



Revista Administração em Diálogo
ISSN: 2178-0080
radposadm@pucsp.br
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Brasil

Gestão por Processos: Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ensino Superior

Carvalho, Kelli Adriane de; Sousa, Jonilto Costa

Gestão por Processos: Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ensino Superior

Revista Administração em Diálogo, vol. 19, núm. 2, 2017

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534655929001>

O(s) autor(es) autoriza(m) a publicação do texto na da revista; O(s) autor(es) garantem que a contribuição é original e inédita e que não está em processo de avaliação em outra(s) revista(s); A revista não se responsabiliza pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es); É reservado aos editores o direito de proceder a ajustes textuais e de adequação às normas da publicação. Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution 4.0 que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista. Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre) em <http://opcit.eprints.org/oacitation-biblio.html>

O(s) autor(es) autoriza(m) a publicação do texto na da revista; O(s) autor(es) garantem que a contribuição é original e inédita e que não está em processo de avaliação em outra(s) revista(s); A revista não se responsabiliza pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es); É reservado aos editores o direito de proceder a ajustes textuais e de adequação às normas da publicação. Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution 4.0 que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista. Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre) em <http://opcit.eprints.org/oacitation-biblio.html>



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Gestão por Processos: Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ensino Superior

Process Management: New Management Model for Public Institutions of Higher Education

Kelli Adriane de Carvalho kelliadri@gmail.com

Universidade de Brasília – UNB, Brasil

Jonilto Costa Sousa jonilto@hotmail.com

Universidade de Brasília – UNB, Brasil

Revista Administração em Diálogo, vol. 19, núm. 2, 2017

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534655929001>

Resumo: A gestão por processos surgiu da necessidade de adoção tendo por foco resultados, desempenho, clientes e da substituição de uma estrutura hierárquica e centralizada para uma flexível. Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo apresentar um panorama de gestão por processos e a sua adoção em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica a respeito do assunto abordado a partir de artigos científicos, livros acadêmicos, dissertações e teses. O resultado deste ensaio demonstra, por meio dos casos abordados em IPES, que a implementação dessa gestão é um instrumento para torná-las mais ágeis e flexíveis para cumprir sua função social com efetividade.

Palavras-chave: Processos, Gestão por processos, Instituições Públicas de Ensino Superior.

Abstract: The process management arose from the need for adoption with a focus on results, performance, customers and the replacement of a hierarchical and centralized structure for flexible. In this context, this paper aims to present an overview of the process management and its adoption in higher education public institutions in Brazil. Therefore, there was literature on the subject approached from scientific articles, academic books, dissertations and theses. The result of this test demonstrates, through the cases dealt with in IPES, that the implementation of this management is a tool to make more agile and flexible IPES to fulfill its social function effectively.

Keywords: Processes, Process management, Public Higher Education Institutions.

Introdução

As organizações públicas estão sob constante pressão para melhoria de desempenho de forma transparente por meio do monitoramento e controle de resultados. Ressalta Motta (2013) que as práticas gerenciais do setor privado têm servido de referência para as mudanças estratégicas do setor público, porém algumas destas características típicas como: a existência de hierarquias rígidas; mudanças políticas e culturais, são fatores de dificultam a aplicação de modelos adotados pelo setor privado e são as principais barreiras encontradas para uma efetiva mudança.

Dentre as organizações públicas estão inseridas as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que têm como princípios constitucionais a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão e o atendimento às necessidades da sociedade. A relação universidade-sociedade deve

ultrapassar as fronteiras, divulgar ações, serviços, disponibilizar canais de acesso e estimular a participação do exercício da cidadania.

Essas Instituições vêm enfrentando uma realidade desafiante, sendo alvo de reflexões como: a equidade de acesso ao ensino superior; o processo de avaliação institucional; a qualidade tendo como enfoque a gestão universitária; o compromisso com o ensino, a pesquisa e a extensão; a formação profissional e a autonomia universitária. Por isso, a busca pela excelência é um dos caminhos de transformação das IPES na melhoria de processos acadêmicos e administrativos.

As IPES são classificadas como universidades, centros universitários e faculdades pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2006). O modelo de estrutura organizacional adotado atualmente pelas universidades públicas continua sendo o burocrático. Segundo Secchi (2009), a estrutura burocrática possui três características fundamentais: a formalidade, que diz respeito aos deveres e responsabilidades dos servidores, formalização entre as comunicações interna e externa e dos processos decisórios; a formalidade está presente na relação entre a chefia e seus subordinados, é baseada em funções e linhas de autoridades claras; e o profissionalismo que diz respeito ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Nesse modelo, as atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão – e as atividades-meio – processos administrativos – de universidades públicas estão em graus de importância diferentes de acordo com a melhoria da eficiência na prestação de serviços ao cidadão.

Na década de 80, a New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), segundo Motta (2013, p.84), difundiu-se como “uma nova e promissora modalidade de gestão pública. (...) com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada”. Surgiu da necessidade de se adotar uma gestão focada em resultado, no desempenho, nos clientes e da substituição de uma estrutura hierárquica e centralizada para uma gestão menos centralizada. Os servidores públicos assumiram o papel de prestadores de serviço, responsabilizando-se em promover a atividade-fim com maior eficiência; e os cidadãos deixam de ser apenas receptores dos serviços prestados pelo Estado, e passam a ser considerados como clientes e usuários dos serviços públicos.

Com o advento da NPM práticas como: gestão da qualidade; de projetos; reengenharia; downsizing, deram embasamento para a gestão por processos. Por meio dessa, pretende-se maximizar os resultados e o desempenho de processos, permitindo a redução de custos, melhor alocação e utilização de recursos e aumento na qualidade dos serviços prestados. Uma vez que pouco se tenha relatado na literatura sobre a implementação da gestão por processos em organizações públicas de ensino superior no Brasil, justifica-se o presente estudo. Para tanto, foi feita uma pesquisa bibliográfica a respeito do assunto abordado a partir de periódicos científicos livros, teses, dissertações e legislações. Foram utilizadas as bases de dados da Capes como: Scielo, ProQuest, BDTD. Sendo assim, este trabalho tem como proposição: apresentar um

panorama de gestão por processos e a sua adoção em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil.

Processos e Gestão de / por Processos

Introduzindo o conceito de processo, Biazzi, Muscat e Biazzi (2011, p.871) afirmam que “(...) é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, entradas e saídas, claramente identificadas”.

Essa definição oriunda da engenharia e é, portanto, relacionada a atividades que são mais interdependentes e realizadas numa sequência específica. Sendo restrita, não abrange processos que não tem início e fim claros ou cujo fluxo não é bem claro. Alguns processos podem ter impacto maior do que os demais na própria viabilidade da organização.

Davenport (1994), aborda sobre reengenharia de processos e propôs que:

Um processo é simplesmente um conjunto de atividades estruturadas e medidas, destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado. É, portanto, uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim e inputs e outputs claramente identificados: uma estrutura para a ação. Enquanto a estrutura hierárquica é, tipicamente uma visão fragmentada e estanque das responsabilidades e das relações de subordinação, a estrutura de processo é uma visão dinâmica da forma como a organização produz valor (DAVENPORT, 1994, p.13).

Para Paim (2002), processos são uma estruturação-coordenação-disposição lógico-temporal de ações e recursos que tem por objetivo gerar produtos/serviços para os clientes da organização. Esses podem estar relacionados a qualquer atividade, finalística ou de apoio, possuindo um responsável pelo desempenho global e outros locais direcionados ao andamento de suas partes constituintes. O desenrolar e desenvolvimento dos fluxos de objetos cabe aos processos, enquanto às funções ou unidades cabe a concentração de conhecimentos por semelhança dentro das organizações.

Para Paim (2002), processos são uma estruturação-coordenação-disposição lógico-temporal de ações e recursos que tem por objetivo gerar produtos/serviços para os clientes da organização. Esses podem estar relacionados a qualquer atividade, finalística ou de apoio, possuindo um responsável pelo desempenho global e outros locais direcionados ao andamento de suas partes constituintes. O desenrolar e desenvolvimento dos fluxos de objetos cabe aos processos, enquanto às funções ou unidades cabe a concentração de conhecimentos por semelhança dentro das organizações.

Para Salerno (1999), processo é definido como:

Uma cooperação de atividades distintas para a realização de um objetivo global, orientado ao cliente final que lhes é comum. Um processo é repetido de maneira recorrente dentro da empresa. A um processo correspondem: um desempenho, que formaliza o seu objetivo global (um nível de qualidade, um prazo de entrega etc.); uma organização que materializa e estrutura transversalmente a

interdependência das atividades do processo, durante sua duração; uma corresponsabilidade dos atores nesta organização, com relação ao desempenho global; uma responsabilidade local de cada grupo de atores ao nível de sua própria atividade (SALERNO, 1999, p.105)

Processos transformam entradas em saídas de acordo com certas regras e restrições, e são habilitados por diversas pessoas, sistemas e instalações, ressalta Paim et al. (2009). Existem para entregar valor aos clientes e outras partes interessadas, não existindo de forma isolada. A saída de um é sempre a entrada de outro. Vivem em um ecossistema multifacetado e não são compostos apenas de sequências de atividades simples. Nessa visão holística, questões externas (satisfação do cliente, níveis de serviço, qualidade, reutilização etc.) fazem parte do gerenciamento da mesma forma que questões internas: identificação de perdas, redução de tempo do ciclo, simplificação de regras.

Seja qual for seu ramo de atividade, são os processos que permitem que o trabalho se realize, assim, independentemente da eficiência da organização ou de seus funcionários, se os usados já estão superados, sua sobrevivência estará seriamente comprometida. Ademais, (PAIN et al. 2009) é importante que os envolvidos o entendam de forma mais detalhada possível a fim de melhorá-los continuamente.

Conforme apresentado no Quadro 1, Paim et al. (2009, p. 104) afirmam que “além dos elementos centrais, existem alguns atributos que contribuem para o entendimento do processo, sua classificação e criam implicações gerenciais”.

Quadro 1
Atributos do processo.

ATRIBUTOS	FINALIDADE	FORMAS/CLASSIFICAÇÃO
Coordenação	Integrar as atividades desenvolvidas em cada área da organização.	Lateral, com redes interpessoais; Informal, que envolve comunicação formal ou informal; Formal, envolve equipes, coordenadores e estruturas matriciais; Estruturação flexível ou rígida; Centralizada ou descentralizada;
Complexidade de Atributos	Complementar a descrição do processo na forma de modelos que representam mais do que atividades, recursos e objetos em fluxo. Varia em função da natureza das atividades predominantes em um processo.	Atividade de avaliação; Atividade negocial; Atividade aprovatória; Atividade consultiva; Atividade de concepção; Atividade normativa; Atividade de planejamento/programação; Atividade de execução; Atividade de acompanhamento ou monitoramento; Atividade de controle.
Tipo de Propósito	Gerenciar, transformar/produzir um produto ou dar suporte a outros processos.	Processos de gestão; Processos finalísticos; Processos de suporte ou apoio.
Critidade ou Importância	Relacionada à contribuição para agregação de valor, à transformação ou à contribuição para a transformação do produto que resulte em percepção pelo cliente e, principalmente, relacionada à orientação dos critérios para priorizar processos a serem geridos com maior atenção.	Críticos; Não críticos.
Matuidade	Relacionada aos típicos níveis de maturidade – indefinidos, repetitivos, normalizados, mensurados e geridos.	Processos <i>ad hoc</i> ; Processos repetitivos; Processos normalizados; Processos mensurados; Processos geridos.

Elaborado pelo autor, adaptado de Paim et al. (2009).

Gonçalves (2000) classificou os processos em categorias: de negócios ou clientes que são considerados primários pois possuem a capacidade de gerar valor diretamente ao cliente. Caracteriza-se pela atuação da organização e são suportados por outros processos internos, resultando no produto ou serviço que é recebido externamente. Possuem características típicas de organizações as quais se encontram e são diferentes de uma para outra.

Os processos organizacionais ou de integração organizacional são centralizados e viabilizam o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da organização em busca de seu desempenho geral, garantindo o suporte adequado aos processos de negócio. Geralmente produzem resultados imperceptíveis para os clientes externos, mas são essenciais para a gestão efetiva do negócio. Usualmente são horizontais, ou seja, criados para a coordenação das atividades que se espalham por várias unidades e de suporte pois garantem o apoio necessário ao funcionamento adequado dos processos primários ou de negócios.

O processo gerencial típico de organizações é a avaliação da qualidade do atendimento feita pelos clientes. São focalizados nos gerentes e suas relações, incluem as ações de medição e ajuste de desempenho da organização. Conforme Gonçalves (2000), assim como os organizacionais, são considerados de informação, decisão e suporte. Podendo ser: vertical ao se referir ao planejamento e orçamento, relacionando-se com a alocação de recursos escassos; e horizontal quando tem, como base em seu desenho, o fluxo de trabalho.

Essa categorização, conforme Gonçalves (2000), torna-se essencial para um melhor entendimento dos processos e suas implicações pois, cada vez mais, as organizações estão preocupadas em agregar valor, construir um ambiente colaborativo, estimular os funcionários e implementar ideias de melhoria e inovação.

Os processos apresentam duas características importantes. Segundo Gonçalves (2000), a primeira é a interfuncionalidade pois a maioria dos processos atravessa as fronteiras das áreas funcionais, são transversais, transorganizacionais, interfuncionais ou interdepartamentais. Também podem ser chamados de processos horizontais pois se desenvolvem de maneira perpendicular à estrutura vertical típica das organizações funcionais. Sendo a segunda, referente ao fato de que as organizações são uma coleção dos fluxos de valor voltados para a satisfação de clientes internos ou externos.

Ressalta Dixon (2012), que a gestão por processos é um dos principais alavancadores de organizações públicas que devem se adaptar às frequentes mudanças impostas por leis, legislações, normas etc.; permitindo uma maior agilidade e eficiência na prestação de serviços ao cidadão. Tendo em vista, o crescente interesse das organizações públicas pelo tema, é necessária, em primeiro lugar, a diferenciação entre a 'gestão por processos' da 'gestão de processos', para um posterior entendimento do contexto e metodologia.

O termo 'gestão de processos', conforme De Sordi (2012, p.24), "apresenta-se como um estilo de organização e gerenciamento da operação

de empresas; já a gestão por processos possui uma abrangência maior e sua abordagem administrativa é de prioridade, foco e desenvolvimento do processo de negócio”

Jesus e Macieira (2014) afirmam que tanto a ‘gestão de processos’ como a ‘gestão por processos’ têm por interesse entender as necessidades de seus clientes e repensar o modo como o trabalho é distribuído ao longo de suas unidades para gerar melhores produtos e serviços. Porém, enquanto a primeira foca em estruturar o gerenciamento do ciclo de vida de um determinado processo, buscando sua evolução constante; a outra pressupõe, além de uma alteração organizacional, uma forma de pensar e agir o negócio de maneira diferente.

De acordo com De Sordi (2012), a abordagem administrativa da gestão por processos é também conhecida como abordagem sistêmica para a gestão das organizações, essa denominação foi baseada e fundamentada na Teoria Geral de Sistemas (TGS).

Na administração, conforme De Sordi (2012), a TGS passou a ser aplicada em função da necessidade de uma síntese e maior integração das Teorias Científica e Relações Humanas, Estruturalista e Comportamental. Isso fez com que surgisse uma nova abordagem administrativa: a abordagem sistêmica para gestão das organizações.

Maximiliano (2012) explica que, ao contrário da Teoria Clássica em que a estrutura e o controle organizacionais eram rígidos, na TGS a estrutura passa a ser flexível e de livre escolha, ou seja, a estrutura é adaptável às atividades desempenhadas pela organização com o objetivo de manter-se no mercado. Quanto mais flexível a estrutura da organização, melhor será sua adaptação ao ambiente. Dessa forma, passou-se a ter uma nova interpretação sobre as organizações.

Conforme De Sordi (2012), a TGS constitui a base para a elaboração da teoria sobre o gerenciamento de processos organizacionais ao enfatizar a necessidade da integração e explicitar a interdependência entre as diferentes partes da organização em detrimento de uma estrutura baseada em silos funcionais. Hammer (2004) denominava os departamentos de ‘silos funcionais’, e considerava que as inovações não deveriam ficar limitadas a esses, mas desenvolver todos os processos, de uma ponta a outra, passando por todos os departamentos, com uma cadeia de atividades coordenadas e gerenciadas. Nessa mesma linha de pensamento, Gonçalves (2000, p.14) afirma que na organização por funções “(...) os processos precisam atravessar as fronteiras entre as ‘chaminés funcionais’, com sensível perda de tempo, qualidade e capacidade de atendimento”. Tal visão corrobora a perspectiva da gestão por processos, que torna a integração intra e interorganizacionais fatores importantes para o alcance de diferenciais frente à concorrência.

Baldam, Valle e Rozenfeld (2007) apresentam de maneira simplificada o entendimento ao abordar a gestão por processos:

A evolução e a difusão da gestão por processos traz a perspectiva das organizações como um conjunto de processos internos e externos que devem ser entendidos e mapeados, de modo que as tarefas não sejam definidas segundo a função dos departamentos organizacionais, mas, sim, de acordo com as atividades que

proporcionarão maior valor agregado à organização e aos produtos/serviços oferecidos. Assim, a racionalização contemporânea do trabalho passa a interpretar as atividades organizacionais de maneira ampla e transfuncional, de forma que um processo pode cruzar departamentos e solicitar diferentes serviços, com foco na atividade que deve ser executada (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2007, p.7)

De Sordi (2012) apresenta algumas características que diferenciam as abordagens administrativas da organização funcional da por processos. Na primeira, os profissionais possuem um papel definido e delimitado, o treinamento serve para um ajustamento à função específica desempenhada, a supervisão é feita por níveis hierárquicos superpostos e sua avaliação é feita com base no desempenho individual. A estrutura é hierárquica e departamentalizada; as ferramentas de tecnologia da informação são representadas por sistemas limitados às áreas funcionais para os quais foram desenvolvidos; em relação ao ambiente externo, sua competição é fomentada pela pressão constante sobre clientes e fornecedores. Com isso, o que se percebe é um atrito entre as áreas funcionais, desconfiança entre os profissionais e insegurança no trabalho.

Na abordagem administrativa da gestão por processos, as atividades são complementares, apesar de cada profissional desempenhar uma atividade e papel diferentes de acordo com seu perfil e habilidade, gerando sinergia e interação entre os profissionais. A hierarquia é reduzida; não há um comando e controle, mas uma negociação e colaboração. Não existe a figura do 'chefe' e o treinamento cede lugar ao contínuo processo de capacitação visando o atendimento das competências transdisciplinares adquiridas ao longo do processo. A avaliação não é baseada no desempenho individual do profissional, mas sim no desempenho de cada processo, mantendo uma linha de agregação constante de valor ao trabalho final. Os sistemas de informação são integrados permitindo a intercomunicação entre as áreas funcionais. A competição cede lugar a colaboração por meio de parceria de negócios visando o bem comum. Dessa forma, a gestão por processos cria uma expectativa de responsabilidade comum entre as redes colaborativas em relação à transparência de informações, cooperação mútua e confiança.

O modo funcional de sistematizar a organização dá lugar a uma visão horizontalizada com foco no próprio trabalho, identificando os principais elementos a serem executados para que a instituição funcione e cumpra sua missão. A organização horizontal aumenta a eficiência e eficácia dos processos, além da velocidade de resposta ao mercado pelas organizações (LAURINDO; ROTONDARO, 2006). Isso porque no interior de cada processo, são gerados fatos e dados que, junto com os obtidos externamente à organização, dão origem às informações que auxiliam na tomada de decisão e alimentam a produção de conhecimento e é esse que dará à organização capacidade necessária para a ação e inovação (BRASIL, 2009).

Para Hammer (2004), a mudança de uma organização tradicional para processos é difícil pois os indivíduos têm que aprender a pensar de uma nova maneira, revigorada e sistêmica, compreendendo melhor o negócio, assumindo mais responsabilidades e trabalhando em equipe. Em síntese,

é necessário que haja participação, envolvimento e comprometimento de todos para com os objetivos da organização na busca da satisfação do cliente e do consequente aumento da competitividade em uma sociedade cada vez mais globalizada e dinâmica.

Pradella, Furtado e Kipper (2012, p.6) conceituam a gestão por processos como “um enfoque sistêmico de projetar e melhorar de forma contínua os processos organizacionais, por pessoas devidamente capacitadas e trabalhando em equipe, unindo capacidades tecnológicas e inovadoras, com o objetivo de agregar valor para o cliente”. Tendo em vista que os valores agregados passam por transformações ao longo do tempo, os processos têm necessidade de evoluírem ao longo de sua vida com o propósito de manter o cliente satisfeito, acrescenta Fiel Filho (2010).

No Manual de Gestão por Processos do Ministério Público Federal (BRASIL, 2013), a gestão por processos é conceituada como uma abordagem sistemática de gestão que trata de processos de negócios como ativos, que potencializam diretamente o desempenho da organização, primando pela excelência organizacional e agilidade nos negócios. Isso envolve a determinação de recursos necessários, monitoramento de desempenho, manutenção e gestão do ciclo de vida do processo. Fatores críticos de sucesso estão relacionados a como mudar as atitudes e perspectivas de pessoas em avaliar o desempenho dos processos das organizações. Permite a análise, definição, execução, monitoramento e administração, incluindo o suporte para a interação entre pessoas e aplicações informatizadas diversas. Destaca que as regras de negócio da organização, travestidas na forma de processos, sejam criadas e informatizadas pelas próprias áreas de gestão, sem interferência das áreas técnicas. O propósito desses sistemas é padronizar processos corporativos e ganhar pontos em produtividade e eficiência.

Para Laurindo e Rotondaro (2006), a gestão por processos pode ser entendida como um enfoque de desenvolvimento organizacional que tipicamente objetiva alcançar melhorias qualitativas de desempenho na gestão, tomando uma visão objetiva e sistêmica das atividades, estruturas e recursos necessários para cumprir os objetivos críticos do negócio.

Gestão por Processos nas Instituições Públicas

As IPES têm procurado “adotar os novos modelos de gestão aplicados em empresas privadas no intuito de melhorar a qualidade de seus serviços” (CUNHA, 2012, p.7). Por trabalharem com uma atividade de produção de conhecimento, torna-se ainda mais relevante o trabalho por processos, “uma vez que a sequência de atividades nem sempre é visível, nem pelo cliente, nem por quem realiza essas atividades” (GONÇALVES, 2000, p. 14). Além disso, segundo Fiel Filho (2010), por se tratarem de organizações que trabalham com recursos escassos em relação a demanda exigem uma maior capacidade de gestão. Assim, faz-se necessária uma gestão por processos, para que esses possam gerar produtos/serviços que atendam às expectativas e necessidades dos cidadãos.

Porém, quando se pretende uma mudança para uma gestão por processos nas instituições públicas, além das dificuldades igualmente encontradas nas empresas privadas, outros fatores devem ser levados em consideração, dentre os quais a burocratização e o distanciamento do cidadão (FIEL FILHO, 2010).

Biazzi; Muscat (2007) afirmam que esse cenário de lentidão administrativa e serviços que não satisfazem a população decorre de uma gestão fundamentada em estruturas excessivamente rígidas e hierarquizadas. De forma geral, os processos de trabalho nas instituições públicas brasileiras caracterizam-se pelo apego exagerado às normas, sem que haja um questionamento das rotinas de trabalho. Além disso, conforme Junquillo (2004), verifica-se no setor público brasileiro uma forte resistência a controles formalizados e avaliações formais de desempenhos. Por isso, conforme Biazzzi; Muscat; Biazzzi (2011), os projetos de melhoria devem levar em conta as características específicas do setor público – dentre as quais se destacam hierarquias rígidas, ênfase em mudanças de curto prazo e na direção política. Para Vaz (2008, p.3), a Gestão por Processos é um “excelente instrumento para reverter a tendência à constituição de burocracias autocentradas no setor público”, na medida em que os processos precisam estar direcionados para atender às demandas dos clientes, internos ou externos. Entretanto, ressalva que, no setor público, há grande risco de insucesso das iniciativas de redesenho de processo devido às características do setor – empecilhos legais, falta de recursos, incertezas políticas e descontinuidade administrativa.

Segundo Biazzzi, Muscat e Biazzzi (2011), para o alcance do êxito na gestão por processos, em especial nas IPES, é importante preparar a organização públicas para a intervenção, com uma compreensão correta de objetivos a serem alcançados e o comprometimento de todos.

Gestão por Processos nas IPES

Atualmente a sociedade brasileira vem buscando serviços melhores e que atendam aos interesses da população de forma transparente. Inseridas nesse contexto encontram-se as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que têm por objetivo desenvolver e disseminar o conhecimento. Essas Instituições são mantidas pelo Governo e são classificadas pelo Ministério da Educação (MEC) como: universidades, centros universitários e faculdades. Existem ainda outras denominações, como institutos superiores, escolas superiores e faculdades integradas. As instituições públicas são criadas e mantidas pelo poder público nas três esferas - federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2006).

Para a sobrevivência da educação e prestação de um serviço de qualidade é necessário um relacionamento adequado entre sociedade e instituições de ensino superior, permitindo que a organização se adapte às mudanças e se ajuste às necessidades sociais. Marcovith (1998, p.22) afirma que “são as transformações mundiais em todas as áreas de atividade humana, que devem mover as estratégias acadêmicas”.

Conforme Pessoa (2000), as IPES possuem um enfoque sistêmico pois se constituem em um conjunto de processos que são alimentados considerando as principais entradas pessoas, informações, recursos tecnológicos que por meio do processamento resultam em saídas produtos e serviços como por exemplo: produção científica, formação profissional) em um constante ciclo de realimentação, sofrendo influências do ambiente externo.

De acordo com Vieira e Vieira (2004), as universidades federais brasileiras primam por estruturas organizacionais extremamente burocráticas, tanto no campo administrativo como no campo acadêmico, tornando as três dimensões da atividade acadêmica universitária – ensino, pesquisa e extensão – reféns da burocracia, submetida a normas e dependências muitas vezes desnecessárias, produzidas pelas estruturas piramidais de apoio.

Para Silva Jr. (2000), tudo parece indicar que, ao longo dos séculos, as universidades foram estruturadas para mudar lentamente, como forma de perenizar suas atividades. Diferente do cenário mundial, a universidade mostra-se estática e se acomoda, limitando-se à repetição. Corroborando com esse pensamento, Vieira e Vieira (2004) afirmam que o grande impasse no processo de mudança nas universidades públicas está na resistência explícita e velada à qualquer cogitação de transformar as realidades arcaicas que dominam as instituições públicas de ensino superior. Apontando três razões para esse comportamento: o medo à mudança; os interesses pessoais; e a proteção corporativa.

Sendo assim, as IPES passam por um período que exige mudanças capazes de torná-las mais ágeis e flexíveis para cumprir sua função social com eficiência. Para tanto, conforme Pessoa (2000), é necessário que estejam ajustadas às novas formas de gestão e práticas administrativas, que atendam à necessidade de informações e conhecimento que é criada pelas transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas.

Para que haja esse ajuste às novas forma de gestão e práticas administrativas é importante o comprometimento de todos os envolvidos na organização das IPES. Assim, as pessoas do nível estratégico, tático e operacional participam do planejamento, das propostas e da execução de mudanças para atendimento das demandas atuais.

Para Vieira e Vieira (2004), a mobilização das comunidades universitárias às mudanças estruturais, organizacionais, acadêmicas e, principalmente, de comportamento – passando de uma cultura burocrática à outra pós-burocrática – é o grande passo no caminho da reestruturação. Universidades estruturadas em faculdades, centros, institutos, decanatos, departamentos, escolas, colégios, comissões, coordenações, núcleos e outras formas funcionais tendem naturalmente a se constituir em organismos burocráticos de alta densidade e dispersão de poder.

O alinhamento das organizações, tanto privadas como públicas, com a metodologia da gestão por processos não é imediata, pois envolve pessoas, comunicações de vários tipos e mudanças. Segundo Müller (2003), a quebra de paradigmas há muito tempo enraizados na cultura executiva

necessária para o enfoque na gestão por processos pode ser encarada como um dos principais desafios das organizações modernas.

Como geradora de conhecimentos e saberes, as instituições de educação superior brasileiras, em particular as universidades, têm enfrentado constantes desafios de gestão e de busca de formas mais eficientes e eficazes de atuação provocados por mudanças no ambiente. Entre os motivadores da mudança estão aspectos relacionados à política educacional, as demandas do setor produtivo, as flutuações na demanda por cursos e as renovadas necessidades e expectativas dos discentes (MEYER JR; PASCUCCHI; MANGOLIN, 2012). Segundo Bolzan (2006), no ambiente interno das universidades, a busca pela qualidade é um dos caminhos trilhados pela gestão para melhorar os processos acadêmicos e administrativos como contribuição à solução dos graves problemas que envolvem a gestão universitária.

Dessa forma, afirmam Biazzi; Muscat; Biazzi (2011), a implementação da gestão por processos nas IPES deve ser utilizada com o objetivo de planejar e executar melhor as atividades pela definição adequada de responsabilidades, uso dos recursos de modo mais eficiente, realização de prevenção e solução de problemas, eliminação de atividades redundantes, aumentando a produtividade, com agregação de valor à prestação de serviços ao cidadão.

Algumas instituições públicas têm utilizado a metodologia da gestão por processos para uma maior eficiência e eficácia dos seus serviços prestados. Como é o caso da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais que utilizou o Guia para Melhoria de Processos do Governo de Minas Gerais (BRASIL, 2011) na aplicação de um estudo a respeito dos processos de emissão de carteira de identidade e de emissão de atestado de antecedentes criminais. Esse estudo chegou a conclusão que:

As iniciativas no sentido de reestruturar os processos de trabalho viabilizaram a melhoria do clima organizacional e, em certa medida, o maior envolvimento dos funcionários na execução das ações de melhoria. Portanto, foi possível perceber a importância de repensar a forma como a administração pública funciona e buscar aprimorar-se (FERREIRA et al., 2014, p. 24).

Outro estudo interessante que objetivou a melhoria dos processos críticos teve aplicação na Coordenação do Curso de Graduação da Universidade Federal da Paraíba. Os processos críticos priorizados foram “matrícula” e “montagem de blocagem”. Após o mapeamento dos processos e as propostas apresentadas do estudo para agilizar o andamento dos processos críticos, Salgado et al. (2013, p.166) chegaram a conclusão de que “a gestão por processos pode ser aplicada em instituições públicas, trazendo benefícios para a organização” (SALGADO et al. 2013, 166).

Atualmente, a iniciativa que mais se destaca e está sendo utilizada como modelo de redesenho e gerenciamento de processos nas Instituições Federais de Ensino Superior é a implantação de unidade organizacional específica de projeto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Segundo Brodbeck et al. (2013), trata-se de uma unidade relacional, normativa e coordenadora, que prescreve métodos e

ferramentas que orientam a gestão por processos na organização, atuando nos níveis estratégico, tático e operacional.

Dentre os propósitos alcançados do EP, conforme afirma Brodbeck et al. (2013), está a criação de uma metodologia de implementação da visão por processos na Instituição, que contempla o Gerenciamento de Processos de Negócios (BPM), e envolveu o relacionamento dos processos com estratégias, mapas de contexto, macrofluxos dos processos finalísticos e de apoio.

A capacitação dos servidores foi um passo importante para implementação da metodologia do EP e disseminação da cultura de processos na Instituição. Segundo Brodbeck et al. (2013, p.5), “como resultado dos cursos, o EP recebe os diagramas as is específicos de cada unidade, mapeados no padrão estabelecido pelo EP, os quais são publicados na área de Processos do Portal do Servidor, validados pelos usuários e com a lista de oportunidades de melhorias”.

O primeiro processo crítico diagramado foi o de Compras, tendo em vista que apresentou problemas em vários relatórios da auditoria em relação ao tempo de execução, à eficácia e à utilização dos recursos e, principalmente, pela falta de padronização. Correlato a isso, padrões, métodos e ferramentas foram sendo desenvolvidos para orientar a gestão dos processos da Instituição.

A apresentação do EP da UFRGS é essencial para demonstrar a importância de sua implementação como impulsionador na proposição de melhorias na gestão e disseminador da visão e cultura de processos, além de proporcionar capacitação contínua dos servidores. A metodologia e os resultados positivos apresentados pela Instituição tem demonstrado melhorias na eficiência e eficácia dos processos que fizeram com que a Universidade de Brasília (UnB) se interessasse pelo tema, buscando estabelecer parceria com a UFRGS com o intuito de implantar e disseminar a gestão por processos.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi o de apresentar um panorama de gestão por processos e a sua adoção em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil. A adoção desse modelo permite uma transparência e conhecimento dos procedimentos de execução dos processos, permitindo o alcance do objetivo das organizações públicas de prestar um serviço de qualidade, em menor tempo, focado nos clientes internos e externos.

Sendo as IPES, responsáveis pela geração de conhecimentos, é de suma importância que esteja preparada para acompanhar as mudanças culturais e tecnológicas constantes. Por serem agentes transformadores, essas Instituições, ao institucionalizar a gestão por processos, torna-se um exemplo a ser seguido, embora cada organização tenha sua peculiaridade.

Diante deste estudo, constatou-se que o campo da gestão por processos, por ser um assunto recente, torna-se um ambiente vasto e interessante a ser explorado, e que há poucos trabalhos com rigor acadêmico que abordam a adoção dessa forma de gestão pelas Instituições Públicas de

Ensino Superior. Sendo assim, este trabalho contribui também com a literatura por meio de um estudo teórico que poderá servir de base para novas pesquisas.

Para um aprofundamento em relação ao tema de implementação do modelo de gestão por processos, sugere-se como pesquisas futuras: descrever os casos de sucesso das IPES que adotaram o modelo de gestão de processos; estudar os modelos existentes de aperfeiçoamento de processos; proposição de novos modelos; identificar as metodologias utilizadas para a modelagem de processos etc.

Por meio deste estudo, identificou-se que o modelo de gestão comumente adotado nessas Instituições é tradicional, ou seja, apresenta uma departamentalização, rigidez, hierarquia e burocracia; fatores dificultadores para a inovação e o aperfeiçoamento dos processos. Porém, com a implementação da gestão por processos é possível a reformulação desse contexto cultural baseado em funções.

Referências

- BALDAM, R. L.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. Gerenciamento de processo de negócios – BPM: uma referência para implantação prática. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- BIAZZI, M. R. Instituições públicas de ensino superior: estudo de casos de aperfeiçoamento de processos administrativos. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Gestão & Produção*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011.
- BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N. Modelo de Aperfeiçoamento de Processos Administrativos para Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileira. In: XXXI Encontro da ANPAD – ENANPAD. Anais... Rio de Janeiro, RJ, 2007.
- BOLZAN, C. I. M. Excelência em Gestão Universitária: Um Estudo de Caso em uma Instituição Federal de Ensino Superior. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSM. Santa Maria. 2006.
- BRASIL. Decreto no 5.773, de 7 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em: 20 nov 2014.
- _____. Decreto no 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o programa nacional de gestão pública e desburocratização, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm, Acesso em 25 nov 2014.

- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Documento de Referência. 56p. 2009.
- _____. Ministério Público Federal. Secretaria Jurídica e de Documentação. Escritório de Processos Organizacionais do MPF. Manual de gestão por processos. Brasília: MPF/PGR, 73 p. 2013.
- CUNHA, A.U. do N. Mapeamento de processos organizacionais na UnB: Caso Centro de Documentação da UnB – CEDOC. 2012. 66 f. Monografia (Especialização em Gestão Universitária) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2012.
- DE SORDI, J. O. Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DIXON, J. Hype Cycle for Business Process Management, 2012. 100 p.
- FIEL FILHO, A. Gestão dos processos e a eficiência na Gestão Pública. In: KANAANE, R. FIEL FILHO, A. ; FERREIRA, M.G. (orgs.). Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010. 241 p.
- GONÇALVES, J.E.L.G. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*, v.40, n.1, p.6-19, jan./mar., 2000.
- HAMMER, M. A agenda. São Paulo: Almedina, 2004.
- _____. Deep change: how operational innovation can transform your company. *Harvard Business Review*, Harvard, v. 82, n. 4, p. 84-96, 2004.
- JESUS, L.; MACIEIRA, A. Repensando a gestão por meio de processos: como BPM pode transformar negócios e gerar crescimento lucrativo. Rio de Janeiro: Algo Mais Editora, 2014.
- JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 1, p. 137-156, 2004.
- LAURINDO, F. J. B.; ROTONDARO, R. G. Unindo tecnologia da informação e gestão por processos: introdução e objetivos. In: _____. (Coord.). Gestão integrada de processos e da tecnologia da informação. São Paulo: Atlas, 2006, p. 1-13.
- MARCOVITH, J. A universidade (im)possível. São Paulo: Futura, 1998.
- MAXIMILIANO, A.C.A. Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital. 7. ed, São Paulo: Atlas, 2012.
- MEYER JR, V.; PASCUCI, L.; MANGOLIN, L. Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 49-70, 2012.
- MÜLLER, C. J. Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações). 2003. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da Gestão Pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.
- PAIM, R. Engenharia de processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos. 2002. Tese (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. Gestão de processos: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009, 328p.
- PESSOA, M. N. M. Gestão das universidades federais brasileiras: um modelo fundamentado no balance scorecard. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). UFSC. Florianópolis.
- PRADELLA, S. ; FURTADO, J.C.; KIPPER, L.M. Gestão de processos: da teoria à prática. São Paulo: Atlas, 2012. 141 p.
- SALERNO, M. Projeto de organizações integradas e flexíveis: processos, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação-negociação. São Paulo: Atlas, 1999.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SILVA Jr., O. F. Avaliando os sistemas de informações executivas nos processos decisórios das instituições universitárias brasileiras. Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.
- VAZ, J. C. Processos de trabalho no setor público: gestão e redesenho. 2008. Disponível em: <http://vaz.blog.br/blog/wp-content/uploads/2011/05/texto-revisaoprocessos-revisado1.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2014.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M.M.F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. Revista de Administração Contemporânea, v. 8, n. 2, p. 181-200, abr/jun. 2004.