



GESTÃO E FLUXO DE PROCESSOS COMO FATOR DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA NO GABINETE DA SEAD/RN

Victoryra Elizabete Nipo Teixeira de Carvalho¹

Laise Silvane Tomaz do Nascimento²

RESUMO

A discussão acerca da inovação no Brasil é marcada pela dinamicidade em teorizar esse conceito e sua aplicabilidade, em especial, no âmbito dos governos subnacionais que, por sua maior autonomia, precisam traçar novas estratégias para lidar com as diferentes demandas da sociedade. Dessa forma, tal conceito pode ser visto como estratégia de desenvolvimento, a partir da melhoria dos processos da gestão pública, proporcionando melhores serviços à sociedade. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo compreender de que maneira a gestão dos fluxos de processos potencializa a eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública, tendo como estudo de caso o Gabinete da SEAD, durante os meses de janeiro a julho, primeiro semestre do exercício de 2020. Para tanto, a metodologia segue uma abordagem qualitativa, tendo como principais técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental nos registros institucionais, a observação direta e as reuniões de feedback com a chefia. Para avaliação de desempenho do setor foi utilizado o método de melhoria contínua PDCA por permitir o gerenciamento de processos e a sistematização para o alcance das metas. Portanto, é possível inferir que a gestão dos fluxos de processos reflete uma estratégia de inovação, à medida que boas práticas passam a ser adotadas, o tempo de resposta às demandas é minimizado, aumentando a satisfação do cidadão usuário. Ressalta-se também a importância de uma comunicação interna adequada, no compartilhamento de informações e interdisciplinaridade de competências e perfis de trabalho como fatores que contribuem na agilidade do trâmite processual.

Palavras-chave: Fluxo; Gestão de processos; Gabinete; Inovação.

¹ Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN), da linha Espaços rurais e Dinâmicas territoriais. Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição. Atualmente, exerce função de Pesquisadora na Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD/RN), contratada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do RN (FAPERN). E-mail: carvalhovictoryra1@hotmail.com.

² Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente, exerce função de Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado da Administração. E-mail: laisetomaz@yahoo.com.



INTRODUÇÃO

A discussão acerca da inovação no Brasil é marcada pela dinamicidade em teorizar esse conceito e sua aplicabilidade, em especial, no âmbito dos governos subnacionais que, por sua maior autonomia, precisam traçar novas estratégias para lidar com as diferentes demandas da sociedade. Por ser um conceito amplo e complexo, a inovação pode ser vista sob diferentes perspectivas, seja em realizar algo novo, em aliado aos aspectos tecnológicos, modificar a maneira que algum processo era realizado, modernizando-o ou, para além desse último ponto, a inovação com um caráter social, em que o foco principal passa do processo de mudança em si para o impacto positivo dessa modificação (FERRAREZI e AMORIM, 2007).

Nesse sentido, a questão da inovação pode ser vista como estratégia de desenvolvimento, a partir da melhoria dos processos da gestão pública, proporcionando melhores serviços à sociedade. Por gestão de processos entende-se uma forma de gestão para otimização dos resultados a partir do foco nos processos. Processo refere-se à transformação, um conjunto de atividades que envolve três elementos – o que será transformado, a transformação e o resultado dessa transformação. Para isso, é necessário que além da identificação dos processos críticos – os que entregam valor ao cliente/cidadão – estes sejam analisados para proposição de melhorias e ajustes (MACIEIRA e MARANHÃO, 2004).

Dessa maneira, considerando que o Gabinete da Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte (SEAD) é um setor que viabiliza as demandas de outros setores da Secretaria, se faz necessário refletir como proporcionar maior agilidade no atendimento aos processos, a partir dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, como propõe a Carta de Serviços do setor (RIO GRANDE DO NORTE, 2020).

Assim, o presente trabalho tem por objetivo compreender de que maneira a gestão dos fluxos de processos potencializa a eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública, tendo como estudo de caso o Gabinete da SEAD/RN, durante os meses de janeiro a julho, primeiro semestre do exercício de 2020.

Para tanto, a metodologia segue uma abordagem qualitativa, na qual foram consideradas as particularidades do setor, bem como os capitais humanos e técnicos do Gabinete. Foram utilizadas como principais técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental nos registros institucionais, a observação direta e as reuniões de feedback com a chefia, com destaque para observação direta e participante e dos relatórios mensais advindos dessa atuação.

Este trabalho está dividido, além dessa introdução, em duas seções e as conclusões. Na primeira seção, intitulada “Gestão de processos como estratégia de inovação” será discutido o referencial teórico acerca da gestão de processos, sua relação com a inovação e como forma de possibilitar uma maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. Já a segunda seção, “Análise do Gabinete da Secretaria de Estado da Administração/RN”, abordará o estudo de caso desse trabalho e como a gestão de processos foi aplicada no setor Gabinete.

GESTÃO DE PROCESSOS COMO ESTRATÉGIA DE INOVAÇÃO



Schumpeter (1934), em seus primeiros estudos, ao tentar definir inovação intitula esse processo como uma “destruição criativa” na medida em que o autor coloca inovação como sinônimo de mudanças, de realizar algo de maneira diferente, “destruindo” uma ideia antiga, mas gerando novas possibilidades. Em um contexto de constante descoberta tecnológica, é comum associarmos mudança e inovação à perspectiva da modernização. Contudo, esse fenômeno é muito complexo e envolve outros fatores, como aponta Lopes e Barbosa (2008):

O entendimento da inovação passa não somente pela análise das estruturas, do ambiente tecnológico, institucional, cultural ou social, mas também das interações nos processos de desenvolvimento de recursos, rotinas, capacidades dinâmicas e competências (LOPES e BARBOSA, 2008, p.20).

Nessa perspectiva, a gestão de processos corresponde a uma estratégia inovadora por permitir uma análise sistêmica do ambiente para eliminação de falhas e tarefas desnecessárias durante a execução das atividades de trabalho, bem como, por possibilitar uma melhor resposta às demandas urgentes. Assim, “[...] melhorar processos é uma ação básica para as organizações responderem às mudanças que ocorrem constantemente em seu ambiente de atuação e para manter o sistema produtivo competitivo” (PAIM, CARDOSO e CAULLIRAUX, 2009, p. 25).

Ademais, esse tipo de gestão também enfatiza as tecnologias da informação e a sua funcionalidade como diferencial competitivo, uma vez que, a administração de recursos tecnológicos também envolve a análise de processos na sua estruturação, contudo, é evidente que as pessoas e o trabalho em equipe são primordiais para o compartilhamento de saberes, uma vez que, serão as pessoas que assumirão as responsabilidades na modelagem e execução de processos de maneira simplificada e ágil (HAMMER, 1998).

A gestão de processos relaciona-se a ideia de eficiência, eficácia e efetividade das organizações. Sulbrant (1993) classifica essas categorias em avaliações de processo, de metas e de impacto, correspondendo as avaliações de eficiência, eficácia e efetividade. Desse modo, eficiência estaria relacionada a forma que é realizado, isto é, o processo em si, no qual o ideal consiste em fazer mais com menos recursos. A eficácia, por sua vez, conecta-se ao resultado e a relação com as metas estabelecidas e a efetividade ao impacto social que a ação irá produzir.

A metodologia dos 3E's corresponde a uma proposta de indicadores para medir e avaliar o desempenho da gestão pública, considerando que “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229). Por esse ângulo, é evidente também que a eficiência compreende um dos princípios constitucionais que rege a Administração Pública, inserido no artigo 37, juntamente à legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, sendo importante indicador para o planejamento e melhoria da gestão.



Com base no exposto, a próxima seção abordará o caso do Gabinete da SEAD/RN na perspectiva da gestão de processos como fator primordial para eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

ANÁLISE DO GABINETE DA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO/RN

O Decreto Estadual nº 21.298, de 3 de setembro de 2009, o qual aprova o regimento Interno da Secretaria de Estado da Administração, com a natureza e definições das competências e atribuições das unidades e órgãos integrantes e da sua estrutura organizacional, dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Administração. Nessa estrutura, o Gabinete compõe a categoria dos órgãos de direção superior, juntamente à Subsecretaria de Administração e a Subsecretaria de Recursos Humanos (SRH).

Conforme o artigo 4º do Decreto supramencionado, o Gabinete é um órgão de assistência direta, responsável pelo apoio e assistência à Secretária e ao Subsecretário, como também à Chefia de Gabinete. No início do exercício de 2020, o Apoio do Gabinete compreendia o Apoio Administrativo e o Núcleo de Demandas Judiciais. É importante ressaltar que ao falar em “Gabinete” me referirei ao Apoio Administrativo, por ser o setor em que as atividades foram exercidas durante o período.

De acordo com o relatório do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão (PNAGE, 2020), com a proposta de modernização dos processos de gestão da SEAD, foi constatado que a SEAD é uma secretaria de natureza instrumental-administrativa, atuando de forma transversal a todos os órgãos do Governo do Estado e, com isso, a melhoria dos seus processos de trabalho impactaria fortemente nas áreas administrativas de suporte à Administração Pública Estadual.

Com a proposta de modernização da gestão associada à adoção de novas práticas, a partir do levantamento dos atuais processos e implementação de novas rotinas de trabalho, foram analisados a quantidade de processos em cada setor e o tempo médio de resposta aos processos, no período de 01 de janeiro de 2020 a 06 de março de 2020. Nessa análise, os fatores de volume de processos em tramitação e a lentidão na tramitação desses processos, classificaram o setor Gabinete como um dos principais gargalos da Secretaria, sendo necessário um estudo aprofundado no setor para identificação das reais necessidades e proposta de soluções.

Nesse sentido, em janeiro, com a realização do diagnóstico do Gabinete, foi possível observar aspectos favoráveis e desfavoráveis no setor, os quais foram sistematizados em uma análise SWOT, considerando o ambiente interno e externo, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, a qual está exposta no quadro 1 abaixo. Entre esses aspectos destaca-se como ponto positivo a qualificação técnica da equipe e a boa relação interpessoal do setor e, como



aspecto desfavorável, a alta rotatividade dos membros da equipe e a grande quantidade de processos físicos e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI)³.

Quadro 1 – Análise SWOT do setor em janeiro/2020

	Favorável	Desfavorável
Ambiente interno	<ul style="list-style-type: none">• Equipe jovem e com qualificação técnica;• Flexibilidade dos membros da equipe;• Boa relação interpessoal;• Facilidade de uso dos sistemas de informática;• Equipamentos novos e modernos;• Ligação direta com a Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales.	<ul style="list-style-type: none">• Alta rotatividade da equipe;• Equipe desmotivada;• Grande quantidade de processos físicos e digitais;• Armazenamento inadequado dos processos físicos;• Dados não disponíveis;• Rotinas não definidas e não padronizadas;• Ambiente físico desconfortável.
Ambiente externo	<ul style="list-style-type: none">• Boa interação com os setores da Secretaria e com outros órgãos da Administração;• Interação direta com a sociedade.	<ul style="list-style-type: none">• Limitação de recursos;• Grande demanda de outros órgãos da Administração Pública Estadual.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A partir do diagnóstico, foram propostas ações e foi adotada como estratégia para avaliação do desempenho do setor a metodologia PDCA – Plan, Do, Check e Act – Planejar, Fazer, Checar/Avaliar e Agir corretivamente, sendo um método de melhoria contínua. Segundo Campos (1996), o PDCA é um procedimento do gerenciamento de processos e funciona como um caminho para alcançar uma meta. Dessa forma, é bastante utilizado nas organizações no gerenciamento de processos, comumente associado às ferramentas de gestão da qualidade.

O “Plan”/planejar consiste na etapa de definição, tanto das metas como da maneira que o trabalho será realizado. A segunda fase, o “Do” compreende a

³ O SEI, fruto do Decreto nº 8.539 de 08 outubro de 2015, é uma ferramenta digital de gestão de documentos e processos, compondo uma das ações do Processo Eletrônico Nacional (PEN). No estado do Rio Grande do Norte, o sistema passou a ser utilizado pelo Poder Executivo em 2018, por meio do Decreto nº 27.685 de 30 de janeiro, sob gestão da SEAD/RN.



execução do que foi anteriormente definido; o “Check” diz respeito à avaliação, isto é, a verificação do que foi executado com o que foi previsto. E, a quarta etapa, o “Act” significa a retroalimentação do sistema, com a proposição de ações de melhoria e/ou alteração das metas e formas de trabalho, sendo utilizada tanto para manter o resultado já alcançado ou para melhoria contínua.

É evidente que apesar de, em teoria, o PDCA representar um ciclo, na prática as etapas se sobrepõem, de maneira que a avaliação e o replanejamento ocorrem concomitante a execução das atividades propostas. A título de exemplificação, uma das metas estabelecidas para o primeiro semestre de 2020 no Gabinete foi reduzir em 50% a quantidade de processos na Unidade Gabinete. Para isso, os processos foram divididos entre os membros da equipe, cada membro ficando responsável por dois assuntos. O acompanhamento foi realizado semanalmente, verificando a quantidade de processos atribuídos aos membros, os blocos de assinatura e os documentos para correção.

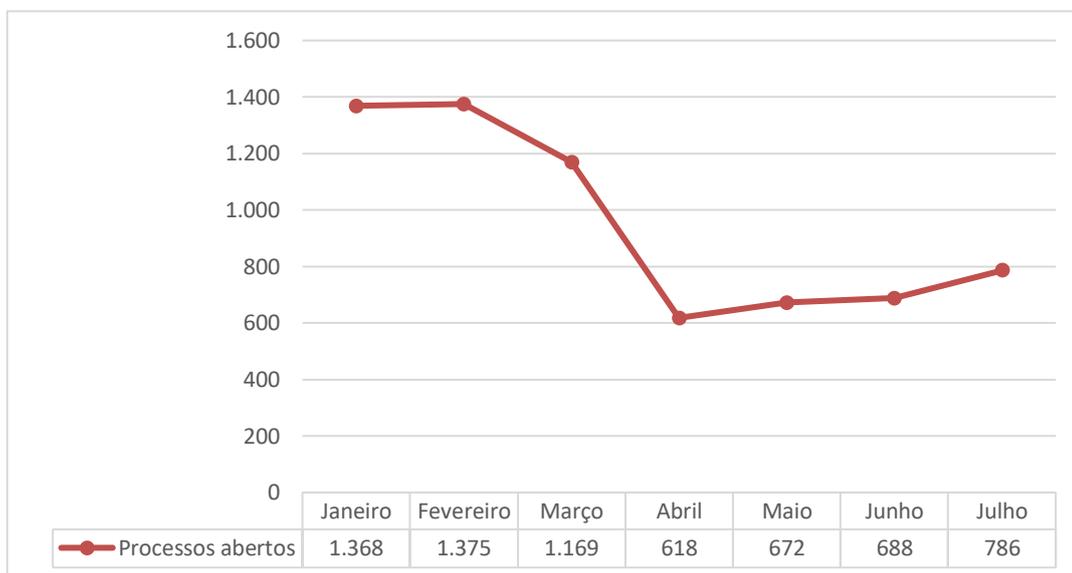
Ao final de abril, foi possível constatar que a meta já havia sido alcançada, com a redução de 1.368 processos para 618. Assim, a nova meta adotada tinha como objetivo manter a quantidade de processos na unidade, subtraindo os requerimentos de servidor e demandas repetitivas. Com a redução e estabilidade no número de processos, foi possível investir esforços na elaboração de um banco de dados e catalogação dos processos do SEI e dos processos físicos, atividades contempladas como metas secundárias no planejamento do semestre.

Nesse período, o principal indicador adotado para medir o desempenho e avaliação do setor foi a quantidade de processos na unidade e o seu tramite. Apesar disso, ressalta-se a limitação desse indicador, no que se refere aos aspectos humanos e da multiplicidade de funções exercidas no Gabinete, como a catalogação de dados, disponibilização de informações para subsidiar o andamento de processos nos outros setores e a tomada de decisões estratégicas para o estado.

O gráfico 1, abaixo, demonstra o quantitativo de processos do sistema SEI nos meses de janeiro a julho. É importante destacar a redução do quantitativo entre os meses de março e abril, como resultado do planejamento proposto em janeiro, a identificação e adequação dos perfis da equipe, padronização de rotinas de trabalho a partir da divisão de tarefas realizada previamente e acompanhamento e controle das demandas da unidade SEI.



Gráfico 1 – Quantitativo de processos na unidade Gabinete no sistema SEI



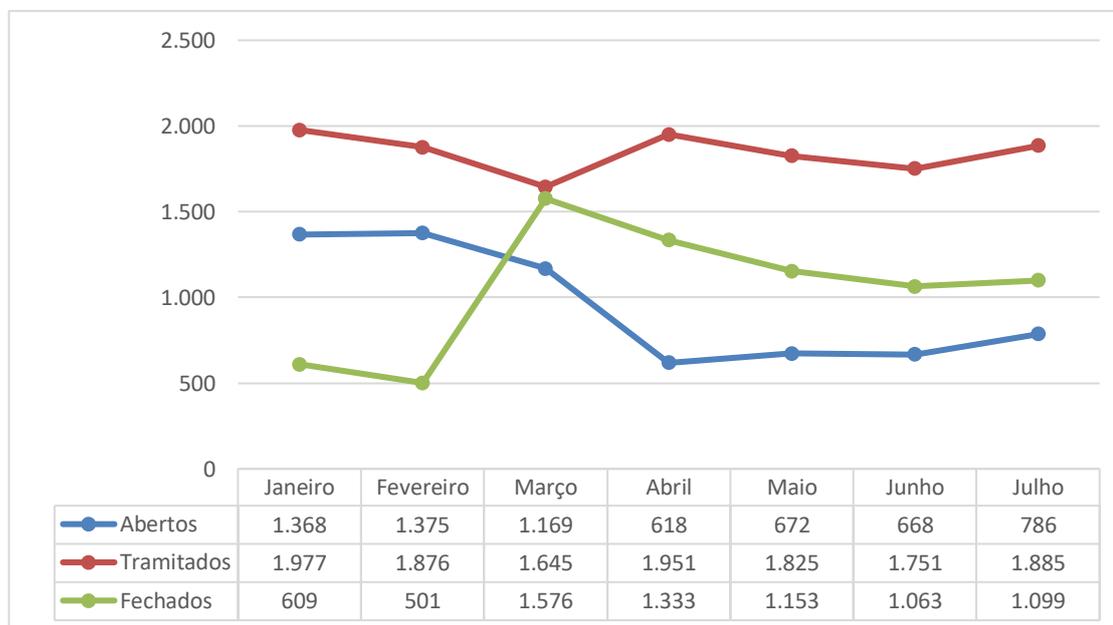
Fonte: Elaboração própria, 2020.

A eficiência, por se relacionar à capacidade de utilização e disponibilização de recursos, como coloca Sano e Montenegro Filho (2013), deve ser analisada na maneira que as atividades são realizadas. Nesse aspecto, aponta-se a modelagem de processos e elaboração de fluxogramas como forma de análise e padronização dos processos. Esse aspecto também pode ser verificado na quantidade de documentos gerados e de processos tramitados na unidade. Em que pese o maior tempo de resposta, em decorrência do período de análise e redefinição de fluxos, a padronização permitiu a tramitação de quantidade superior à dos processos na unidade.

Nessa perspectiva, o gráfico 2 demonstra o andamento dos processos na unidade Gabinete no SEI, expondo em azul os processos abertos, em vermelho os processos que tramitaram na unidade no mês e em verde os processos que foram concluídos no período.



Gráfico 2 – Andamento de processos na unidade Gabinete no sistema SEI



Fonte: Elaboração própria, 2020

Com base no gráfico acima, é possível verificar que apesar da grande quantidade de processos abertos, o número de processos tramitados – isto é, a quantidade de processos que passam pelo setor - é superior à quantidade aberta na unidade. Tal fato demonstra o grande volume de processos trabalhados por mês no setor e alerta para a dificuldade de diminuir o passivo que continua aberto na unidade. Nesse ponto, destaca-se os meses de janeiro e abril com o maior número de processos tramitados (1.977 e 1.951) na unidade do Gabinete.

De maneira complementar, durante esses meses – janeiro a abril - foram gerados 3.373 documentos, sendo, em sua maioria, despachos e ofícios, 2.894 e 278, respectivamente. Salienta-se também a produção de portarias (101), memorandos (21) e ofícios circulares (29). No semestre, o número de documentos aumenta em quase 70% da quantidade dos primeiros quatro meses, totalizando 5.784 expedientes, com destaque para as 406 portarias elaboradas nos três meses (maio junho e julho).

Ao final do primeiro semestre de 2020 foi possível observar mudanças para além da diminuição do número de processos, mas também na organização do trabalho e integração da equipe. A adoção de boas práticas de gestão de processos tem o seu caráter inovador, por permitir uma melhoria do serviço a partir de medidas simples, como planejamento adequado, estabelecimento de metas, monitoramento das ações em execução, *feedbacks*, construção de um bom clima organizacional, divisão de tarefas, modelagem dos fluxos de processos e padronização de rotinas.

Assim como destacado por Paim (2009), a uniformização das rotinas de trabalho, a melhoria do fluxo de informação e a padronização de processos podem ser vistos como pontos da eficácia da gestão de processos. Já o aumento da



satisfação dos clientes pode ser visto como o impacto da adoção dessas ações, estando relacionada à efetividade, bem como, a motivação e entusiasmo dos servidores do setor.

CONCLUSÃO

Para construção de uma boa gestão pública se faz necessário o planejamento adequado à realidade e, principalmente, a avaliação das alternativas e comparação com os resultados esperados. No contexto atual, vivenciamos desafios e modificações constantes em busca da promoção de uma gestão participativa e na valorização do interesse social, sendo, para isso, necessário pensar em medidas inovadoras para o setor público.

A partir de uma concepção de inovação pautada na necessidade de pensar novas estratégias para resolução de problemas e de forma a atender melhor os interesses da sociedade, é possível constatar que pequenas mudanças introduzidas na forma de organizar a rotina da equipe, proporcionam inovação nas práticas diárias de trabalho, como compartilhamento de informações, uniformização de respostas, triagem e atribuição de processos de acordo com os perfis de trabalho dos servidores. Além disso, cabe destacar a multidisciplinaridade de competências na equipe como estratégia na busca de soluções eficazes para o setor, bem como o constante acompanhamento do trabalho da equipe e incentivo a uma comunicação clara para melhoria das relações interpessoais.

Entre os desafios encontrados, ressalta-se a grande quantidade de processos recebidos diariamente, e, nesse aspecto, com a adoção do regime de teletrabalho pelo Poder Executivo Estadual, em virtude da pandemia do novo Coronavírus, foi possível notar uma redução nas demandas protocolados e encaminhadas ao Gabinete, o que favoreceu a concentração de esforços para analisar e dar prosseguimento aos processos gerados e recebidos antes da pandemia.

Contudo, devido à retomada do trabalho presencial, a partir do Decreto nº 29.886, de 01 de agosto de 2020, o alto fluxo de processos foi retomado, sendo necessário replanejar as ações e reorganizar a equipe. Nesse contexto, a adequação dos fluxos de processos, considerando o atendimento presencial aos cidadãos, a garantia de um ambiente de trabalho adequado às normas de saúde pública, a continuidade de encontros e planejamento virtuais, o uso de softwares de gestão da qualidade e aplicação de métodos de avaliação de desempenho representam possibilidades para atuação no Gabinete durante o segundo semestre deste ano e para 2021.

Por fim, a gestão de processos e organização de fluxos pode possibilitar a modernização e inovação administrativa, com o uso adequado das tecnologias de informação, facilitando os tramites processuais e a melhora da comunicação, além de contribuir para diminuição dos gastos públicos e introduzir boas práticas na gestão da administração pública.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.
- CAMPOS, V. F. Gerenciamento pelas diretrizes. Fundação Christiano Ottoni Escola de Engenharia da UFMG, 1996.
- FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N.. Concurso inovação na gestão pública federal análise de uma trajetória (1996-2006). Escola Nacional de Administração Pública, 2007.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jan./jun. 2000.
- HAMMER, M.. Empresa voltada para processos. HSM Management, n.9, ano 2, jul/ago, 1998.
- LOPES, D. P.; BARBOSA, A. C.. Inovação: conceitos, metodologias e aplicabilidade. Articulando um construto à formulação de políticas públicas. Uma reflexão sobre a lei de inovação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.
- MACIEIRA, M. E.; MARANHÃO, M.. O processo nosso de cada dia: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.
- PAIM, Rafael *et al.* Gestão de processos: pensar, agir e aprender. Bookman Editora, 2009.
- RIO GRANDE DO NORTE. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, com a natureza e definição das competências e atribuições das unidades e órgãos integrantes, sua estrutura organizacional, e estabelece outras providências. Decreto nº 21.298, de 03 de setembro de 2009.
- RIO GRANDE DO NORTE. Carta de serviços ao cidadão da Secretaria de Estado da Administração. 2020.
- RIO GRANDE DO NORTE. Dispõe sobre o Plano de Retomada da Jornada de Trabalho Presencial do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte. Decreto nº 29.866, de 31 de julho de 2020.
- RIO GRANDE DO NORTE. Institui o processo administrativo eletrônico no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Decreto nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018.
- SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F.. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. Desenvolvimento em questão, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.
- SCHUMPETER, J. Theory of economic development. Cambridge: Harvard University Press, 1934.
- SILVA, José Antônio. **A cidade que dorme: uma visão alternativa.** Natal: EDITORA TAL, 2018.
- SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBERG, B. Pobreza: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.