



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



Marcos Coimbra

**DIMENSÕES PARA UM MODELO
DE AVALIAÇÃO DE MATURIDADE
EM GESTÃO POR PROCESSOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Brasília – DF
Agosto/2016

**DIMENSÕES PARA UM MODELO
DE AVALIAÇÃO DE MATURIDADE
EM GESTÃO POR PROCESSOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
título de especialista em Gestão Pública.

Autor: Marcos Coimbra

Professor Orientador: Mestre Helber Vieira

Palavras-chave: maturidade em processos; arquitetura organizacional; governança em redes; administração pública.

Resumo

Este artigo propõe a reflexão conceitual e as bases teóricas necessárias para a construção de um modelo de avaliação de maturidade organizacional em gestão por processos na administração pública, realizando previamente uma breve revisão da história recente da gestão por processos e sua relação com a arquitetura organizacional, bem como uma reflexão sobre questões peculiares à administração brasileira que afetam tipicamente a aplicação desta ferramenta ao setor público. São referenciadas também as principais ferramentas e visões recentes sobre o assunto, de forma a dar solidez teórica e atualidade ao modelo proposto. O artigo coloca em pauta uma discussão que tem como contribuição o potencial de disponibilizar ao serviço público, mais precisamente à administração direta federal brasileira, uma ferramenta útil para o diagnóstico e a evolução organizacionais em relação à aplicação e ao gerenciamento do modelo de gestão por processos dentro das organizações. A originalidade da proposta advém do fato de que foram considerados para a sua construção não apenas os pontos-chave que regem a teoria moderna sobre modelagem e gestão de processos, mas, sobretudo as peculiaridades da administração pública brasileira que incidem sobre este assunto, viabilizando a melhora do desempenho institucional, a qualificação das entregas dos órgãos à sociedade e a ampliação dos impactos alcançados.

SUMÁRIO

1. Introdução: por que processos?
2. Relações entre processos e estrutura organizacional
3. Governança aplicada a organizações públicas
4. Modelos de avaliação de maturidade. Conceito, histórico e particularidades aplicáveis ao setor público brasileiro
5. Dimensões para a mensuração da maturidade do órgão em gestão por processos
6. Conclusão. Refinando a arquitetura do órgão e o desenho de processos

1. Introdução: por que processos?

Discussão conceitual sobre processos organizacionais e gestão por processos, abrangendo conceitos-chave e modelos de ação consagrados. A importância da visão de dono e da adoção do ponto de vista do cidadão/usuário. Breve relato sobre o modelo de BPM.

A preocupação com o alcance de níveis crescentes de qualidade e efetividade das ações públicas tem sido uma constante nos governos desde as últimas décadas do século passado, ganhando mais força na atualidade em virtude da combinação de limitações fiscais com o aumento da demanda por mais e melhores serviços públicos por parte da população na maioria dos países. A própria Constituição Federal de 1988 já destaca a eficiência como um dos princípios da Administração Pública brasileira, ao que se soma a realidade imposta por um contexto de intensa competitividade global, alcançando não apenas empresas e pessoas, mas igualmente a capacidade organizativa e produtiva de Estados-nação.

Nesse cenário, torna-se cada vez mais necessário retomar o debate acerca dos caminhos possíveis para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações do setor público de forma geral, o que passa pela ideia básica de produzirmos mais e melhor a custos cada vez menores e com impactos e resultados cada vez mais satisfatórios, em sintonia com o principal demandante das ações públicas e, também, coparticipante: o cidadão-beneficiário¹.

Se tomarmos o conceito de processo como “[...] um conjunto de atividades preestabelecidas que, executadas em uma sequência determinada, conduzirão a um resultado esperado, o qual assegure o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e de outras partes interessadas [...]” (FNQ, 2012, p. 4), ou ainda como “[...] qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico [...]” (GONÇALVES, 2000, p. 7), veremos que se trata de um elemento central no curso de transformações e da modernização pelo qual passa o setor público no mundo moderno, com especial atenção ao caso brasileiro.

Para que a gestão por processos seja implementada de forma eficaz na Administração Pública é fundamental que seus órgãos e instituições adotem como paradigma, desde a formulação de sua estratégia, uma visão sistêmica em processos e a orientação de seu funcionamento interno com base em processos, garantindo a boa conversão de recursos

¹ Esta é uma das variantes da teoria do principal-agente, na qual o cidadão é o principal e o político e o burocrata são os agentes (BRESSER-PEREIRA, 1998). Com origens na ciência política e na economia, tal teoria está vinculada à da escolha racional, e busca expressar conflitos e peculiaridades típicos que surgem toda vez que, em uma relação, uma das partes tem seus interesses mediados ou executados por uma outra, de modo que a assimetria de informações entre estas partes é um dos principais problemas a serem superados.

(*inputs*) em bens e serviços (*outputs*). Tal mudança, por si só, tende a ampliar as capacidades estatais em gerar entregas organizacionais mais precisas (oriundas de demandas previamente mapeadas na sociedade), mais rápidas e menos custosas (maior eficiência organizacional), como consequência da boa gestão e do alinhamento continuado de seus principais insumos: as pessoas; a orientação de atuação da equipe por meio de manuais, padrões e procedimentos; e o auxílio de tecnologias e ferramentas de suporte a esta atuação, automatizando etapas e interfaces onde for possível e desejável e, por fim, gerando produtos com excelência em qualidade e no prazo esperado, de forma a atender as expectativas e necessidades de todos os envolvidos.

Nesse caminho, é importante destacar alguns fatores-chave para o sucesso na gestão por processos, tais como o reconhecimento das competências específicas do órgão (*core competences*); a adoção de uma visão sistêmica em processos por parte do corpo diretivo; o estabelecimento de responsáveis por cada processo (*process owners*); a escolha adequada dos requisitos do processo, incluindo sua modelagem e atualização a partir do ponto de vista do cliente; e a gestão da cadeia de valor inerente a cada processo.

Os requisitos de um processo são as necessidades explícitas e implícitas dos clientes, devendo direcionar a modelagem ideal para um dado processo, bem como para a arquitetura organizacional que o precede e suporta (MINTZBERG, 2006). Nesse sentido, o reconhecimento prévio das competências específicas do órgão, em sintonia com a perspectiva de seus beneficiários, é fundamental para gerar estruturas organizacionais que deem suporte e potencializem a gestão por processos, evitando perdas ou fluxos decisórios e produtivos ineficientes ou incoerentes com o propósito pretendido. O redesenho dos processos pela adoção do ponto de vista de seus beneficiários, mantendo nestes o foco de suas finalidades em cada uma de suas partes, potencializa a qualidade das entregas e aumenta a percepção do benefício.

As *core competences* equivalem às competências específicas do órgão ou da unidade, responsáveis por gerar sua distinção e desempenho em termos de concorrência, formando, com isso, a identidade do órgão e a imagem externa que ele transmite.

A respeito da visão sistêmica em processos, é fundamental que se realize a gestão das interfaces e inter-relações internas e ambientais, permitindo a modulação entre a rigidez necessária para consolidar e disseminar um padrão interno (criação de referências) e a flexibilidade necessária para adaptar-se constantemente ao ambiente, tornando-se ciclicamente sustentável. Isto compreende, em síntese, a gestão da permanência (identidade) e das mudanças (adaptabilidade) de um órgão, pavimentando seu futuro. Da mesma forma, o ponto ideal entre padronização e customização dos serviços, ou entre centralização ou descentralização de um órgão deve ser obtido considerando variáveis como as peculiaridades

das demandas locais, a viabilidade técnica da gestão, os mecanismos de controle e comparabilidade disponíveis e os custos de transação correlatos (MARTINS, 2002).

Outro ponto fundamental para um salto qualitativo nos resultados obtidos por processos é a criação de um envolvimento intrínseco entre os principais responsáveis pelo seu andamento e os resultados deles obtidos, o que se obtém através da figura do “dono de processo”, aquele que guarda a responsabilidade pelo seu desempenho como um todo, de forma integral, o que quase sempre requer a ultrapassagem dos recortes com que as unidades ou departamentos são estabelecidos, pois muitos fluxos são transversais ou interdepartamentais.

Assim, o dono do processo é aquele que busca

(...) garantir o andamento apropriado ao fluxo do processo, mantendo o ritmo adequado e eliminando ‘gargalos’; assegurar a facilitação do relacionamento dos recursos aplicados ao processo, especialmente das pessoas; fazer a avaliação do funcionamento da empresa da perspectiva do processo, que é a perspectiva dos clientes, e o aperfeiçoamento do funcionamento do processo sob o ponto de vista do processo como um todo. Para isso, o *process owner* estabelece as metas de desempenho do processo, define o seu orçamento operacional e aloca os recursos para o funcionamento do processo sob sua responsabilidade. (GONÇALVES, 2000, p. 15).

Somado a isto, o tratamento de processos mediante a visualização e compreensão de sua cadeia de valor é condição básica para o alcance da visão sistêmica do negócio, bem como para o seu aprimoramento, pois é a forma mais transparente de mostrar, através da descrição dos componentes básicos de uma operação ou de um fluxo e das relações entre eles, como a organização concretiza seus objetivos e sua missão, permitindo uma visão sistêmica do negócio, desde o nível macro até a descrição detalhada das atividades (PORTER, 1990).

A análise da cadeia de valor dos processos em uma organização permite:

- identificar e eliminar atividades que não adicionam valor ao produto;
- compreender as fontes de vantagem competitiva em sua atuação;
- declarar e aprimorar as regras de negócio (normas, padrões, políticas);
- obter uma visão completa do fluxo de informações e de suas interfaces;
- detectar a necessidade de reposicionamento estratégico e de realinhamento dos processos.

Uma vez observadas estas dimensões sensíveis à gestão por processos, é ideal aproximar-se de um arranjo organizacional formatado para ter um agrupamento eficiente de atividades, redução de fluxos (simplificação e automação), eliminação de retrabalhos, maior agilidade nas respostas, tomada de decisão compartilhada (responsabilização envolvendo os donos de processos) e foco nos cidadãos. Essa abordagem possibilita relacionar todas as funções principais de uma unidade ou gerência em um macroprocesso maior (transversalidade), aumentando o foco direto no cliente. Em todas as etapas mencionadas, o

monitoramento e a avaliação dos processos com indicadores-chave de desempenho são fundamentais para a garantia de efetividade aos esforços empreendidos, possibilitando ainda ajustar o rumo da nau enquanto se navega (ELO GROUP, 2015).

Em suma, podemos dizer que a gestão por processos envolve a redução de gargalos hierárquicos no fluxo de alimentação ou de decisão dos processos essenciais, é voltada para o cliente e não para dentro da organização e permite a visão de seus produtos por completo:

A gestão por processos organizacionais difere da gestão por funções tradicional por, pelo menos, três motivos: ela emprega objetivos externos, os empregados e recursos são agrupados para produzir um trabalho completo e a informação segue diretamente para onde é necessária, sem o filtro da hierarquia. (GONÇALVES, 2000, p. 12).

Em se tratando da gestão de negócios a partir de seus processos críticos, vale destacar o *business process management* (BPM), que é considerado, atualmente, como o conjunto de melhores práticas mais referenciado que uma organização pode alcançar nesse quesito. Trata-se de uma abordagem gerencial e multidisciplinar para o ciclo de vida dos processos de negócio, integrando práticas e conceitos da administração, da engenharia de produção e da tecnologia de informação (TI). É voltado para organizações que querem sobreviver em ambientes altamente competitivos, tais como os que se inserem as organizações públicas no contexto de globalização e de competição entre Estados-nação. Seus objetivos são, em síntese, prover à organização e a seus processos padronização (minimiza as perdas por rotatividade), transparência, controle, automação de etapas e alinhamento estratégico, resultando em um gerenciamento global de negócio altamente eficaz.

As principais vantagens do BPM estão em permitir identificar e suprimir o desperdício e o retrabalho, gerando uma alocação ótima de recursos escassos. Seus principais objetivos podem ser sintetizados em (ELO GROUP, 2015):

- estar baseado em uma fundamentação teórica sólida;
- legar os avanços das pesquisas anteriores;
- ser um modelo holístico, contemporâneo e dinâmico;
- identificar os fatores críticos de sucesso que afetam diretamente o negócio;
- facilitar a percepção de barreiras à sua implementação;
- engendrar um alinhamento estratégico, com a cultura organizacional e com a TI;
- praticar a implantação gradual de soluções que permitam a internalização de boas práticas e que promovam melhorias na gestão;
- aumentar a previsibilidade e a qualidade dos resultados obtidos;
- fornecer um diagnóstico confiável de pontos críticos a serem aprimorados;
- difundir a cultura de gestão por processos e a integração entre as áreas;
- gerar clareza sobre os processos e os fatores que neles impactam (gestão de riscos).

Em suma, o BPM é uma prática holística de gestão organizacional que requer a definição clara de papéis, a existência de processos de decisão como parte da governança, metodologias apropriadas, sistemas de informação, colaboradores capacitados e cultura receptiva à gestão por processos (BALDAM, 2009).

2. Relação entre Processos e Estrutura Organizacional

Arquiteturas ótimas para a adoção da BPM. Alinhamento organizacional e contratualização de desempenho na perspectiva da criação de organizações eficazes.

O tratamento dado aos processos em um sistema organizacional se relaciona diretamente com a arquitetura do órgão onde eles se materializam. Por isso, a estrutura de um órgão ou entidade deve ser desenhada de forma a atender aos requisitos dos sistemas de trabalho, e não o contrário, de forma que os arranjos escolhidos para veicular as ações de trabalho possam garantir a integração, a coordenação e o controle da ação institucional. Assim, os subsistemas de *input* (insumos) proporcionados pela arquitetura devem fornecer suporte aos programas e à agenda do órgão. Estes costumam se resumir em: subsistemas de RH; planejamento e orçamento; tecnologia da informação; gestão de conformidade legal; e demais estruturas organizacionais, de acordo com o negócio. Do ponto de vista macro ou ambiental, deve-se também considerar os atores que se relacionam com a organização e interferem no seu desempenho, pois também formam o ambiente de ação. São estes os fornecedores, os clientes, os concorrentes, o sistema legal em curso, as condições econômicas e sociais, além das tecnologias existentes e disponíveis ao órgão.

Portanto, é imprescindível que haja harmonia entre os programas e ações a serem executados e as organizações que os implementam. Apesar disso, tal requisito tem sido ignorado no setor público brasileiro como regra, onde mecanismos e forças externas ao propósito central atuam em sentido contrário a essa harmonização. Conforme relatam Martins e Marini:

A experiência brasileira revela, em geral, um descolamento entre programas e organizações (as organizações não se veem nos programas, que refletem mais a visão do órgão central de planejamento e se pautam por agendas próprias), um alheamento entre programas e os marcos e comunidades de políticas públicas, uma inércia para revisão a ajustes programáticos (posto que os programas são leis). (MARTINS; MARINI, 2005, p. 9).

Esse descolamento entre ações e estruturas é, portanto, uma das lacunas históricas da administração de organizações e da gestão por processos no Brasil, o que será considerado em alguma medida nas reflexões e propostas de dimensões de avaliação a serem propostas aqui.

Somam-se a estes elementos novas relações entre organizações e empregados, assim como entre aquelas e o ambiente externo, as quais requerem novos desenhos organizacionais que contemplem mudanças de paradigma ocorridas no novo milênio. Um dos reflexos disso foi o surgimento de estruturas decisórias e fluxos de trabalho horizontalizados, onde ocorre o achatamento das hierarquias com foco na transversalidade, de forma que o resultado global fique acima dos ótimos de cada parte isolada. Assim, um processo ponta a ponta não necessariamente segue a estrutura hierárquica, tendo um curso crítico diferenciado que se relaciona intimamente com a natureza do processo, e não necessariamente com as sequências hierárquicas.

Apesar de haver essa tendência por arranjos com maior matricialidade e horizontalização das atividades nas últimas décadas, há que se respeitar, antes de tudo, o formato de organização pedido pelo negócio e pelo contexto no qual está inserido. É importante que cada gestor ou grupo diretivo encontre o formato mais propício à evolução do negócio tratado, customizando sua estrutura interna conforme suas possibilidades financeiras e tecnológicas:

Embora haja similitudes, conceitos e instrumentos consagrados, não há um único modelo padrão de sistema de gestão de recursos públicos que possa satisfazer de forma plena as especificidades locais e a peculiaridade das finalidades em questão. A concepção de sistemas de gestão de recursos públicos deve ser específica, embora possa e deva se beneficiar de experiências exitosas. (MARTINS, 2002, p. 11).

Uma vez definido o negócio da organização, ou ainda a sua carta de produtos prioritários, fica mais fácil modelar estruturas internas que gerem a convergência de esforços necessária para que se chegue a uma posição futura desejada.

Partindo da premissa de que modelos de gestão e estruturas organizacionais nunca são neutros, mas sim frutos de decisões e portadores de uma visão e de um diagnóstico (LASCOURMES, 2012), e também de que o ajuste da modelagem organizacional à gestão por processos é uma das dimensões importantes a integrar o modelo de avaliação de maturidade, cabe incluir, neste momento, fatores como:

- a) a necessidade de haver integração intertemporal aliada à memória organizacional;
- b) a adoção de um modelo de gestão adaptável que forneça uma boa relação entre permanência e mudança, considerando a pressão de instabilidade do ambiente;
- c) a adoção do gerenciamento interfuncional, com forte dependência da visão de TI para garantir a interoperabilidade e a modernização contínua dos fluxos e das interfaces;
- d) a noção da relação inevitável entre a matriz institucional escolhida e as induções e vieses por ela criados na geração de resultados junto aos demais atores interessados (LASCOURMES, 2012);

- e) o estabelecimento de padrões e de uma gestão da qualidade mínima requerida para o desenho de processos e produtos, bem como para a seleção e priorização destes com vistas à criação de *benchmark* interno; e
- f) a capacidade dos arranjos em gerar integração e alinhamento entre a estratégia e os processos prioritários, viabilizando a contratualização de desempenho sob uma matriz de responsabilidades bem definida (MARTINS; MARINI, 2005).

A integração intertemporal refere-se, entre outras coisas, a encontrar meios para “[...] assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo [...]” (MARTINS; MARINI, 2005, p. 14). Tal elemento é fundamental para a criação e a permanência de memória institucional, insumo imprescindível à gestão do conhecimento² e à melhoria contínua na cultura de uma organização.

A adoção de um modelo de gestão adaptável, que forneça uma boa relação entre a necessidade de permanência e de mudança em um órgão, passa necessariamente por reconhecer o dinamismo e a instabilidade inerentes aos novos contextos. Em um mundo cada vez mais líquido³, as mudanças acontecem em uma velocidade maior do que a capacidade de compreensão e assimilação pelas pessoas e organizações. Somente estratégias que tenham como pressuposto a superação do paradigma burocrático ou funcional de atuação (que tinha como premissas a previsibilidade, o controle e a estabilidade) podem lidar com a incerteza, o risco, as limitações do controle tradicional, a instabilidade e, de forma geral, a insegurança ontológica⁴ que permeia os diversos setores e situações da vida moderna. Mais vale contar com o não equilíbrio, com o ritmo acelerado de mudanças e até mesmo com a desordem como elemento a compor os diagnósticos que nortearão as ferramentas e estratégias desse novo tempo. No dizer de Handy,

O fim das relações duráveis entre empresa e empregados, o realinhamento constante dos recursos para a adaptação aos desafios internos e externos e a redefinição do modelo de distribuição de responsabilidades e poderes nas organizações levarão a modelos organizacionais que, nesse momento, podemos apenas imaginar. (GONÇALVES, 2000, p. 15 apud HANDY, 1989, s.p.).

². De abrangência sistêmica e transversal, a gestão do conhecimento se divide em sistemas e práticas, como elucida Batista (2016): “Práticas de Gestão do Conhecimento são práticas de gestão organizacional voltadas para produção, retenção, disseminação, compartilhamento e aplicação do conhecimento dentro das organizações, bem como na relação dessas com o mundo exterior. Por sua vez, Sistema de Gestão do Conhecimento é o conjunto de práticas distintas e interligadas visando melhorar o desempenho organizacional por meio de produção, retenção, disseminação, compartilhamento e aplicação do conhecimento dentro das organizações e na relação destas com o mundo exterior.”

³. A liquidez, conceito emprestado da economia, onde sugere a facilidade em se desfazer de uma posição, é estendida à vida política e social com sentido análogo, denotando instabilidade, efemeridade e imprevisibilidade, características típicas da condição pós-moderna (BAUMAN, 2011).

⁴. A insegurança ontológica pode ser resumida na condição do homem pós-moderno diante de um mundo cada vez mais permeado por incertezas, aumento da percepção de risco e diminuição da percepção de controle sobre o que nos afeta (DAMIÃO, 2011).

Outra dimensão importante a integrar um bom sistema de gestão por processos e que, portanto, integrará as dimensões para uma avaliação de maturidade propostas nesse trabalho é a adoção do gerenciamento interfuncional, uma forma transversal e interdepartamental de gerenciar produtos e serviços, dotando os gerentes de núcleos e os donos de processos de uma visão integrada e completa sobre todos os pontos de relacionamento ou de interferência entre as diversas partes e atores que vão se acumulando ao longo do fluxo de uma determinada entrega. Isso viabiliza, por exemplo, que gestores de todas as áreas realizem o planejamento e a checagem de resultados em conjunto, orientando suas equipes aos objetivos globais tanto na execução quanto nas ações corretivas ou de ajuste que devem surgir no percurso.

Pelo fato de envolver processos horizontais, transversais e até transorganizacionais, com a troca de informações e de dados entre órgãos, poderes e entes federativos, é imprescindível que haja esforços no sentido de compartilhar sistemas, ferramentas e bancos de dados entre órgãos e entidades, a fim de viabilizar e sofisticar o tratamento conjunto em políticas de cuidado comum, bem como aprimorar a responsabilização de todos os atores envolvidos pela qualidade do valor adicionado em cada parte.

A automatização de tarefas, com mais velocidade e confiabilidade na execução dos processos; o suporte à gestão; a sincronização das atividades; a melhor coordenação de ações e comunicação de dados; e o monitoramento automático do desempenho são objetivos altamente imbricados com a visão de tecnologia da informação (TI), que agora deve integrar a gênese dos sistemas e participar diretamente das rotinas envolvidas, única forma de garantir a interoperabilidade e a modernização contínua dos fluxos e das interfaces. Em resumo, trata-se de alinhar a visão de processos à perspectiva de dados.

Outro ponto a ser destacado é o da relação entre a matriz institucional escolhida e as induções e vieses por ela criados na geração de resultados junto aos demais atores interessados. Se entendermos a cultura institucional como um conjunto articulado de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento que aumentam a previsibilidade e reduzem os riscos e incertezas nas relações entre as partes, perceberemos o quanto uma modelagem institucional pode induzir ou mesmo desincentivar condutas, afetando diretamente os resultados alcançados e as expectativas formadas, para o bem e para o mal.

As instituições moldam tanto a ação individual quanto a interpretação coletiva que a ela será dada, ou seja, a leitura de si e de suas possibilidades de ação são constantemente guiadas e recortadas por filtros e lentes específicas, de modo que a pressão dos consensos atua como uma forma eficaz de indução e constrangimento. Portanto, tomemos em conta que as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação e à interpretação dos cenários, e assim revelam com que

linguagem ou por qual modelo (filtros, lentes ou *framings*) eu interpreto a realidade. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

O estabelecimento de padrões e de uma gestão da qualidade mínima requerida para o desenho de processos e produtos dependem fundamentalmente do cumprimento de passos básicos iniciais a serem preenchidos pelas atividades de mapeamento e redesenho periódico de processos, com vistas à melhoria contínua e ao estabelecimento de referências internas.

De forma mais ampla, são todas etapas da modelagem de processos, que compreende, em síntese, modelar a situação atual (AS IS), comparar com melhores práticas do setor em referência, estudar soluções para os problemas encontrados, realizar eventual redesenho incorporando as propostas de melhoria (TO BE) e criar um cronograma da implementação do redesenho definido, sempre acompanhado de monitoramento e antecipado por uma fase de planejamento em gestão por processos (BPM CBOOK, 2013). Em suma, a gestão da qualidade requer padrões bem definidos e documentados para manter níveis de excelência desejados e aprimorá-los com base em comportamentos incentivados e reconhecidos.

Após isto, devem-se concentrar esforços na seleção e priorização dos processos a serem mapeados/redesenhados/aprimorados, dedicando um esforço adequado a cada tipo, com ênfase nos prioritários, de modo a garantir resultados e criar vantagem competitiva setorial. Aqui, há o perigo do paradoxo dos processos, que ocorre quando se aperfeiçoa processos inadequados ou simplesmente que não deveriam existir, pois não adicionam valor ao propósito buscado. O contrário disso, e que, portanto, deve ser buscado, é achar o gene da vantagem competitiva dentro de um *pipeline*, ou seja, mapear o que exatamente diferencia e melhora o desempenho de um negócio.

A capacidade dos arranjos em gerar integração e alinhamento entre a estratégia e os processos prioritários, viabilizando a contratualização de desempenho sob uma matriz de responsabilidades bem definida é o último pré-requisito a ser abordado aqui como elemento necessário à relação entre a gestão por processos e a arquitetura do órgão. Neste requisito, pretende-se evidenciar o quanto uma boa gestão por processos é facilitada por uma estrutura organizacional inteligente que a anteceda (MINTZBERG, 2006), a qual viabilizará, por meio de fluxos adequados, o exercício da transversalidade e, quando for conveniente, da matricialidade.

Como o foco aqui são as ações, programas e entregas a realizar, oriundos de uma agenda estratégica que extravasa o órgão, é importante esclarecer que este deverá se adequar à necessidade de promover estas entregas específicas e não o contrário – ou seja, o órgão ou a sua estrutura não existem e se modelam como um fim em si, definindo seu *modus operandi* de forma autocentrada, mas sim se modelam e reagem às necessidades maiores das demandas que motivaram a sua existência.

Percebe-se assim que é na materialidade dos processos que a estratégia se corporifica, deixando o campo da abstração (algo desejável) para atingir o da efetiva realização (ações implementadas). Da sintonia existente entre as entregas realizadas e as estratégias almejadas surgirá um conjunto de dados gerenciais para aprimorar ou realinhar pontos críticos na estratégia e mesmo nos processos.

Uma vez que estejam definidos os caminhos de harmonização entre a estratégia e a gestão por processos, com a assimilação daquela por esta, há o momento fundamental de se buscar a contratualização de desempenho com todos os atores envolvidos, como forma de induzir performances ótimas, sempre buscando a melhoria contínua em todas as etapas possíveis – com a vantagem de, junto a isto, realizar uma gestão de risco do negócio. Segundo Martins:

A contratualização pressupõe que o estabelecimento de resultados desejados é necessário e seu alcance pode ser, em alguma extensão, programado, induzido e controlado (Ostrom, 1999). Consistente com os princípios da teoria da agência, daí decorre a necessidade de criação de estruturas (um conjunto de regras e incentivos) que enquadre os atores, modele seus comportamentos na direção dos resultados visados, impedindo que os atores busquem maximizar seus interesses próprios da forma que julguem conveniente (MARTINS, 2002, p. 7).

Outra forma interessante de desdobrar a estratégia para o campo dos processos é “gameficar” o desempenho observado por grupos, gerentes de núcleos, donos de processo e demais indivíduos, alocando e mensurando continuamente recursos escassos de forma a permitir a competição entre processos e centros de custo comparáveis. Tal prática tende a dar maior clareza sobre onde há desempenhos excelentes ou subótimos, tanto em nível individual quanto departamental, pois o cotejo continuado entre o previsto e o realizado, considerando custos e resultados projetados, evidenciará que deve haver reconhecimento e recompensa imediatos pela superação das expectativas e, por outro lado, onde existem oportunidades de melhoria ou necessidade de revisão de práticas ou posições funcionais nas cadeias de decisão e produção.

Em suma, esses passos parecem ser imprescindíveis para o alcance de um modelo de gestão por processos que aborde suficientemente requisitos como foco nos cidadãos, tomada de decisão compartilhada, agrupamento de atividades com redução de fluxos (simplificação e automação), eliminação de retrabalhos, agilidade nas respostas e gestão da conformidade legal, permitindo o entrosamento de todas as funções em um único processo (transversalidade), atendendo o cliente de forma global. Acordos de desempenho por equipe e individuais (desdobramento e negociação de metas) são bem-vindos, sem por isso abrir mão de mecanismos de indução à cooperação dentro das equipes e do alinhamento motivacional, enfatizando mais o eixo dos incentivos e menos o dos controles. Para isto, os contratos de gestão e uma política de gestão de recursos baseada em competências e resultados são

ferramentas-chave, como a adoção de remuneração variável por desempenho individual e de equipes⁵ e do planejamento por objetivos e metas.

3. Princípios e dimensões da governança aplicáveis ao setor público.

A governança em redes a partir de modelos organizacionais flexíveis e interfuncionais, voltados à participação, corresponsabilização, responsividade e transparência. A ação pública e burocrática desde um viés tecnopolítico e a construção de arranjos pró-legitimidade social, com o aprimoramento das interfaces estatais e o aumento da porosidade estatal.

Considerando governança⁶ a partir da combinação de prestação de contas e responsividade; processo decisório; e reconhecimento e recompensa com base em resultados objetivamente mensurados (RUA, 1997), o cuidado com os tipos de estrutura e de exercício da autoridade que se estabelecerá na organização está entre os itens imprescindíveis para o estabelecimento de uma gestão por processos madura, o que também se refletirá no desenho institucional escolhido e nas formas de relacionamento do órgão com clientes, parceiros, fornecedores e demais atores.

Dessa forma, é preciso elencar alguns dos pontos caros à governança pública, destacando características desejáveis para o seu estabelecimento de forma sustentável no contexto administrativo, político e social do Brasil atual:

- a) o reconhecimento de princípios e dimensões da governança aplicáveis ao setor público;
- b) a governança pública em redes a partir de modelos organizacionais flexíveis e interfuncionais, voltados à participação, corresponsabilização, responsividade e transparência;
- c) a ação pública e burocrática desde um viés tecnopolítico e a construção de arranjos pró-legitimidade social, com o aprimoramento das interfaces estatais e o aumento da porosidade estatal.

⁵ De acordo com Hipólito (2002, p. 96), as parcelas de remuneração fixa e variável se complementam, reconhecendo aspectos diferentes nos trabalhadores: a primeira vem sendo vinculada à competência, que tem um caráter aditivo ao longo do tempo, ou seja, normalmente não regride, ao passo que a segunda tem como foco principal o acompanhamento do alcance de resultados, que se caracterizam pela circunstancialidade. Eles podem ser alcançados ou não, dependendo da organização, do ambiente e do esforço do funcionário ou da sua equipe. Há exemplos de adoção deste instrumento nos governos estaduais de Minas Gerais (TELLES; ASSIS, 2009) e do Ceará (GONDIM, 2009) com relativo sucesso e mostras aperfeiçoamento ao longo do tempo.

⁶ É prudente aqui distinguir governança de governabilidade. Esta diz respeito às condições de legitimidade e sustentação política que um governo tem para exercer o poder (capacidade política), ao passo que aquela se refere às competências técnicas, gerenciais e financeiras necessárias à boa execução das políticas públicas (capacidade administrativa), sendo um conceito inicialmente importado da governança corporativa aplicada à iniciativa privada. Como há forte correlação entre os conceitos, considera-se que sua junção reflete a capacidade governativa estatal (SANTOS, 1997, p. 10).

Os princípios de governança no setor público utilizados pelo *International Federation of Accountants* – IFAC (MATIAS-PEREIRA, 2010) servirão de norte para a proposição da dimensão “governança” como insumo para um questionário de avaliação da maturidade em gestão por processos, visando avaliar dimensões como integridade, transparência e responsabilidade em prestar contas, assim como a adoção de critérios ligados aos padrões de comportamento (modos de exercício da liderança, valores e padrões da instituição), às estruturas e processos organizacionais (como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas), ao controle (existência ou não de mecanismos para a aferição de confiança dos relatórios e dados internos, conformidade às leis, regulamentação e políticas internas aplicáveis) etc.

No quesito transparência, busca-se assegurar que as partes interessadas (sociedade, fornecedores, entidades parceiras e investidores) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas. Por sua vez, a busca por integridade compreende assegurar procedimentos precisos, objetivos idôneos e normas de propriedade na administração de recursos e na gestão organizacional. Já a responsabilidade em prestar contas cria a vinculação dos órgãos e de seus dirigentes e funcionários a suas ações e decisões, incluindo a administração dos recursos públicos e os aspectos de desempenho a ela relacionados, submetendo-se também ao julgamento externo.

Outros itens que se apresentam como lacunas recorrentes ao alcance de uma governança sustentável no setor público e que, portanto, configuram barreiras ao alcance da maturidade em gestão por processo nas organizações, residem em dilemas típicos de agência, oriundos do fato de que há uma dificuldade estrutural dos políticos em controlar os servidores no regime legal e contratual atualmente estabelecido (controle de resultados); o setor público oferece serviços dos quais detém o monopólio, o que induz a certa ineficiência; o controle dos eleitores sobre os políticos é imperfeito, havendo baixa responsividade. Mediante este conjunto de limitantes à qualificação da gestão, torna-se imperativo criar meios de conduzir os órgãos públicos a uma condição de geração de melhores resultados e de maior controle sobre a atuação de seus delegatários, idealmente por meio de mecanismos de contratualização que atrelem os atores envolvidos a desempenhos esperados. Sobre isto, Abrúcio⁷ destaca que a democratização do Estado brasileiro é um dos pontos a serem priorizados no esforço de modernização do Estado no século XXI, por meio do aperfeiçoamento das formas de controle social sobre o poder público.

Um dos caminhos mais recomendados para a democratização do aparato público e das

⁷ O autor considera quatro pontos como fundamentais para a modernização do Estado: a profissionalização da burocracia, a melhoria da eficiência estatal, a busca da maior efetividade da gestão e a democratização do Estado (ABRUCIO, 2010).

formas de relacionamento do Estado com a sociedade é pela construção continuada e holística de uma governança democrática⁸, cujo objetivo é harmonizar eficiência e democracia, os dois principais vetores de mudança na administração pública moderna, e que, em muitos casos, apresentam *trade-offs* (dilemas) entre si. Além da contratualização e da adoção de formas mais modernas e flexíveis de gerar parcerias entre o Estado e os atores privados em geral, tal desafio requer também estratégias de envolvimento informal, por adesão espontânea dos demais participantes ou afetados.

Diante da coexistência legítima de múltiplos atores e vozes que adquirem espaço na arena pública contemporânea, o Estado já não pode reivindicar para si o monopólio da expertise existente de forma distribuída na sociedade, passando a fazer mais sentido a esta autoridade política não tentar conduzir unilateralmente os demais atores, mas sim criar arenas interativas, onde metas conjuntas possam ser formuladas e recursos possam ser mobilizados a partir de uma ampla variedade de agentes, sem o torcicolo das hierarquias e os formalismos típicos da ação estatal tradicional. A participação cria as condições necessárias para a corresponsabilização e aprimora a governabilidade com estruturas decisórias mais legítimas, gerando o que podemos chamar de vantagem cooperativa no setor público. De acordo com Mark Bevir,

(...) muitos institucionalistas aceitam os argumentos neoliberais a respeito da natureza inflexível e irresponsiva das hierarquias, mas, em vez de promoverem os mercados, eles apelam para as redes como uma alternativa adequadamente flexível e responsiva baseada no reconhecimento de que os atores sociais operam em relações estruturadas. Eles argumentam que a eficiência e a eficácia derivam de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias. Em sua perspectiva, embora as hierarquias possam fornecer um contexto para a confiança e a estabilidade, o seu tempo já passou, pois não se ajustam à nova economia global baseada no conhecimento. Esse novo mundo crescentemente lança problemas capciosos que requerem redes e governança joined-up. (BEVIR, 2011, p. 108).

Nesse sentido, é recomendável que seja criada, desde o início e de forma negociada, uma matriz de responsabilidades, com a identificação e a articulação das posições exercidas e de suas relações, dando clareza sobre quem é responsável, por que, perante quem e quando – o que exige uma compreensão clara da apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança. Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, que está focada nas prioridades dos dirigentes, “[...] na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades,

⁸ Mark Bevir esclarece que a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes, dando origem, em diversos países, a modelos de gestão que se concentram em um mesmo propósito central: fazer com que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, delimitando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação e a sinergia dos esforços e dos resultados, orientando a prestação de serviços e resultados com ênfase na transparência, na acessibilidade dos usuários e nas estruturas de incentivo (BEVIR, 2011).

modelos de decisão, rotinas, entre outras.” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 117).

Todos estes passos de tecitura da governança integram um esforço maior de transição do Estado de uma cultura burocrática insulada e autocentrada para outra, mais flexível e permeável aos agentes externos. Em atendimento a este novo conceito, o gestor deve cultivar o desejo de informar, com a finalidade de criar um clima de confiança nas relações internas e com a sociedade, e não fazê-lo por mera exigência legal. Junto a isto, deve demonstrar zelo pela perenidade da instituição, incorporando considerações de ordem social e ambiental na determinação dos rumos dos negócios, de modo que a sociedade perceba a organização como uma geradora de valor para a coletividade. Segundo José Matias-Pereira,

[...] a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros stakeholders, a quem informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 123)

Em favor desta tendência, tem havido a ampliação de produtos e tecnologias que facilitam e ampliam os meios para o controle social, e que, portanto, devem ser assimilados pela gestão, como o EaD, a tele e a videoconferências, ferramentas de TI/ERP/SAP/Qlik – sistemas integrados de gestão e de *business intelligence* (BI) que realizam a combinação de informações mineradas (*data mining*) para qualificar o gerenciamento de processo e a tomada de decisão, reduzindo custos e refinando a qualidade.

Entretanto, a coordenação e a harmonização dos diversos atores em prol de objetivos comuns nem sempre é tarefa simples, assim como a sua assimilação e prática junto às equipes em ambientes organizacionais tradicionalmente marcados por um modelo burocrático tradicional de comando e controle. Reside aqui um desafio quanto ao papel da liderança nesse processo.

As dimensões do exercício da liderança em um contexto organizacional de horizontalização do processo decisório transcendem as definições e delimitações estabelecidas pelo paradigma tradicional ou burocrático: se pensada como um exercício que produz efeitos, a liderança transcende cargos ou posições formais, não carece de institucionalização e decorre da sintonia espontânea e informal estabelecida entre pessoas e grupos coatuantes. Enquanto o poder de delegar cargos e funções é mantido junto aos burocratas e dirigentes políticos, a liderança é obtida de forma natural, por motivos diversos não controláveis diretamente, pelos próprios grupos para quem alguém se torne referência. Logo, o fenômeno da liderança se dilui e se distribui pela organização, onde quer que haja atores que incorporem esses elementos de um modo visível e contagiante, desconstruindo a ideia da necessidade de uma liderança *top down* exemplar que irá, como um gênio da lâmpada, enxergar as soluções para os problemas

incontornáveis. Na contramão disto, estudo recente de avaliação das empresas pela ótica dos trabalhadores revelou que

Os gerentes e chefes foram frequentemente criticados, de modo que poderia configurar uma crise de liderança e de projeto organizacional, o que aumentaria o desafio de mobilizar funcionários para a mudança e o aperfeiçoamento organizacional. A dificuldade de os gerentes e chefes desenvolverem uma identidade coerente com seu discurso também foi levantada (...), em que ficou claro o distanciamento entre o discurso adotado e a prática desempenhada. (PIRES; MACEDO, 2006, p. 86).

Assim, o amadurecimento organizacional segue dependendo de lideranças maduras e coerentes, que saibam comunicar o propósito da organização de modo claro e convincente. Nesse sentido, o próprio dono de um processo incorpora, em grande medida, o papel de um líder, de acordo com a sua postura de responsabilidade e cuidado dentro do que é colocado como seu escopo – o que pode ter um efeito contagiante benéfico pela cultura organizacional, disseminando condutas desejáveis: “Como os *process owners* não são chefes dos empregados que atuam nos seus processos, eles não podem mandar: têm que negociar e exercer influência. O modelo de gestão não pode se basear em comando e controle: precisa de negociação e colaboração” (GONÇALVES, 2000, p. 13).

Nesse contexto, a velha lógica de administração de equipes exercida com base em comando e controle vai sendo suplantada por outra, baseada em negociação e colaboração contínuas em todos os sentidos e posições ocupadas. Como não existe mais uma gama de conhecimentos que proporcione comando e controle de forma estável e continuada, adaptabilidade e flexibilidade passam a ser qualidades-chave, já que não há mais um único lugar que concentre segurança e estabilidade na sociedade de risco pós-moderna. (DAMIÃO, 2011).

O desenho organizacional preferencial que vai assimilar estas tendências tem muito a ver com os caracteres de gênese da governança democrática, que pressupõem conexões em um ambiente holístico, descentralizado e participativo. As organizações que atenderão a estes requisitos devem dar ênfase ao conhecimento e às pessoas; adotar uma estrutura flexível, adaptada à estratégia e adaptável ao ambiente; ser intensiva em comunicação interna, facilitando a convergência harmônica dos esforços; ter poucos níveis hierárquicos, viabilizando processos decisórios mais ágeis; conceder autonomia a seus grupos de trabalho, em um nível que respeita a natureza do negócio; contar com menor delimitação de tarefas e com maior inter-relacionamento e integração entre elas; e incentivar a inovação e a aprendizagem em caráter permanente. De acordo com Caio Marini,

[...] a promoção da participação das pessoas em todos os aspectos do trabalho destaca-se como um elemento fundamental para a obtenção da sinergia entre equipes. Pessoas com habilidades e competências distintas formam equipes de alto desempenho quando lhes é dada autonomia para alcançar metas bem definidas.

(Marini, 2004, p. 5).

Sem prejuízo das referências acima, é preciso ter consciência sobre os limites de aplicação desse modelo. Apesar da importância de se dar maior autonomia para as redes e os grupos de trabalho, com estruturas mais ágeis e flexíveis, nem todas as funções requeridas para administrar determinado órgão e, em suma, para governar uma sociedade podem ser preenchidas por processos descentralizados. Cada caso requer uma análise específica, respeitando as peculiaridades do negócio envolvido, a cultura do órgão, a gestão de mudança necessária e as transições a serem negociadas nos marcos legais que regem cada setor da administração pública e condicionam o seu funcionamento.

Em tempo, é importante também que se reconheça o viés tecnopolítico que caracteriza a ação pública e seus instrumentos na construção da governança organizacional. Sobre isto, três premissas de Lascoumes (2012) são significativas: os instrumentos não são dispositivos neutros, albergando finalidades e projetos de ator; a abordagem técnica ou funcionalista destes instrumentos dissimula os desafios políticos a enfrentar; o instrumento é produtor de uma leitura específica da questão que ele trata. O autor afirma que:

A instrumentação da ação pública é reveladora de uma teorização (mais ou menos implícita) da relação governante/governado. Nesse sentido, admite-se que cada instrumento de ação pública constitui uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo. (LASCUMES, 2012, p. 31).

Portanto, não há como ignorar que os modos de exercício do poder são revelados, em grande parte, pelos instrumentos e arranjos escolhidos para se relacionar com as políticas e com a sociedade e, por isto, a escolha dos meios de ação pública reflete a dinâmica entre os grupos e atores em embate na arena política. Assim, um instrumento de ação pública reflete um arranjo de distribuição de poder na sociedade e difunde um modelo cognitivo que o sustenta (LASCUMES, 2012). Tais elementos se manifestam de forma subjetiva e variada na materialidade da gestão e dos processos, tornando-se um desafio específico a sua incorporação a um modelo de avaliação da maturidade da gestão por processos em uma organização, mas a ciência destes fatos não pode ser desprezada na escolha das dimensões e na construção dos itens a se avaliar.

4. Modelos de avaliação de maturidade

Conceito, histórico e particularidades aplicáveis ao setor público brasileiro.

Os modelos de maturidade têm origem nos esforços para um gerenciamento de qualidade na indústria ao longo do século passado, visando alcançar melhores resultados por meio da melhoria contínua dos processos. Baseavam-se quase sempre na ideia de avaliar as compe-

tências organizacionais na realização de atividades-chave. Atualmente, um modelo de maturidade é uma forma para avaliar o quão hábil é uma organização em relação aos quesitos abrangidos, possibilitando identificar em que nível de maturidade a organização se encontra em face dos critérios avaliados e ajudando os gestores envolvidos na escolha dos melhores caminhos de ajuste do órgão em relação à condição que se deseja.

Segundo Fábio Batista (2016, p. 7), “[...] um modelo de maturidade é um conjunto de práticas e ações que são associadas a critérios de avaliação e a uma escala com etapas que são descritas desde um nível inicial até um nível de excelência”. Assim, ao identificar o nivelamento e diagnosticar os melhores caminhos para sanar as lacunas percebidas e potencializar as qualidades observadas, esse tipo de ferramenta realiza uma gestão do futuro, pois condiciona a organização a evoluir ao longo do tempo, alcançando a excelência através da melhoria contínua.

O passo a passo para a construção de um modelo de avaliação de maturidade passa, em muitos casos, pela orientação dialógica a partir de perguntas-problema que vão surgindo ao longo da proposta em construção. Em outros termos, é a partir das lacunas recorrentes nos sistemas em que a ferramenta será usada que se vai tentando delinear uma forma de averiguar a superação ou não desses problemas críticos pelas organizações.

O modelo de maior proeminência atualmente voltado à administração direta federal é o MEGP 250 Pontos, que surgiu no âmbito da GesPública⁹ e se presta a avaliar a maturidade da gestão nas organizações do Poder Executivo federal. O modelo possui abrangência temática maior, não sendo, portanto, um modelo voltado especificamente à gestão por processos ou BPM, mas à gestão pública como um todo. Embora seu desenho seja de boa qualidade, conferindo boa utilidade ao instrumento, carece de uma dimensão de análise ou de avaliação que reflita mais diretamente as características e lacunas culturais e históricas típicas da Administração Pública brasileira.

Merece menção também o modelo de avaliação da gestão do conhecimento na administração pública (BATISTA, 2016), o qual pretende avaliar o nível de aderência e aplicação da gestão do conhecimento nas organizações públicas, a partir de dimensões e critérios específicos a esta área. Por tratarem de objetivos e escopos distintos, a saber, a gestão por processos e a gestão do conhecimento, nada impede que este seja usado de forma complementar a um modelo de avaliação de maturidade em gestão por processos, de forma a

⁹ O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o aumento da competitividade do País. Contempla a formulação e a implementação de medidas integradas em uma agenda de transformações visando a modernização da gestão, a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

apoiarem-se mutuamente para direcionar organizações públicas rumo à excelência.

Cumpra ressaltar alguns dos porquês da aplicação de um modelo de avaliação de maturidade em gestão por processos, por meio de seus objetivos diretos e das vantagens proporcionadas ao órgão, tais como:

- a oportunidade de realizar um diagnóstico detalhado a respeito da gestão de e por processos;
- a identificação de seus pontos fortes e das lacunas, de onde surgem oportunidades de melhoria, ensejando uma chance de aprendizado sobre a própria organização;
- o subsídio dado ao planejamento estratégico e à atualização do desenho do modelo de negócio;
- a possibilidade de se comparar o desempenho do órgão frente àqueles considerados referência no setor ou na dimensão em análise;
- um melhor direcionamento para a capacitação de gestores e multiplicadores, a partir das lacunas detectadas;
- o apoio à análise de cenário interno no ciclo de revisão da estratégia, direcionando esforços e recursos com maior seletividade e melhor priorização;
- o subsídio à priorização de processos, revelando aqueles de maior importância para o êxito futuro da organização, pelo seu impacto no alcance dos objetivos estratégicos e na satisfação das partes interessadas, pelos custos envolvidos e pelo *feedback* de clientes¹⁰;
- o estímulo à internalização dos princípios e práticas da gestão pública de excelência.

Sabendo que o exercício de escolha dos critérios de avaliação já é uma avaliação em si, uma vez que “[...] o instrumento induz uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo [...]” (LASCOURMES, 2012, p. 36), a parte de definição destes pontos é particularmente sensível dentro de um modelo de avaliação, devendo estar intimamente ligada à razão de existir de cada organização e de cada espaço onde se desdobre a ação pública, qual seja, o atendimento dos interesses coletivos e individuais distribuídos de forma plural na sociedade.

Os critérios ou dimensões aqui propostos deverão mensurar, em alguma medida, todos os caracteres considerados imprescindíveis para a validação do atingimento da maturidade de um órgão na gestão por processos, a saber: a indução à melhoria contínua; o redesenho dos processos com base nos produtos e serviços (nas entregas a realizar); as capacidades estatais refletidas no e-governo e na interoperabilidade de sistemas e processos; uma estrutura de incentivos aos atores envolvidos direcionada a uma maior responsividade, transparência e con-

¹⁰. Como exemplo de ferramenta, a Matriz de Priorização do MEG da FNQ (2012) sugere o uso dos seguintes critérios para pontuação: Impacto no cliente e Impacto na qualidade do produto, ambos com 3 pontos; Contribuição para a estratégia e Confidencialidade, ambas com 2 pontos; e Impacto financeiro, com 1 ponto. De posse da lista de processos prioritários, os passos seguintes são validá-los e implementar as melhorias propostas, percorrendo assim um ciclo de melhorias contínuas para o gerenciamento eficaz de processos na organização.

trole social; e a governança organizacional holística, flexível e corresponsável (horizontalizada).

A originalidade da proposta advém do fato de que serão considerados, para a sua construção, não apenas os pontos-chave que regem a teoria moderna sobre modelagem de processos, mas, adicionalmente, as peculiaridades da Administração Pública brasileira¹¹ que incidem sobre este assunto.

As dimensões de avaliação propostas revelam-se inseridas em um contexto histórico de surgimento e busca de construção daquilo que Bresser-Pereira (2004) chamou de “Estado republicano”, que, sem abandonar a responsabilidade fiscal e o aumento da eficiência como valores públicos, posiciona a necessidade de fortalecimento das instituições que compõem o Estado – e não de sua redução e minimização como valores em si (algo que ficou superado com a passagem da euforia teórica liberal para um contexto de acomodação destas ideias de forma mais frutífera e menos alarmista do que antes). Tomará por base ainda a contribuição realizada por uma gama de autores nas áreas de gestão por processos, governança institucional com orientação para resultados, arquitetura organizacional e neoinstitucionalismo, e, por fim, reforma administrativa e cultura organizacional no contexto brasileiro.

Na parte referente à teoria institucional, além de dimensionar os reflexos da contribuição de Douglas North para as possibilidades de melhoria no ambiente de negócios, sobretudo no que se refere ao quadro de estímulos para o desempenho institucional (GALA, 2003), a proposta utiliza contribuições dos neoinstitucionalistas, cuja obra serve de ponto de partida para reflexões a respeito da determinação de arranjos organizacionais por forças políticas prévias e pelas relações interinstitucionais em decorrência das assimetrias de poder existentes entre os atores, bem como dos impactos da *path dependence*¹² (dependência da trajetória) nos caminhos percorridos por órgãos em decorrência de seu legado decisório (neoinstitucionalismo histórico); e da perspectiva de que as instituições e seus arranjos seriam capazes de induzir indivíduos a construir resultados ótimos para a coletividade através de estruturas de incentivos claras e adequadas (escolha racional).

Ainda no âmbito do neoinstitucionalismo, mas já o cruzando com os aportes da teoria administrativa reformista, a proposta busca refletir os efeitos de uma situação de equilíbrio de

¹¹. Segundo Sechhi, no Brasil “as organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos.” (SECCHI, 2009, p.96).

¹². O termo reflete acerca do impacto da existência de legados políticos sobre as escolhas políticas subsequentes. Nesse caso, por uma questão de retornos crescentes, os custos de se mudar os rumos em um negócio, estrutura ou processo tendem a crescer à medida que as decisões tomadas anteriormente se cristalizam como as opções mais plausíveis mediante o contexto geral que cerca a tomada de decisão (FERNANDES, 2002, p. 83). Nesse sentido, as próprias instituições podem ser vistas como reflexo da distribuição de poder que lhe antecede, sendo, portanto, mais um reflexo de uma assimetria política preexistente do que uma instância neutra.

Nash¹³ sobre um esforço de reorganização administrativa ou de processos, considerando que, em determinados contextos, atores bem posicionados e com poder decisório podem se engajar não para promover a reforma (onde fica o plano da retórica), mas fundamentalmente para manter as coisas como estão, sabotando o esforço reformador.

A respeito disto, as dimensões de avaliação propostas assimilarão a contribuição da hipótese da falha permanente levantada por Flávio da Cunha Resende (2002), que explicita a existência de “redomas” de poder na burocracia, com regramentos e atores que atuam como produtores permanentes de obstáculos às reformas em geral, revelando, assim, as lacunas de cooperação e de coordenação executiva para a obtenção dos resultados pretendidos pelas iniciativas de reforma, redesenho institucional ou quaisquer eventos que envolvam mudança de cultura (e de posições de poder nas estruturas vigentes), visto que as instituições conferiram a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo decisório. Neste caso, o modelo busca averiguar a existência de uma estrutura de incentivos que se mova na direção de construir resultados para a coletividade, que busque evitar ao máximo deixar espaços para a ação de grupos ou indivíduos com finalidade autorreferenciada, o que traz resultados coletivos subótimos:

É preciso mostrar porque o burocrata deve ser submetido a relações de contratos e incentivos. Faz-se necessário o estudo dos problemas de agência e da impossibilidade de autonomia burocrática dentro do Estado. (...) Os incentivos devem ser concebidos de tal forma a levar a parte que age de forma oculta a assumir plenamente as consequências de suas ações. (SILVA, 2005, p. 10).

Consta também o resultado da reflexão sobre os modelos organizacionais presentes (ou persistentes) na administração e sobre seus efeitos nas ações de reforma, particularmente a resiliente obscuridade entre o que é público e o que é privado (patrimonialismo), as disfunções burocráticas (modelo burocrático), os excessos fiscalistas ou reducionistas (gerencialismo puro), certo romantismo presente em algumas visões acerca dos papéis e do *modus operandi* de atores que se posicionam como representantes de segmentos sociais (comunitarismo e suas variantes), e a disponibilização de novas plataformas organizacionais para envolvimento dos cidadãos na construção e no acompanhamento das políticas públicas (governança pública em rede). Tais modelos resultaram em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores (Secchi, 2009), muitas vezes se superpondo como fragmentos contraditórios em uma mesma prática ou organização.

Ainda sobre as relações entre cultura organizacional e reforma, Carbone (2000) lista

¹³. De acordo com o equilíbrio de Nash, atores bem posicionados e com poder decisório se engajam para manter as coisas como estão, sabotando qualquer esforço reformador: “(...) em condições de baixo desempenho, a força motriz é o interesse dos atores estratégicos pela manutenção do status quo e não pela mudança orientada no sentido de elevação do desempenho. Ou seja, esses atores são motivados pela preservação dos padrões de funcionamento das organizações e não pela melhoria da performance.” (RESENDE, 2002, p. 128).

algumas das características da administração que obstaculizam a mudança, e que serão insuportáveis importantes na reflexão sobre as dimensões de avaliação propostas, tais como o burocratismo (excessivo controle de procedimentos); o autoritarismo/centralização (verticalização da estrutura hierárquica); aversão aos empreendedores, na tentativa de manter o *status quo*; paternalismo (alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões segundo a lógica dos interesses políticos dominantes); levar vantagem (desvios de finalidade na condução dos negócios); reformismo (desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada); e corporativismo como forma de proteger a tecnocracia.

Do modelo de governo matricial¹⁴ defendido por Caio Marini e Humberto Martins (2005), este construto lega o conceito de alinhamento organizacional no âmbito da contratualização de resultados. Dessa forma, busca mensurar o grau de aderência ou de alinhamento dos subsistemas administrativos e de recursos humanos com o norte traçado pelo planejamento, o que idealmente deve ser feito por meio de avaliação institucional (acordo de resultados), de equipes ou departamentos (avaliações de resultado das unidades de negócio) e individual (avaliação de desempenho).

5. Dimensões para a mensuração da maturidade do órgão em gestão por processos

No trabalho de proposição das dimensões de avaliação em gestão por processos é salutar que se estabeleça alguns fatores previamente, como a consideração de modelos preexistentes e suas eventuais lacunas (ELO GROUP, 2015); a correlação entre a base teórica utilizada e a realidade a ser mensurada; a consideração dos *stakeholders* relevantes; a previsão de testes ou protótipos para sustentar e validar o modelo proposto; o nível de maleabilidade possível para que se adapte às especificidades do negócio mensurado; e a expertise mínima requerida às equipes que aplicarão a ferramenta (Programa GESPÚBLICA, 2011).

Quanto aos *stakeholders* relevantes, optou-se por adotar a *Carta de Serviços ao Cidadão*¹⁵ como um dos principais *inputs* para a construção dos requisitos desejados junto às organizações públicas, uma vez que foi elaborada no escopo de competência de cada órgão, devendo determinar os requisitos de seus processos quanto à qualidade, prazos, exigências legais e outros itens necessários ao perfeito acesso dos usuários aos bens e serviços prestados.

¹⁴ Governo matricial, neste contexto, é definido pelos autores como um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e no gerenciamento intensivo das redes de governança constituídas pelos links/nós entre programas e a arquitetura governamental (organizações, sistemas, recursos) necessária à sua implementação (MARINI, 2004).

¹⁵ Por meio do Decreto N° 6.932, de 11 de agosto de 2009, a Presidência da República instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão, com o objetivo de informar o cidadão dos serviços prestados dos serviços prestados por cada órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Notadamente, tal referência deverá ser atualizada se houver alteração de compromisso do governo perante a sociedade, no caso de outro documento substituir o mencionado.

As dimensões são construídas por meio de requisitos que, atendidos, demonstram a internalização de princípios orientadores:

- a satisfação dos clientes, a partir de suas expectativas e necessidades;
- a definição de papéis e responsabilidades dos diversos atores;
- a busca da conformidade legal, com a consolidação de métodos e padrões;
- a atuação em rede, com transparência, responsividade e o desenvolvimento de parcerias;
- o controle social e a gestão participativa;
- a responsabilidade da direção, demonstrando constância e coerência de propósitos;
- o pensamento sistêmico;
- a integridade e confiabilidade de sistemas e dados e a integração entre eles (interoperabilidade);
- a agilidade na prestação dos serviços e na resolução de problemas;
- a busca da excelência através da melhoria contínua;
- o desenvolvimento humano;
- o fomento ao aprendizado e à inovação;
- o compromisso com a responsabilidade social e com a sustentabilidade;
- o olhar para o futuro; e
- a orientação a resultados e informações.

Eis os princípios que balizam uma gestão por processos sistêmica e madura, que será expressa em diferentes dimensões, suficientes para refletir os diversos matizes dos princípios, organizados tematicamente, os quais devem se desdobrar em assertivas que materializem as situações práticas e as condições desejáveis de atendimento dos requisitos em cada uma das dimensões.

Na proposta deste artigo, tais princípios se desdobram em sete dimensões de avaliação, a saber: liderança, governança, cultura e pessoas, informações e conhecimento, foco no cidadão-beneficiário, alinhamento a estratégias e planos, e gestão da qualidade, para as quais são sugeridas seis perguntas por critério, logo abaixo da descrição de cada critério, totalizando 42 assertivas que, uma vez preenchidas, poderão resultar em diferentes níveis de maturidade. Como opção de resposta ao formato de avaliação por assertivas, sugere-se que o modelo de avaliação opere com sete opções de preenchimento, dispostas em escala Likert, podendo ser: discordo totalmente; discordo em grande parte; discordo em parte; neutro; concordo em parte; concordo em grande parte; concordo totalmente.

O questionário poderá ser aplicado aos órgãos tanto no formato de autoavaliação quanto no formato de condução direta por uma equipe especializada, a depender das possibilidades e preferências do responsável pela definição e pela aplicação do modelo em questão, considerando este trabalho como insumo e reflexão para a sua construção. No caso de optar pela autoavaliação, sugere-se que os respondentes sejam servidores com responsabilidade direta pelo andamento dos processos, porém sem responder por eles como chefia ou exercendo posição hierárquica, o que provavelmente afetaria a isenção no preenchimento do questionário.

Junto às dimensões propostas para refletir a mensuração da maturidade em gestão por processos em órgãos do setor público, especialmente os do poder executivo federal, seguem imediatamente abaixo de cada dimensão sugestões de assertivas¹⁶, construídas sob a influência de toda a reflexão teórica e prática realizada até aqui neste artigo.

A dimensão **liderança** averigua o exercício de responsabilidade pela direção, ao demonstrar constância e coerência de propósitos, a atuação de forma inspiradora, exemplar, realizadora, estimulando as pessoas em torno de valores, princípios e objetivos da organização, explorando as potencialidades das culturas presentes, preparando líderes e interagindo com as partes interessadas. Em todos estes pontos a direção deve resguardar a qualidade da gestão por processos em toda a cadeia em que é responsável, monitorando sua execução através de indicadores tempestivos e confiáveis.

Existe a percepção, entre os trabalhadores e equipes de forma geral, de que as regras do jogo são as mesmas para todos, fortalecendo o envolvimento e comprometimento com o serviço público.
A liderança ajuda a promover um ambiente com liberdade para o questionamento de práticas existentes à luz do potencial de melhorias dos processos, sem constrangimentos ou retaliações posteriores.
A direção possui uma ferramenta ou instância que pratica o monitoramento e a avaliação periódica de resultados, incorporando as informações colhidas nos processos decisórios e responsabilizando os atores envolvidos pelos resultados alcançados.
A responsabilidade da direção se demonstra no engajamento prático e cotidiano diante dos processos e de suas dificuldades, demonstrando constância e coerência de propósitos.
Busca-se uma adequação entre as decisões tomadas, as metas negociadas e os recursos técnicos necessários para que elas sejam atingidas.
A liderança adota medidas para o fortalecimento do sistema de gestão do órgão, visando o aumento da capacidade de realização de forma permanente.
São visíveis a mobilização e a responsabilização da força de trabalho, com vistas a melhorar a eficiência e o atingimento das metas estratégicas (engajamento, participação, responsabilização).

A dimensão **governança** abrange atuação em rede, transparência, responsividade, desenvolvimento de relações e atividades em cooperação entre organizações ou indivíduos com interesses comuns e competências complementares, controle social e gestão participativa,

¹⁶ Como proposição aberta, vale dizer que tanto o número de dimensões quanto a quantidade de assertivas em cada dimensão, bem como o peso delas na pontuação geral, poderão variar de acordo com a importância dada a cada um dos temas e itens dentro do modelo de avaliação materializado.

compromisso com a responsabilidade social e com a sustentabilidade, definição de papéis e responsabilidades de forma clara, o estabelecimento de diretrizes, a prestação de contas e a tradução das expectativas e interesses das partes interessadas em requisitos – tudo de forma integrada ao curso rotineiro dos processos sob a gestão do órgão.

Há definição clara dos responsáveis pelos processos-chave e dos indicadores que os refletem perante os atores internos e demais partes interessadas.
No estabelecimento da governança, o processo decisório é frequentemente estabelecido de forma colegiada.
As equipes ou departamentos possuem clara visão de seus processos e há responsáveis designados para cada processo (<i>process owners</i>), com autonomia e recursos proporcionais às consequências dos resultados de suas entregas.
O órgão conta com um sistema organizado para gerenciar crises ou eventos imprevistos, a fim de assegurar a continuidade das operações e a segurança das pessoas.
É considerado o <i>feedback</i> das pessoas não diretamente envolvidas no processo, porém afetadas por ele, podendo servir de insumo para alterar processos.
A organização utiliza a sua rede de pessoas e entidades parceiras para apoiar a busca e o desenvolvimento de soluções, através de laboratórios de pesquisa, convênios com universidades, comunidades de práticas etc.

A dimensão **cultura e pessoas** reflete a ênfase no desenvolvimento humano, o fomento ao aprendizado e à inovação e a necessidade de formação continuada, refletindo, no capital humano, os avanços e melhorias oriundos das situações de experiência organizacional.

São identificadas as necessidades de capacitação de equipes e indivíduos para que a organização se mova na direção desejada.
As pessoas/equipes são reconhecidas e recompensadas quando atingem os resultados e metas estabelecidas.
Os servidores são avaliados com base nas competências requeridas para o desempenho de suas funções, de forma objetiva e mediante metas previamente negociadas.
São desenvolvidas atividades de integração para assegurar que os novos membros recebam as informações necessárias para exercerem suas funções.
A organização mobiliza as pessoas em torno de ideias criativas, agindo com tolerância ao erro eventual, entendendo-o como risco controlado inerente ao trabalho inovador.
Existem mecanismos de incentivo ao trabalho em equipe, de forma cooperativa e colaborativa, como o estabelecimento de metas e desafios no nível dos grupos e equipes.

A dimensão **informações e conhecimento** abrange a implementação e comunicação da tomada de decisão, a orientação da gestão a resultados e informações, a identificação e o tratamento de riscos, a comunicação de fatos importantes à sociedade e demais partes interessadas e o olhar para o futuro, compreendendo a flexibilidade para adaptar-se a demandas emergentes e a mudanças do ambiente, a projeção e compreensão de cenários e tendências prováveis e seus possíveis efeitos sobre os processos organizacionais, avaliando alternativas e adotando estratégias apropriadas.

As tecnologias e ferramentas de gestão utilizadas garantem a integridade e confiabilidade de sistemas e dados.
--

Os sistemas e bancos de dados de políticas, programas ou processos conexos possuem integração entre si (interoperabilidade).
O mapeamento de processos críticos auxilia na identificação dos conhecimentos mais importantes para a organização realizar sua missão e implementar suas estratégias.
As informações utilizadas são confiáveis, atualizadas e acessíveis aos usuários dos sistemas e aos beneficiários dos programas.
Há processos específicos destinados à documentação e identificação dos conhecimentos institucionais relevantes, bem como à preservação da memória institucional (<i>coaching, mentoring, storytelling</i>).
A organização promove o uso de protótipos e projetos-piloto como espaços para a inovação, sem prejuízo das operações e entregas em curso pela rotina normal de atividades.

A dimensão **foco no cidadão-beneficiário** compreende a satisfação dos clientes, de forma que suas expectativas e necessidades sejam refletidas ao longo da cadeia dos processos, bem como a desburocratização e a reorganização administrativa, visando identificar e simplificar os processos para agilizar o atendimento direto e indireto ao cidadão, melhorar a qualidade e facilitar o acesso aos serviços prestados, integrar bases de dados e informações e ampliar serviços digitais, simplificar procedimentos e rotinas para a melhoria do ambiente de negócios, e integrar a rede de atendimento do órgão com entidades parceiras ou relacionadas tematicamente, estimulando arranjos e parcerias inovadoras.

Solicitações, reclamações ou sugestões do público-alvo são trabalhadas, seus resultados são informados aos interessados e repassados às unidades responsáveis, possibilitando o aprendizado organizacional.
O cidadão tem acesso a informações das etapas do processo, reconhecendo sua evolução no produto/serviço final.
Há previsão de canais para a opinião dos beneficiários finais, tais como 0800, fale conosco, ouvidoria, <i>recall/errata</i> ou outros procedimentos que visem garantir a assistência a eles e o aproveitamento de suas avaliações.
A agilidade na prestação dos serviços e na resolução de problemas é um valor presente em todos os processos.
Os processos do órgão foram desenhados tendo como alvo a geração de valor para o cidadão, direta ou indiretamente.
A análise de desempenho contribui para aprimorar os processos, incorporando continuamente a evolução das necessidades e expectativas do público-alvo.

A dimensão **alinhamento a estratégias e planos** aborda o pensamento sistêmico, a busca da excelência através da melhoria contínua e a geração de valor, assegurando a perenidade e a atualidade da organização pelo aumento de valor de forma tangível e intangível de forma sustentada.

O órgão realiza ciclos anuais de avaliação institucional, de equipes e individual, com base em metas previamente negociadas, possibilitando a percepção objetiva das origens de eventuais resultados excepcionais ou insatisfatórios.
A organização desdobra as metas e os planos de ação, integrando a estratégia ao dia a dia das pessoas, assegurando o alinhamento de todos com a estratégia e a tradução da estratégia por meio de indicadores, metas e planos de ação.
Os subsistemas administrativos e de recursos humanos demonstram aderência formal e temática ao rumo

traçado pelo Planejamento em seus processos básicos.
Como prática de gestão de risco e de mudanças, os processos finalísticos do órgão estão desenhados de forma que prevejam eventual necessidade de adaptação a mudanças de cenários.
A implementação dos planos de ação é gerenciada por meio de reuniões periódicas de alinhamento e uso de sistemas de informação para monitoramento pelas lideranças e demais responsáveis pelos projetos, proporcionando decisões fundamentadas, baseadas em dados concretos.
A organização usa referências de desempenho (mapas de <i>benchmarking</i>) como ferramenta de promoção da competitividade em cadeias e arranjos produtivos ligados ao seu negócio, utilizando os referenciais comparativos e os requisitos das partes interessadas.

A dimensão **gestão da qualidade** averigua a garantia da conformidade legal de forma ampla, com a consolidação de métodos e padrões, a integridade e confiabilidade de sistemas e dados e a integração entre eles (interoperabilidade), e a agilidade na prestação dos serviços e na resolução de problemas nos fluxos dos processos.

A metodologia de gestão adotada contempla perspectivas de redução de custos de forma concomitante à melhoria da qualidade dos serviços.
A qualidade é monitorada e avaliada a partir de metas e indicadores, com base em padrões de desempenho preestabelecidos e comparáveis a organizações de excelência.
A organização adota a prática da revisão pós-ação, captando lições aprendidas pela reflexão sobre o que aconteceu, por que e como, avaliando os pontos fortes e as oportunidades de melhoria encontrados.
A organização adota, de forma padronizada, a investigação e análise das causas de produtos fora dos padrões, bem como a adoção de medidas para prevenir sua reincidência.
A organização adota procedimentos para assegurar que o produto ou serviço fora dos requisitos especificados seja impedido de ser utilizado inadvertidamente ou externalizado.
No processo de aquisição, é realizada a análise crítica de contratos, resguardando que os requisitos desejados estejam completos e bem definidos, de forma a assegurar que o órgão tenha os insumos necessários para atender às expectativas de seus clientes e avaliar seus fornecedores, possibilitando ações corretivas e o subsídio a novas contratações.

Caso se adote o sistema de dimensões e afirmativas conforme sugerido, o somatório de pontos que resultará das respostas às assertivas distribuídas em cada um dos critérios mencionados pode desdobrar-se na atribuição de um nível de maturidade à organização avaliada, podendo ser, com base na metodologia do CBOK (2013), os seguintes níveis:

- a) Inicial: o gerenciamento não é consistente e é difícil prever os resultados;
- b) Gerenciado: procedimentos asseguram o atendimento de compromissos primários de forma regular;
- c) Padronizado: os processos padrão são consolidados com base nas melhores práticas identificadas pelos grupos de trabalho, com economia de escala e base para o aprendizado através de meios comuns e experiências (neste nível, linguagem e ferramentas comuns equalizam o ambiente para o aprendizado e o compartilhamento).
- d) Previsível: o desempenho dos processos é gerenciado estatisticamente durante a execução

de todo o *workflow*, entendendo e controlando a variação (ocorrem ajustes finos ao longo da cadeia produtiva).

e) Otimizado: ações de melhorias proativas e oportunistas buscam inovações que possam fechar os *gaps* entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar seus objetivos de negócio.

Uma vez reconhecido o nível de maturidade do órgão e diagnosticados os pontos fortes e as oportunidades de melhoria, é necessário o estabelecimento de prioridades em relação ao conjunto de itens revelados. A priorização busca evitar a dispersão de recursos e energia, focando as ações em um grupo definido de questões observadas. Como exemplo, dois critérios práticos para nortear essa escolha podem ser a ênfase nos assuntos em que a direção do órgão avaliado já tenha manifestado interesse, como também nos que envolvam projetos em curso, evitando a descontinuidade e a perda de esforços já empreendidos. Quanto a isto, a Fundação Nacional da Qualidade alerta que

Não é possível estruturar ou melhorar todos os processos de uma organização ao mesmo tempo e que, para isso, é recomendável avaliar de alguma forma a maturidade dos processos e estabelecer uma onda de processos críticos para serem melhorados, levando em consideração direcionadores relevantes da estratégia e de outros elementos-chave do contexto atual da organização. (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012, pág. 19).

Um modelo de plano de ação interessante para o aproveitamento adequado de uma oportunidade de melhoria, considerando a administração e a governança internas à organização, pode compreender, nesta sequência, a descrição da lacuna observada ou do ponto crítico a aprimorar, o responsável por acompanhar e implementar as soluções propostas, o critério ou dimensão relacionado, a assertiva relacionada, a meta e o prazo sugeridos e o indicador de mensuração do problema (uma espécie de 5W2H adaptado ao diagnóstico de maturidade).

Como resultado da aplicação estruturada dos conceitos propostos, os efeitos de uma gestão por processos em níveis de excelência devem demonstrar que os resultados almejados, previamente planejados, se tornam cada vez mais materializados, em compatibilidade com os níveis de qualidade esperados e com as necessidades e expectativas das partes interessadas. Assim, os resultados estratégicos e operacionais relevantes devem ser monitorados continuamente e avaliados periodicamente por quesitos que demonstrem a qualidade, a melhoria de resultados e o cumprimento de compromissos junto aos clientes e beneficiários nas perspectivas de cada uma das dimensões estabelecidas.

6. CONCLUSÃO

Refinando a arquitetura do órgão e o desenho de processos: a indução à melhoria contínua e a gamificação do desempenho na gestão.

Como uma proposição em desenvolvimento sobre o tema da maturidade em gestão por processos no contexto do poder executivo federal, as reflexões e insumos aqui colocados têm um caráter aberto e fomentador, sem pretensões de encerrar ou delimitar um modelo ou um caminho para a sua construção. Sendo o primeiro fruto de uma pesquisa ainda em andamento, que trata de um assunto sobre o qual há pouca literatura, se considerarmos a avaliação de maturidade da gestão por processos no setor público brasileiro, este artigo tem como uma de suas motivações trazer ao debate público, acadêmico e administrativo um conjunto de proposições, sugestões e provocações, buscando, com isso, promover o debate e dar foco a um tema tão caro ao interesse público.

Considerando o quadro administrativo, político e fiscal em que se encontra atualmente o setor público brasileiro, bem como a situação de relativa acomodação das estruturas organizacionais no que se refere a revelar a estrutura profunda que sustenta seus processos e a disseminar o reconhecimento dela junto às equipes de trabalho, este artigo buscou servir como ferramenta na cobertura das lacunas institucionais historicamente recorrentes, seja em relação ao próprio ato de remapear processos em si, seja em relação à mudança de cultura que se faz necessária junto ao corpo estratégico e às equipes de trabalho para que tal movimento se dê de forma plena, estruturada, com senso de permanência e avanço intertemporal, de forma que os esforços empreendidos possam servir de acumulação e amadurecimento institucional como ganhos independentes e protegidos contra eventuais discontinuidades políticas e administrativas.

A melhoria de desempenho obtida com tais esforços, além de conferir melhora à posição do órgão na arena política, aumentando ou aprofundando suas potencialidades de ação, poderá contribuir para a qualificação da ação pública institucionalizada em diversas frentes, a saber: a redução proporcional do esforço fiscal e orçamentário na entrega de bens e serviços, visto que a tendência é de que um trabalho de redesenho de processos tenha como um dos efeitos desejados fazer mais e melhor a um custo econômico, político e administrativo relativamente menor; a melhoria nas condições de participação popular e de outros atores institucionalizados junto aos processos do órgão, pois o redesenho ideal abrange também melhorar as interfaces e os pontos de entrada dos demais atores junto aos processos em questão, aumentando a porosidade estatal e institucional; e o fortalecimento das capacidades estatais no diagnóstico e tratamento das questões básicas que afetam não apenas a população beneficiária, mas também as parcerias com atores privados e com outros órgãos e poderes públicos, elevando o grau de assimilação destes problemas pelo Estado, sua capacidade de resposta a eles,

e permitindo, com isso, reduzir o histórico déficit institucional que ainda acomete o contexto administrativo brasileiro em sua relação com as populações interessadas.

Como referências principais para a construção da proposta elencam-se a contribuição do neoinstitucionalismo e suas implicações na teoria organizacional, tais como os conceitos de “dependência da trajetória” e de “assimetrias de poder” entre os atores partícipes ou interessados na mudança ou permanência organizacional; a experiência moderna na gestão de processos e projetos, legando o instrumental da teoria sobre arquitetura organizacional e *design thinking*; os conceitos de governança em redes e alinhamento organizacional tais como propostos por Mark Bevir e Humberto Falcão Martins, respectivamente; e a abordagem dos instrumentos de ação pública desde uma perspectiva tecnopolítica, segundo as contribuições de Pierre Lascomes e Carlos Matus.

De forma geral, a excelência da gestão em uma organização está relacionada à sua capacidade de perseguir seus propósitos, em harmonia com os sistemas com os quais interage e dos quais depende. Como resultado da interação imprevisível de diversos atores dinâmicos, ela é um alvo que se move constantemente. Por isso, quando algum líder ou organização crê tê-la alcançado, o mais provável é que esteja se afastando dela a partir de tal impressão.

Cabe ainda salientar que, em certos contextos, o nível de sacrifício para o alcance imediato de maturidade é tão grande que o mais apropriado é adotar uma estratégia de evolução progressiva e incremental, de modo a permitir assimilações sucessivas nas diversas camadas de cultura da organização. Por isso, o nível ótimo de maturidade para uma organização nem sempre será o mais elevado, cabendo antes considerar o estágio atual da organização e entender suas limitações e distâncias a percorrer rumo uma condição futura desejada.

Enquanto modelos de boas práticas, os próprios modelos de maturidade referenciados hoje evoluirão com o passar do tempo, conforme os debates sobre a gestão por processos e suas ferramentas tornarem-se mais consistentes em todo o mundo, possibilitando o surgimento de novas práticas para uma melhor orientação a processos.

Sendo assim, este estudo não pretende figurar como uma prescrição de receita válida para qualquer contexto ou ainda que possa cristalizar-se como padrão no decurso do tempo. A dinâmica econômica, política e cultural em que as organizações e suas práticas estão inseridas, somada à assimilação destes movimentos de forma diferenciada por estas estruturas, impede que se almeje chegar a tamanho grau de fixação nas recomendações realizadas em qualquer tempo e lugar. Podemos supor, entretanto, que qualquer estrutura voltada para o passado, endógena, estática, excessivamente hierarquizada, com relações junto a empregados e fornecedores baseadas na instabilidade, na insegurança, na visão de curto prazo e na precarização das parcerias dificilmente sobreviverá a tempos regidos por formas culturais e sociais que consagram a democracia, a participação, a horizontalização e as formas mais vivas e intensi-

vas de governança aberta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos. “A formação da burocracia brasileira: trajetória e significado das reformas administrativas”. In Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando; Pacheco, Regina. *Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo*. Ed. FGV, 2010.
- BALDAM, Roquemar; VALLE, Rogerio; ROZENFELD, Henrique. *Gerenciamento de Processos de Negócio - BPM*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 1ª Edição.
- BATISTA, Fábio. “Gestão do conhecimento na administração pública: resultados da pesquisa Ipea 2014 – níveis de maturidade”. *Texto para discussão 2168*. IPEA, Rio de Janeiro, fevereiro de 2016.
- BAUMAN, Zygmunt. *44 cartas do mundo líquido moderno*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BEVIR, Mark. “Governança democrática: uma genealogia”. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BPM CBOOK – Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio. Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOOK V 3.0, Association of Business Process Management Professionals, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O surgimento do Estado Republicano”. *Lua Nova*, n. 62, p. 131-150, São Paulo, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- CARBONE, Pedro Paulo. “Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.
- DAMIÃO, Abraão Pustrelo. “Confiança e segurança ontológica na sociedade de risco”. *Revista LEVS/UNESP – Marília*, Edição 7, jun. 2011.
- ELO GROUP. *Maturidade de BPM*. Outubro de 2015. Disponível em: <http://elogroup.com.br/conhecimento/insights/maturidade-de-bpm/>. Acesso em 04/04/2016.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. “Path dependency e os estudos históricos comparados”. *BIB*, São Paulo, no 53, 1º semestre de 2002, p. 79-102.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE - FNQ. *Sete pilares para a excelência na execução da gestão*. 2012. Disponível em: <http://www.fnq.org.br/informe-se/artigos-e-entrevistas/artigos/7-pilares-para-a-excelencia-na-execucao-da-gestao>. Acesso em: 04/04/2016.

- GALA, Paulo. “A teoria institucional de Douglass North”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003.
- GONÇALVES, José Ernesto Lima. “As empresas são grandes coleções de processos”. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000.
- GONÇALVES, José Ernesto Lima. “Processo, que processo?”. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 4, p. 8-19, out./dez. 2000.
- GONDIM, Desirée Custódio Mota. “Remuneração variável como impulsor na gestão por resultados.” In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília, p. 1-19.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “As três versões do neoinstitucionalismo”. Trad. Gabriel Cohn. [s.l]: *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HIPÓLITO, J. A. M. Sistema de recompensas: uma abordagem atual. In: FLEURY, M. T. L. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002. p. 87-97.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. “Dossiê: a ação pública abordada pelos seus instrumentos”. *Revista Pós Ciências Sociais*. Vol. 9, n. 18, jul./dez. 2012.
- MARINI, Caio. “Gestão de pessoas e a abordagem do governo matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental”. *IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Espanha, 2 – 5 Nov. 2004.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. “Um modelo de gestão governamental para resultados”. *I Seminário Administração Pública: Análise Contextual e Propostas de Modernização*. Câmara dos Deputados, Brasília, 06/12/2005.
- MARTINS, Humberto Falcão. “Gestão de recursos públicos: orientação para resultados e *accountability*”. *Seminário Repensando o Estado em Cabo Verde*. Cidade da Praia, Cabo Verde, outubro de 2002.
- MATIAS-PEREIRA, José. “A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro”. *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. *Manual de gestão por processos*. Brasília: MPF/PGR, 2013.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: Estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 2006.
- PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. “Cultura organizacional em organizações públicas”. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40 (1), p. 81-105, jan./fev. 2006.
- PORTER, Michael. *Vantagem Competitiva - Criando e Sustentando Um Desempenho Superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- Programa GESPÚBLICA. *Instrumento para avaliação da gestão pública – 250 pontos*. Brasília:

lia: MPOG, SEGEP, 2015. Versão 1/2015.

Programa GESPÚBLICA. *Guia de gestão de processos de governo*. Brasília: MPOG, SEGEP, maio de 2011.

RESENDE, Flávio da Cunha. “Por que reformas administrativas falham?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 17, nº. 50, p. 123-139.

RUA, Maria das Graças. “Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade”. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Número 3, set/dez. 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-12, 1997.

SECCHI, Leonardo. “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43 (2), p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. “Abrindo a Caixa Preta do Estado: A Economia Política da Informação.” In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro (Org.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. 1ª edição. São Paulo: FUNDAP, 2005, v. 1, p. 70-80.

TELLES, Cecília Oliveira; ASSIS, Luís Otávio Milagres de. “Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da premiação por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados.” In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília.

Mestre em Ciência da Literatura/ Literatura Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009), possui graduação em Letras – Português/Literaturas pela mesma universidade (2005). Atuou como fiscal e gerente de contratos e orçamentos na Petrobras Transportes S/A (Transpetro) e atualmente é Analista de Políticas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, atuando na gestão de políticas sociais ligadas à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS/SAGI), com foco na qualidade do gasto público, na valorização e institucionalização das práticas que promovam a melhoria contínua organizacional e na transparência das relações junto à sociedade civil e aos demais atores que integram a cadeia de políticas e serviços, buscando qualificar a atuação pública de forma sistêmica e com foco no cidadão-beneficiário.

Marcos Coimbra

Mestre em Literatura Comparada pela UFRJ (2008). Analista de Políticas Sociais.

Contato: marcoscoimbra2000@gmail.com