I – Tempo de trabalho com Gestão de Processos em organizações/órgãos públicos: \_\_\_\_\_ anos.

A.II - Tempo de trabalho com Gestão de Processos em organizações privadas: \_\_\_\_\_ anos.

### **BLOCO B** QUESTÃO B.I

B.I – Como o senhor(a) descreveria uma “implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização”? Quais aspectos ou resultados devem estar presentes?

## **BLOCO C**      **QUESTÕES C.I a C.V**

C.I - Quais podem ser considerados fatores de sucesso para a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?

C.II - Quais podem ser considerados fatores de fracasso ou que prejudiquem a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?

C.III - Quais as características ou especificidades das organizações **públicas** que interferem negativamente na implementação da Gestão de Processos? De que forma ocorre essa interferência?

C.IV - Há necessidade de adaptar as ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos utilizados nas organizações privadas quando de sua aplicação nas organizações/órgãos públicos? Por quê?

C.V - Quais as **5 (cinco)** diferenças mais importantes que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado?

**No próximo bloco, poderão ser retomados alguns dos temas anteriores, mas de uma forma mais específica.**

## **BLOCO D**      **QUESTÕES D.I a D.IV**

D. I - O quadro funcional no setor público possui estabilidade e está habituado a tarefas rotineiras, realizadas mecanicamente. O nível de comprometimento organizacional é menor do que no setor privado, principalmente por causa da rigidez dos procedimentos de pessoal e o elo mais fraco entre desempenho e recompensas. Não há programas de incentivo (valorização, recompensas financeiras) nem concorrência, ao contrário do que ocorre no setor privado. Além disso, o arbítrio dos gestores públicos sobre questões de pessoal é mais baixo do que no setor privado porque as regras sobre a demissão, contratação e promoção são



inflexíveis. Por exemplo, os servidores públicos gozam de maior segurança no emprego, porque os procedimentos para ações punitivas são tão complexos e morosos que poucas pessoas escolhem segui-los. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?

D.II - Frequentemente, o resultado do processo de medição nas administrações públicas é difícil porque não existem indicadores geralmente aceitos ou o acompanhamento do desempenho não é desejado pelos servidores e até mesmo, pelos gestores públicos. Medidas elaboradas para o setor privado não são suficientes, já que visam à maximização do lucro de uma organização e não consideram a maximização do bem-estar. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?

D. III - A forma de atuação nas organizações públicas é mais lenta e burocrática que no setor privado. Essa burocracia no setor público implica uma obsessão desnecessária e contra produtiva, com regras e não com resultados. No setor privado o foco é no resultado econômico, e portanto, a preocupação é com uma gestão mais ágil. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?

D. IV - Instabilidade no setor público. Restrições políticas resultam em mudanças frequentes na política e na imposição de horizontes de curto prazo aos gestores públicos. O ciclo político significa que existe uma pressão constante para conseguir resultados rápidos que podem ajudar a organização interessada a receber uma parcela maior na próxima rodada de dotações orçamentárias; os resultados podem ser possíveis apenas pelo tempo que perdurarem as alianças políticas; resultados que podem reeleger um presidente. O setor privado não está tão exposto a esse tipo de situação. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?

## APÊNDICE B - Resumo das respostas dos especialistas às questões dos Blocos B - C - D

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
<p><b>Questão B.I -</b> Como o(a) senhor(a) descreveria uma “implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização”? Quais aspectos ou resultados devem estar presentes?</p>	<p>A Gestão de Processos é efetiva quando: agrega melhorias aos processos contribuindo para a organização atingir seus objetivos; consegue gerar ganhos reais; é capaz de evidenciar e tangibilizar os ganhos por meio de medições – indicadores de desempenho; e consegue desenvolver a capacidade da instituição estar continuamente observando os seus processos para identificar oportunidades de melhoria e implementá-las.</p>
<p><b>Questão C.I -</b> Quais podem ser considerados fatores de sucesso para a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?</p>	<p>Os principais fatores de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos, citados pelos especialistas, estão relacionados a seguir (entre parênteses, está exposto o número de especialistas que os citaram).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pessoas comprometidas (8)</li> <li>2. Capacitação e sensibilização das pessoas, mudança cultural (8)</li> <li>3. Existência de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados - indicadores de desempenho (5)</li> <li>4. Patrocínio da Alta Administração (5)</li> <li>5. Existência de um Escritório de Processos - coordenador, guardião da metodologia, facilitador (3)</li> </ol> <p>Portanto, uma organização terá potencializadas as suas chances de implementar efetivamente a Gestão de Processos se, com o apoio da Alta Administração, direcionar esforços na sensibilização e capacitação das pessoas para provocar uma mudança cultural - um entendimento de que a Gestão de Processos é um meio, um instrumento para facilitar a gestão e contribuir para o alcance dos objetivos da instituição, gerando, assim, o comprometimento das pessoas. A criação de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados (indicadores de desempenho), ou seja, mensurar os resultados alcançados com a Gestão de Processos e divulgar esses ganhos para toda a organização foram citados como fatores preponderantes nesse processo de sensibilização, mudança cultural e comprometimento em todos os níveis hierárquicos da instituição.</p> <p>Além disso, a implementação efetiva da Gestão de Processos será facilitada com a existência de um centro de excelência em Gestão de Processos na organização, ou seja, de um Escritório de Processos que exerça um papel de coordenador, comunicador e guardião da metodologia e das informações de Gestão de Processos, de garantidor da qualidade e de facilitador que treine, interligue, aproxime e promova a sinergia entre as diversas áreas.</p>

<b>Questões – Blocos B e C</b>	<b>Síntese das respostas dos especialistas</b>
<p><b>Questão C.II -</b> Quais podem ser considerados fatores de fracasso ou que prejudiquem a implementação efetiva da Gestão de Processos em uma organização (pública e privada)?</p>	<p>Os fatores de fracasso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos, citados pelos especialistas, estão relacionados a seguir (entre parênteses, está exposto o número de especialistas que os citaram).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de transparência e/ou de comunicação dos objetivos e ganhos almejados com a Gestão de Processos (4)</li> <li>2. Não ter patrocínio da Alta Administração (4)</li> <li>3. Falta de mecanismos que possibilitem tangibilizar resultados, o desempenho não é medido (4)</li> <li>4. Pessoas desmotivadas ou descomprometidas (3)</li> <li>5. Descontinuidade da gestão, provocada por interferências políticas, gerando descontinuidade da Gestão de Processos (3)</li> <li>6. Pessoas desqualificadas tecnicamente (2)</li> <li>7. Inexistência de um Escritório de Processos ou seu isolamento em relação às outras áreas da organização (2)</li> <li>8. Inexistência de um Planejamento Estratégico (1)</li> <li>9. Fator tempo: legislação, pular etapas da Gestão de Processos e indisponibilidade das pessoas para pensarem as melhorias (1)</li> <li>10. Adquirir a ferramenta tecnológica para Gestão de Processos quando a organização ainda está num nível inicial de maturidade na área (1)</li> </ol> <p>Assim, a implementação efetiva da Gestão de Processos pode ser prejudicada, principalmente, no caso de uma instituição (todos os níveis hierárquicos) não conhecer os objetivos reais e ganhos almejados com a Gestão de Processos; entendê-la como um fim e não como um meio; e não ser capaz de motivar, treinar e comprometer as pessoas para essa implementação. Segundo esses especialistas, a falta de mecanismos que possibilitem tangibilizar e divulgar os resultados obtidos com a Gestão de Processos dificulta ainda mais esse processo de mudança cultural, motivação e comprometimento das pessoas. Além disso, a descontinuidade da gestão, quando gera descontinuidade da Gestão de Processos, é citada como fator de crescente desmotivação e descrédito das pessoas com a possibilidade de obterem melhorias contínuas a partir dessa Gestão.</p>
<p><b>Questão C.III -</b> Quais as características ou especificidades das organizações públicas que interferem negativamente na implementação da Gestão de Processos? De que forma ocorre essa interferência?</p>	<p>As características ou especificidades das organizações públicas que foram citadas diretamente por pelo menos três especialistas estão relacionadas a seguir, juntamente com a síntese das respostas que detalham a forma como essas características interferem negativamente na implantação da Gestão de Processos em seu âmbito. Ao lado da característica, entre parênteses, está exposto o número de especialistas que as citaram.</p> <p><b>1. Perfil e postura das pessoas – menor comprometimento que no setor privado (8)</b></p> <p>Os servidores públicos possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida, menos estresse e padronização do horário de trabalho. No setor público não há mecanismos efetivos de avaliação de desempenho e de recompensas. Esses fatores aliados à estabilidade do</p>

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
	<p>emprego, contribuem para uma postura, de maneira geral, menos comprometida dos servidores públicos, que pode até inviabilizar a implementação da Gestão de Processos. As discussões da equipe podem não revelar desde o funcionamento do próprio processo, pelo medo de uma perda do domínio sobre ele, até não revelar as oportunidades de melhorias, que são o principal objetivo da Gestão de Processos.</p> <p>No setor público, também é percebida uma baixa maturidade no que se refere à mensuração de resultados. Esse fato impacta em um dos cruciais fatores de sucesso da Gestão de Processos, qual seja, a tangibilização dos resultados decorrentes da sua adoção. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada. Além disso, essa especificidade tem relação direta com outra que será citada abaixo, que é a ausência de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos.</p> <p>Portanto, é necessário que a sensibilização dessas pessoas para que aconteça uma quebra dessas barreiras culturais em relação à Gestão de Processos, no setor público, tenha atenção “redobrada”, seja por meio de capacitações, seja pela identificação criteriosa das pessoas que irão compor as equipes, seja por demonstrações de ganhos efetivos oriundos da Gestão de Processos (tangibilização). Se forem criadas formas de avaliação de desempenho e mecanismos de recompensa aos servidores que se engajarem efetivamente na Gestão de Processos, maior a mudança cultural e o comprometimento que serão gerados, a exemplo do que já ocorre no setor privado.</p> <p><b>2. Interferências políticas - geram descontinuidade e instabilidade na gestão (6)</b></p> <p>O aspecto político interfere na continuidade da gestão. A influência política gera descontinuidade, troca de gestores que agirão em prol de interesses partidários e alianças políticas. O setor público é sujeito às definições de projetos pessoais ou partidários daqueles que estão no poder da administração pública, em cada momento. Além disso, o segmento político destaca-se pela necessidade primordial de registrar feitos próprios que permitam sua continuidade no poder, em detrimento, muitas vezes, de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público e o bem-estar da sociedade. Cada gestor busca deixar a “marca” de sua administração, não dá sequência ao que o anterior fez. Nesse caso, muitos projetos são descontinuados, a Gestão de Processos acaba sendo deixada para trás. Essa descontinuidade na gestão e troca de governo em prazos curtos (quatro anos), também faz com que o corpo executivo trabalhe com prazos menores, às vezes menores do que o necessário, para ver resultados antes da nova troca de governo, por causa de eleições, o que pode prejudicar o ciclo da Gestão de Processos, desde a identificação da situação atual (as is) até a definição das melhorias e do processo “ideal” (to be) e que se obtenham resultados efetivos com a Gestão de Processos. Portanto, quando etapas são “puladas”, essa efetividade é prejudicada. Assim, no setor público, muitas vezes pela necessidade de um administrador mostrar resultado de sua gestão, esse ciclo não amadurece da maneira adequada. Outro impacto dessa característica, é que essa descontinuidade desgasta a imagem da iniciativa de Gestão de Processos nas organizações, gera</p>

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
	<p>descrédito dos servidores, interferindo ainda, negativamente na motivação das pessoas - “já fizemos e não deu certo”.</p> <p>A definição de um Planejamento Estratégico nas organizações públicas e do controle de sua execução é uma ação que pode minimizar a descontinuidade nas ações de gestão oriundas dessa troca de gestores.</p> <p><b>3. Ausência de mecanismos de recompensa e reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos (5)</b></p> <p>Essa ausência, no setor público, de mecanismos efetivos de reconhecimento dos esforços pessoais para melhoria dos processos interfere sobremaneira na motivação das pessoas. No setor privado, engajar-se na Gestão de Processos, estudando e executando, proporcionando melhorias nos processos da organização é atrativo para o funcionário, lhe garante empregabilidade. A Alta Administração decide, os funcionários farão acontecer, tem que fazer, senão são descartados, e, naturalmente terá uma lógica (recompensa) financeira e de valorização para motivar o funcionário, o que não acontece, em regra, nas organizações públicas. Se o servidor público aderir à Gestão de Processos ele não tem reconhecimento, seu valor não aumenta, seu salário também não. Não há recompensas e incentivos (financeiros e outros) para o servidor que se destaque na área.</p> <p>Como o setor público tem restrições em relação a recompensas financeiras, uma solução é criar alternativas para dar crédito aos servidores que trouxerem essas mudanças nos processos, como, por exemplo: um livro de casos de sucesso no final do ano, reconhecimento em palestras. Isso demonstraria uma maior credibilidade e confiança nele depositadas pela organização. Os funcionários do setor público, de maneira geral, possuem um perfil mais voltado para a valorização da sua qualidade de vida, conforme já citado anteriormente. Para motivá-lo para a Gestão de Processos, deve-se, portanto, pensar em formas de recompensá-lo justamente nos valores que seu perfil busca.</p> <p><b>4. Estabilidade do servidor público (3)</b></p> <p>A estabilidade dos servidores públicos por vezes dificulta o envolvimento desses profissionais em prol da melhoria organizacional dado que esse não é um parâmetro real que determine seu mérito ou demérito em se manter empregado. A estabilidade do setor público interfere na implementação da Gestão de Processos, podendo até inviabilizá-la, pois o servidor, mesmo não incorporando a nova metodologia e as novas tecnologias, não participando e não se comprometendo permanece intocado, mantém o seu status quo.</p> <p>Demissões por “incompetência ou inércia” são raríssimas. Não há gestão por competência e de desempenho, não há indicadores que permitam evidenciar ineficiências, assim, essas ficam encobertas e nada acontece. A efetiva implementação da Gestão de Processos não acontece, o conhecimento na metodologia e ferramentas não é absorvido pelos servidores.</p> <p>No setor privado, “saber Gestão de Processos” e fazê-la acontecer, proporcionando melhorias nos processos da organização é atrativo para o funcionário, lhe garante empregabilidade. A Alta Administração manda, os funcionários farão acontecer, tem que fazer, senão são descartados. No setor</p>

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
	<p>público, a resistência às mudanças, a postura mais “confortável” das pessoas simplesmente inviabiliza a implementação da Gestão de Processos.</p> <p>Nas organizações desse setor, há necessidade de mais preparação, sensibilização para a Gestão de Processos, assim como a criação de instrumentos efetivos de avaliação por competências e de desempenho.</p>
<p><b>Questão C.IV</b> - Há necessidade de adaptar as ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos utilizados nas organizações privadas quando de sua aplicação nas organizações/órgãos públicos? Por quê?</p>	<p>Com base nas ponderações unânimes dos especialistas entrevistados, adaptações em ferramentas, instrumentos, métodos ou metodologias, quando da implementação da Gestão de Processos em organizações públicas e utilizadas as práticas do setor privado são necessárias.</p> <p>Até mesmo dois especialistas que responderam não ser necessária a adaptação de ferramentas, instrumentos, métodos e metodologias de Gestão de Processos ressaltaram a importância e necessidade de adaptação na forma de aplicação desses instrumentos ou na linguagem utilizada no setor privado quando da sua utilização na implementação da Gestão de Processos em organizações públicas.</p> <p>O motivo principal que gera a necessidade dessas adaptações, citado por cinco dos especialistas (63% dos entrevistados), é baseado na relevância da sensibilização das pessoas na administração pública, dos gestores aos executores, na necessidade de motivá-los de maneira diferenciada dos funcionários do setor privado, trazendo-os para uma adesão legítima e comprometida, para que a Gestão de Processos possa ser implementada de maneira efetiva, possibilitando melhorias contínuas nos processos.</p>
<p><b>Questão C.V</b> - Quais as 5 (cinco) diferenças mais importantes que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado?</p>	<p>As principais diferenças que impactam na implementação da Gestão de Processos no setor público em comparação com o setor privado, apontadas pelos especialistas entrevistados, juntamente com as observações que as justificam, estão demonstradas a seguir, em ordem decrescente de quantidade de especialistas que citaram a diferença. Ao lado de cada diferença, entre parênteses, está exposto o número de especialistas que a citou.</p> <p><b>1. Motivação e postura das pessoas (6).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> A Gestão de Processos é vista como mais uma atribuição a ser desempenhada, além das atividades de rotina, e que não vai agregar nenhuma recompensa nem punição, participe o servidor ou não da implementação. Não é percebida como diferencial, como ganho, o servidor público não vai ser promovido para um cargo melhor nem ter recompensas financeiras se ele se comprometer, capacitar e aderir à nova tecnologia.</p> <p>Motivação e postura das pessoas.</p> <p><u>Setor Privado:</u> A Gestão de Processos é vista como uma oportunidade de aumentar a empregabilidade do funcionário, de obter reconhecimento e recompensas, inclusive financeiras, pelo comprometimento e expertise adquirida para implementação da nova tecnologia.</p>

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
	<p><b>2. Mecanismos de recompensa (5).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> Pouca flexibilidade em mecanismos de incentivo e recompensa, em especial os financeiros, para reconhecimento aos funcionários que se comprometerem com a implementação da Gestão de Processos. Há necessidade de criatividade e esforço para implementação de tais mecanismos.</p> <p><u>Setor Privado:</u> A existência de mecanismos de recompensa e bônus financeiros é característica marcante, e possibilita o reconhecimento àqueles funcionários que se comprometerem com a implementação da Gestão de Processos.</p> <p><b>3. Mecanismos de medição de desempenho e de resultado (4).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> Pouca maturidade de mecanismos de medição de desempenho e de resultado, e consequente incapacidade de evidenciar e disseminar os ganhos obtidos com a Gestão de Processos.</p> <p><u>Setor Privado:</u> Maturidade dos mecanismos de medição de desempenho e de resultado em nível avançado, com indicadores sedimentados e geralmente aceitos, que possibilitam evidenciar os ganhos obtidos com a Gestão de Processos.</p> <p><b>4. Interferência política (4).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> As constantes trocas de gestores públicos (eleições) que buscam a consecução de projetos pessoais ou partidários e o registro de feitos próprios que permitam sua continuidade no poder e a falta de um Planejamento Estratégico sedimentado, culminam numa grande influência política nas decisões em detrimento de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público, gerando descontinuidade nas ações de gestão, e, por consequência, na implementação da Gestão de Processos.</p> <p><u>Setor Privado:</u> As empresas privadas possuem sistemas de governança e Planejamento Estratégico que orientam o rumo dos negócios de maneira mais contínua e em prol dos objetivos da organização.</p> <p><b>5. Competitividade, concorrência e foco no cliente (3).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> Ausente. A implementação da Gestão de Processos não é percebida como vital para a organização. Não há risco de perder o cliente. A motivação para aderir à Gestão de Processos não é algo intrínseco, necessita de um processo mais trabalhoso de convencimento da organização em relação aos benefícios a serem obtidos.</p> <p><u>Setor Privado:</u> Presença marcante. A implementação da Gestão de Processos é uma questão de sobrevivência, pois possibilita produtos e serviços de maior qualidade, diminuir custos, ter mais agilidade, enfim, obter mais lucro, que é o objetivo do setor. Há necessidade constante de inovar e adquirir novas tecnologias, pois há possibilidade de perder o cliente se não tiver processos que gerem produtos e serviços que o satisfaçam. Portanto, a motivação para a Gestão de Processos é “natural”, intrínseca.</p> <p><b>6. Documentação, controle e burocracia (2).</b></p> <p><u>Setor Público:</u> A preocupação é com o processo em si, o foco em documentação e controle. Preocupação excessiva em controles,</p>

Questões – Blocos B e C	Síntese das respostas dos especialistas
	<p>característica no setor, interfere no sentido de criar mais atividades nos processos do que as necessárias, para resguardar os servidores, criando duplicidades de procedimentos ou etapas desnecessárias e, conseqüentemente mais “burocracia” do que a necessária para o controle do processo.</p> <p><u>Setor Privado:</u> Foco em obter mais agilidade na execução dos processos. Preocupação em aperfeiçoar os processos para obter melhorias, inovação e qualidade dos produtos e serviços, além de diminuir custos.</p>

A síntese das questões do bloco D é resultante da análise integrada das respostas desse bloco com as questões do bloco anterior - C, pois, o objetivo do bloco D, foi justamente, aprofundar temas que já poderiam ter sido abordados naquele bloco de forma diferente.

Questões – Bloco D	Síntese das respostas dos especialistas
<p>Questão D.I - O quadro funcional no setor público possui estabilidade e está habituado a tarefas rotineiras, realizadas mecanicamente. O nível de comprometimento organizacional é menor do que no setor privado, principalmente por causa da rigidez dos procedimentos de pessoal e do elo mais fraco entre desempenho e recompensas. Não há programas de incentivo (valorização, recompensas financeiras) nem concorrência, ao contrário do que ocorre no setor privado. Além disso, o arbítrio dos gestores públicos sobre questões de pessoal é mais baixo do que no setor privado porque as regras sobre a demissão, contratação e promoção são inflexíveis. Por exemplo, os servidores públicos gozam de maior segurança no emprego, porque os procedimentos para ações punitivas são tão complexos e morosos que poucas pessoas escolhem segui-los. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?</p>	<p>A partir do enunciado da questão, os especialistas entrevistados elencaram várias características/especificidades do setor público em relação ao privado relacionadas ao assunto, que, em sua opinião, interferem na implantação da Gestão de Processos nas organizações públicas. A seguir são sintetizadas as características citadas, sendo que ao lado de cada uma, está exposto o número de especialistas que a citou, independente do momento da entrevista em que foi relatada.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de mecanismos de recompensa no setor público (7)</li> <li>2. Estabilidade do funcionalismo público (7)</li> <li>3. Pessoal menos comprometido no setor público que no privado (6)</li> <li>4. Falta de avaliação de desempenho criteriosa dos servidores nas organizações públicas (5)</li> </ol> <p>Assim, com base nas informações coletadas nas entrevistas com os especialistas, a estabilidade, característica marcante do serviço público, aliada à falta de uma avaliação de desempenho criteriosa e mais objetiva e de mecanismos de reconhecimento e recompensa contribui para que haja uma postura menos comprometida dos servidores das organizações públicas. Portanto, essas especificidades interferem na implementação efetiva da Gestão de Processos, podendo</p>



Questões – Bloco D	Síntese das respostas dos especialistas
	destruir qualquer possibilidade de sucesso, pois “pessoas comprometidas” é considerado, na opinião unânime dos oito especialistas entrevistados, como o principal fator de sucesso para uma implementação efetiva da Gestão de Processos nas organizações.
<p><b>Questão D.II</b> - Frequentemente, o resultado do processo de medição nas administrações públicas é difícil porque não existem indicadores geralmente aceitos ou o acompanhamento do desempenho não é desejado pelos servidores e até mesmo, pelos gestores públicos. Medidas elaboradas para o setor privado não são suficientes, já que visam à maximização do lucro de uma organização e não consideram a maximização do bem-estar. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?</p>	<p>A partir das entrevistas, a falta de maturidade em relação à medição nas organizações públicas – a exemplo de: inexistência ou indicadores incipientes; dificuldade de obtenção de informação; pouco interesse em medir e divulgar resultados – interfere na implementação da Gestão de Processos, impactando em diversos fatores cruciais para essa implementação tenha sucesso, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inviabiliza a tangibilização dos resultados decorrentes da adoção da Gestão de Processos. Como consequência, a quebra das barreiras culturais em relação à mudança dos processos fica prejudicada, pois não há como evidenciar os ganhos reais oriundos dessa gestão. É necessário que as pessoas entendam que medir desempenho objetiva melhorar processos continuamente, não é para ser usado como forma de punir pessoas.</li> <li>• pessoas desmotivadas inviabilizam a Gestão de Processos. Então é necessário motivá-las. A percepção dos ganhos é um motivador, portanto os ganhos devem ser medidos, explicitados e divulgados para toda a organização. Sem que isso ocorra, as pessoas não perceberão os ganhos que podem obter com a Gestão de Processos, dificultando sobremaneira a possibilidade de cooptá-los para a implementação da Gestão de Processos.</li> <li>• as melhorias contínuas não tem espaço para acontecer, pois o fluxo DEFINIR – CONTROLAR – MEDIR – MELHORAR, não tem como acontecer. Sem medir não há como gerenciar, a Gestão de Processos não é implementada efetivamente.</li> </ul>
<p><b>Questão D.III</b> - A forma de atuação nas organizações públicas é mais lenta e burocrática que no setor privado. Essa burocracia no setor público implica uma obsessão desnecessária e contra produtiva, com regras e não com resultados. No setor privado o foco é no resultado econômico, e portanto, a preocupação é com uma gestão mais ágil. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão</p>	<p>Sete dos oito entrevistados concordam que a disfunção da burocracia - documentação, controle e burocracia excessivos - interfere na implementação da Gestão de Processos nas organizações públicas.</p> <p>É sabido que um dos principais objetivos da Gestão de Processos é atribuir mais agilidade aos processos, promovendo-lhes melhorias contínuas. A característica, citada pelos especialistas entrevistados, das organizações públicas atuarem de forma mais lenta e burocrática, com foco no processo em si e na sua documentação, em</p>

Questões – Bloco D	Síntese das respostas dos especialistas
de Processos? De que forma?	controles excessivos, mais em regras do que em resultados, e limitada pela legislação de forma mais marcante que o setor privado, vai de encontro com aquele objetivo da Gestão de Processos, interferindo na implementação efetiva da Gestão de Processos, de forma a inviabilizar a execução ágil e efetiva das melhorias identificadas, podendo, inclusive, criar mais controles do que os realmente necessários.
<p><b>Questão D.IV -</b> Instabilidade no setor público. Restrições políticas resultam em mudanças frequentes na política e na imposição de horizontes de curto prazo aos gestores públicos. O ciclo político significa que existe uma pressão constante para conseguir resultados rápidos que podem ajudar a organização interessada a receber uma parcela maior na próxima rodada de dotações orçamentárias; os resultados podem ser possíveis apenas pelo tempo que perdurarem as alianças políticas; resultados que podem reeleger um presidente. O setor privado é bem menos exposto a esse tipo de situação. Tal especificidade do setor público em relação ao privado interfere na implementação da Gestão de Processos? De que forma?</p>	<p>Todos os entrevistados concordaram que a instabilidade do setor público, devido a interferências políticas influencia na implementação da Gestão de Processos no seu âmbito.</p> <p>Essa instabilidade do setor público, devido a interferências políticas, influencia a implementação da Gestão de Processos no âmbito das suas organizações, pois provoca descontinuidade nas ações de gestão, de forma a priorizar decisões por interesses político, partidário e/ou particular do novo gestor que quer deixar a sua marca em detrimento de projetos que busquem prioritariamente a melhoria do serviço público. Essa descontinuidade acaba por gerar descrédito em relação à Gestão de Processos na organização, e, como consequência, desmotivação. As pessoas atribuem o fracasso das ações de melhorias à Gestão de Processos, à ferramenta, considerando-a um trabalho/esforço adicional que “não vai dar em nada”, gerando descontinuidade nas ações de gestão, e, assim, prejudicando a implementação da Gestão de Processos.</p> <p>Além disso, o interesse político/pessoal envolvido pode inviabilizar as melhorias nos processos, pelos jogos de poder envolvidos, e a própria visão e entendimento de como o processo é executado. As áreas querem impor a sua forma de ver e fazer o processo. O poder discricionário, característico da área pública, pode criar procedimentos que aquele determinado gestor quer que sejam observados, em detrimento da implementação das melhorias identificadas pela Gestão de Processos.</p>