

# Nota Técnica

## Projeto Agiliza: Pesquisa de Percepção do Eixo “Burocracia”

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Jean Marlo Pepino De Paula

# Nº 20

Brasília, julho de 2016

**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Juliano Cardoso Eleutério

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas**

**Macroeconômicas**

Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Alice Pessoa de Abreu

**Chefe de Gabinete, Substituto**

Márcio Simão

**Assessor-chefe de Imprensa e**

**Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## PROJETO AGILIZA: PESQUISA DE PERCEPÇÃO DO EIXO “BUROCRACIA”

Sheila Cristina Tolentino Barbosa<sup>1</sup>

Jean Marlo Pepino De Paula<sup>2</sup>

A pesquisa objeto desta Nota Técnica tem por finalidade contribuir para o alcance dos objetivos do projeto AGILIZA<sup>3</sup>, desenvolvido pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento.

O projeto AGILIZA busca implementar medidas de desburocratização, simplificação e automação de processos na Administração Pública Federal e está organizado em três eixos: burocracia, governo e cidadão, os quais envolvem distintas percepções sobre o funcionamento da Administração Pública Federal (APF). Neste sentido, o Ipea, em parceria com a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, vem contribuindo para a realização de pesquisas, análises e geração de conhecimento como produtos no âmbito do projeto AGILIZA.

A seguir são relatados os resultados da pesquisa no eixo “burocracia”, que pretendeu viabilizar a identificação de gargalos e priorização de intervenções, a partir da percepção dos servidores públicos federais sobre processos nos quais são usuários ou atores centrais. A pesquisa contemplou 26 processos organizados em 8 macroprocessos (vide gráficos 1 e 2) e foi realizada entre 24.04 e 13.05.2016 em meio eletrônico, via e-mail, com envio de questionários a servidores públicos civis da união ativos. Foram consideradas as respostas dos servidores lotados nas instituições representadas por 100 ou mais respondentes.

Esta Nota Técnica está organizada da seguinte forma: primeiro é abordada a priorização para melhoria dos macroprocessos objetos da pesquisa, em seguida é apresentada a comparação entre as percepções sobre cada processo; posteriormente são comentados os destaques das análises individuais para cada processo pesquisado e finalmente são apontadas as recomendações e indicações de pesquisas adicionais.

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST

<sup>2</sup> Técnico em planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST

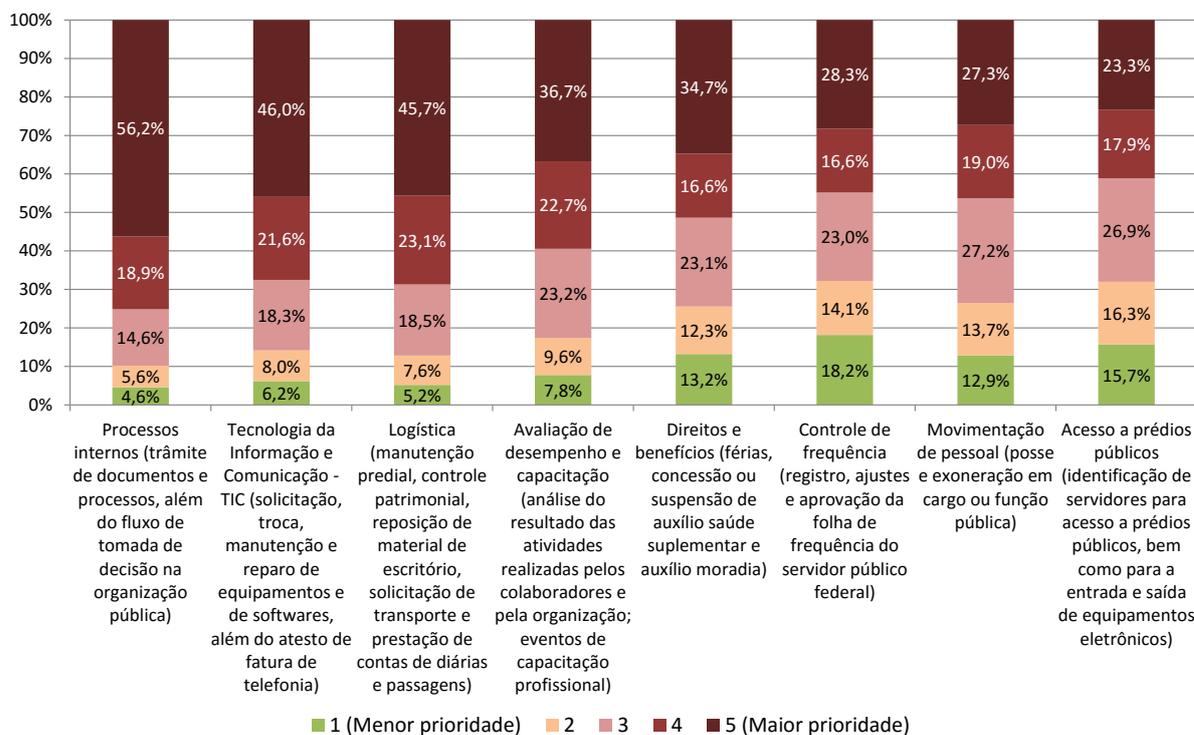
<sup>3</sup> Informações disponíveis em: [https://servicosdoservidor.planejamento.gov.br/web/portal-publico-sigepe/portal-do-servidor/-/asset\\_publisher/Oq3G9ghCPVYH/content/projeto-agiliza/maximized?redirect=https%3A%2F%2Fservicosdoservidor.planejamento.gov.br%2Fweb%2Fportal-publico-sigepe%2Fportal-do-servidor](https://servicosdoservidor.planejamento.gov.br/web/portal-publico-sigepe/portal-do-servidor/-/asset_publisher/Oq3G9ghCPVYH/content/projeto-agiliza/maximized?redirect=https%3A%2F%2Fservicosdoservidor.planejamento.gov.br%2Fweb%2Fportal-publico-sigepe%2Fportal-do-servidor) - Acessado em 06.07.2016

## 1 Priorização para melhoria dos macroprocessos

Entre os macroprocessos pesquisados, os relativos a processos internos (trâmite de documentos e processos, além do fluxo de tomada de decisão na organização pública) são indicados como de alta prioridade para simplificação ou melhoria.

Os macroprocessos de tecnologia da informação e comunicação - TIC (solicitação, troca, manutenção e reparo de equipamentos e de softwares) e de logística (manutenção predial, reposição de material de escritório, solicitação e transporte e prestação de contas de diárias e passagens) aparecem em seguida e com prioridades semelhantes, conforme se percebe no Gráfico 1. Quanto aos demais macroprocessos, os respondentes, em sua maioria, indicam ser de média ou baixa prioridade.

Gráfico 1 - Grau de prioridade para simplificação ou melhoria dos macroprocessos.



Fonte: SEGES/Ipea.

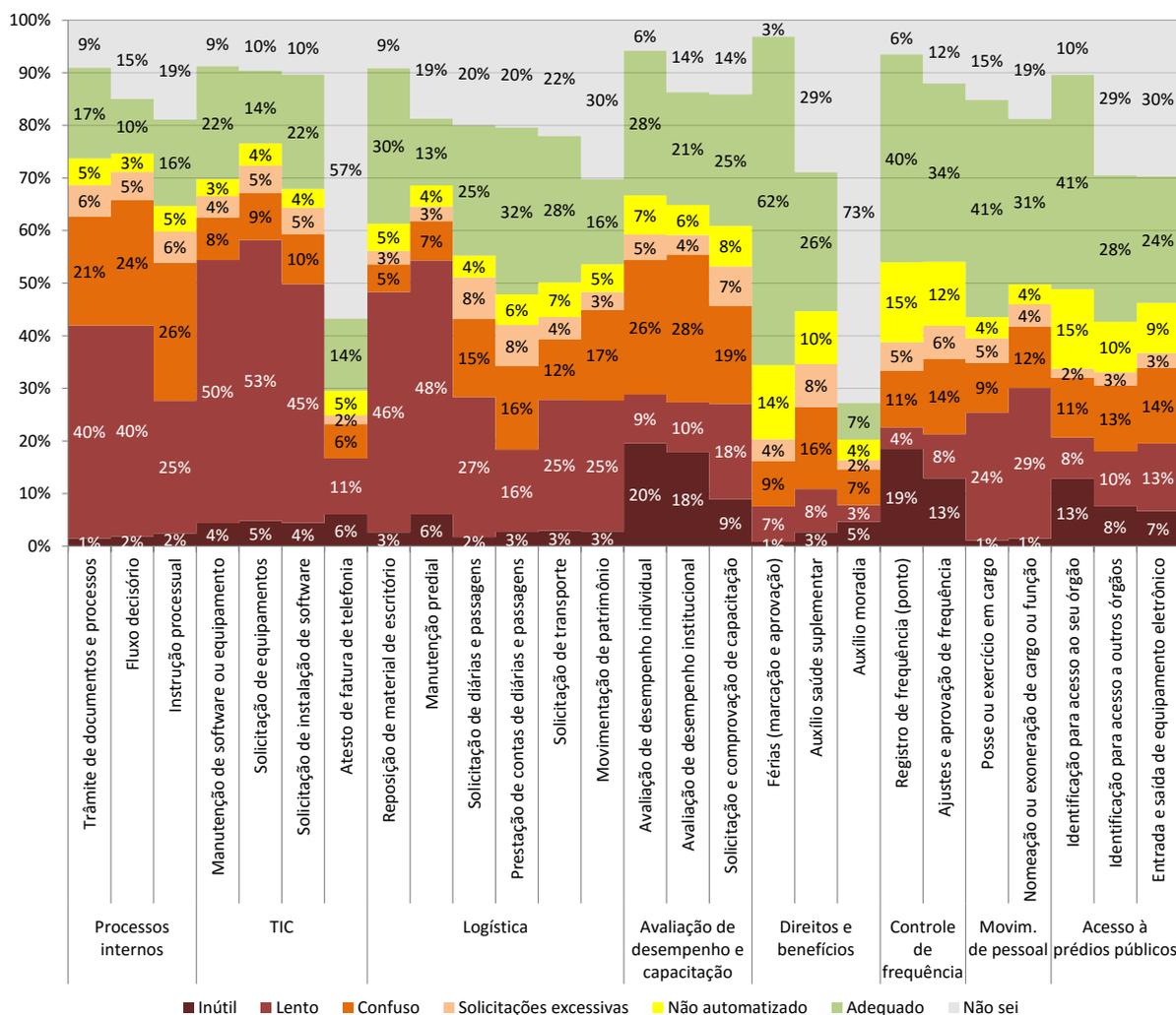
## 2 Comparação entre processos

O Gráfico 2 apresenta o resultado das opiniões dos respondentes sobre os processos, organizados segundo o percentual crescente de respostas que os classificam como “inadequados”.

Conforme se percebe no mesmo gráfico 2, apenas o processo relativo a férias (marcação e aprovação) se destacou com uma percepção “adequado” para mais da metade dos respondentes (62%). A seguir são observados os processos de registro de

frequência, posse exercício em cargo e identificação para acesso ao seu órgão com percepção de **“adequado”** para cerca de 40% dos respondentes.

**Gráfico 2 - Opiniões dos respondentes sobre os processos.**



Fonte: SEGES/Ipea.

Os processos com maiores percentuais de percepção de inadequações (soma de percentuais que exclui a percepção **“adequado”** e respostas **“não sei”**) entre os respondentes foram os processos de fluxo decisório, manutenção predial, solicitação de equipamentos, instrução processual, movimentação de patrimônio e trâmite de documentos e processos. Estes casos indicam processos prioritários, corroborando as altas e médias priorizações indicadas pelos respondentes na seção anterior para os macroprocessos de processos internos, de TIC e de Logística.

Entre as ocorrências de percepção que apontam algum tipo de inadequação, a percepção de **“lento”** é a mais recorrente, em especial nos processos de TIC para

solicitação e manutenção de softwares ou equipamentos e de Logística, especificamente para manutenção predial e reposição de material de escritório.

Dessa forma, recomenda-se uma verificação adicional do estágio de automação desses processos para verificar a possibilidade de torná-los mais ágeis. Isso porque o questionário, embora contemplasse a opção “**não automatizado**”, foi aplicado com modo de opção excludente, não permitindo ao respondente indicar mais de uma inadequação.

Dois processos (“auxílio moradia” e “atesto de fatura de telefonia”) se destacaram pelo elevado número de respondentes que se declaram inaptos a opinar, cada qual com mais da metade de respostas do tipo “**não sei**” (73% e 57%, respectivamente). Esses dados nos levam a crer que são processos peculiares a uma pequena parcela de servidores.

Outros quatro processos (Movimentação de patrimônio, Auxílio saúde suplementar, Identificação para acesso a outros órgãos e Entrada e saída de equipamento eletrônico; integrantes dos macroprocessos de Logística, Direitos e benefícios e Acesso à prédios públicos) também apresentaram abstenções significativas (cerca de 30%).

Nos demais casos, as percepções de “**inútil**”, “**lento**”, “**confuso**”, “**solicitações excessivas**” e “**não automatizados**” somam a percepção majoritária de alguma inadequação dentre os pesquisados

### **3 Destaques da análise individual dos processos priorizados**

#### **3.1 Processos Internos**

Em relação aos processos internos, a maioria das respostas aponta para as inadequações do tipo “**confuso**” ou “**lento**”, indicando a necessidade de adoção de medidas para racionalizar e padronizar procedimentos. Ocorre que, no âmbito do poder executivo federal, já está em curso iniciativa sobre o tema via ações do programa Processo Eletrônico Nacional (PEN). Assim, entende-se ser necessário desenvolver pesquisas adicionais para diagnóstico mais detalhado sobre o estágio em que se encontra cada órgão ou entidade no âmbito do PEN e ainda, no sentido de identificar principais gargalos para adoção de ações adequadas à diversidade de atividades finalísticas dos órgãos e entidades da APF.

Adicionalmente, seria relevante ampliar e/ou acelerar a abrangência do PEN para, em futuras investigações, avaliar os avanços obtidos quanto à instrução e trâmite processual, bem como quanto ao fluxo de processos decisórios no âmbito da APF.

## **3.2 Tecnologia a informação e Comunicação – TIC**

### **3.2.1 Solicitação de equipamentos e Solicitação de instalação de software**

São processos percebidos pela maioria dos respondentes como “**lentos**”. Este resultado sugere a necessidade do desenvolvimento de ações de racionalização no sentido de dar agilidade a esses processos que, possivelmente, apresentam diversidade de práticas de solicitação e fornecimento de equipamentos ou softwares.

O foco da melhoria seria eliminar etapas e diminuir tempo de atendimento. Contudo, cabe salientar que a referida morosidade pode estar associada às condições de disponibilidade de equipamentos para atender às referidas solicitações. Assim, a melhoria nestes processos estaria atrelada à análise de tais condições que, não raro, são permeadas por dificuldades tanto no que se refere à institucionalidade vigente para processos de aquisição, quanto à escassez de recursos orçamentários.

Nesse sentido, cabe empreender investigações adicionais para chegar à raiz do problema, sobretudo por se tratar de processos dependentes de processos de aquisição.

### **3.2.2 Manutenção de software ou equipamento**

Os processos para manutenção de software ou equipamentos também foram considerados como “**lentos**”, neste caso, pela metade dos respondentes. Em tese, nos processos dessa natureza, suas ações componentes consistem predominantemente em disponibilização de mão de obra e, em geral, são terceirizados a empresas especializadas.

Nestas condições, recomendam-se investigações adicionais para verificação das origens do problema, que podem ser relacionadas a condições contratuais de disponibilização de mão de obra qualificada ou a processos de aquisição de itens de reposição.

Caso seja constatada a relação de dependência entre a lentidão dos processos e a contratação desses serviços de forma terceirizada, caberia ao gestor desenvolver meios de obter maior controle e cooperação desses serviços. Algumas iniciativas que podem contribuir para dar celeridade nestes casos envolvem a adoção de ações para dar maior continuidade de contratos e a avaliação constante do dimensionamento das equipes.

Em relação à dependência de aquisição de itens de reposição, cabe a adoção de medidas no sentido de obter celeridade no fornecimento desses itens, bem como o planejamento e a execução de manutenções preventivas - ainda que no âmbito de serviços de manutenção terceirizados.

### **3.3 Logística**

Para todos os processos componentes do macroprocesso logística, a maioria das respostas indicam a percepção de processos “**lentos**”. Esta opinião ficou mais evidente para os processos de reposição de material de escritório e manutenção predial, que representou, respectivamente 46% e 48% das respostas enviadas. Nos demais itens deste macroprocesso, sobressaem em segundo lugar a percepção de processos “**confusos**” – principalmente na prestação de contas de diárias e passagens. Nestes casos, seria recomendado desenvolver ações de simplificação, a partir da avaliação de casos de órgãos onde há significativa percepção de adequação, sem prejuízo do desenvolvimento de soluções automatizadas.

Quanto à manutenção predial, em razão da singularidade de, em geral, constituir processos terceirizados, cabem aqui as mesmas considerações apresentadas para o item 3.2.2, para avaliação da relação entre o desempenho dos processos e a terceirização desses serviços.

## **4 Perfil dos respondentes**

O perfil dos respondentes é caracterizado por uma burocracia relativamente jovem, em sua maioria na faixa etária dos 31 aos 40 anos, na grande maioria pós-graduados (69,5%) e com mais de 4 anos experiência no setor público.

Destaca-se ainda que parte expressiva dos respondentes (87,8%) é composta de servidores efetivos de nível operacional ou de nível gerencial mais próximo da linha operacional, dado que não ocupam cargos de direção e assessoramento (DAS), ou seja, é razoável supor que os dados da pesquisa expõem uma visão mais operacional sobre os processos.

## **5 Recomendações e indicações de pesquisa adicionais**

De modo geral, a julgar pelos dados da pesquisa, os macroprocessos de processos internos, de TIC e de Logística comporiam as prioridades de um plano de ação para a simplificação dos processos que mais impactam as atividades da burocracia.

Algumas estratégias de ação poderiam ser utilizadas. Uma primeira estratégia poderia ser a atuação centralizada e direta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre cada item em cada órgão. Contudo, demandaria muito em recursos humanos para a revisão e simplificação de processos. Outra alternativa seria indicar aos órgãos as prioridades e caminhos para aperfeiçoamento. Neste caso, não haveria domínio sobre a velocidade e qualidade da mudança. Por fim, uma terceira alternativa possível permitiria a atuação em rede que estabeleça multiplicadores entre órgãos e entidades federais com diretrizes bem definidas.

Este relatório de pesquisa buscou ainda contribuir para a elaboração de um possível plano de ação a partir da indicação de prioridades. De início, sugere-se a periodicidade na avaliação dos processos da Administração Pública Federal, por exemplo no mesmo momento das avaliações de desempenho institucional para promover sua revisão e seu aprimoramento constantes, constituindo um valioso mecanismo de aperfeiçoamento da APF.

Em complemento à pesquisa relatada, recomendam-se algumas investigações adicionais sobre a burocracia federal no intuito de obter fluxo de referências para futuras e contínuas iniciativas de modernização do serviço público federal.

Tais pesquisas adicionais viabilizarão o mapeamento da administração pública federal em diferentes aspectos, o que permitirá uma avaliação qualificada da sua dinâmica interna (atores, estruturas e comportamentos), das relações entre a administração pública e a sociedade, bem como das relações entre a política e a administração pública.

Especificamente, são recomendados estudos sobre a estrutura da APF que permitam a visualização da distribuição de competências e da capacidade estatal. Isto de forma a viabilizar a construção de critérios que possam melhor orientar futuras reformas administrativas, com foco na eliminação de lacunas, sobreposições e inconsistências na organização da APF.

São recomendados, ainda, estudos sobre as relações entre a burocracia e a sociedade, de modo a construir quadro de referências como suporte à produção de tecnologias e à elaboração de ações de capacitação e de desenvolvimento de habilidades, no sentido de propiciar melhores resultados na condução de uma gestão pública democrática.

Tendo em vista que as relações entre os controles interno/externo e a administração pública têm ensejado crescentes debates, sugere-se a abertura de agenda de pesquisas sobre o tema na visão da burocracia, sobretudo a de níveis gerenciais. Desse modo, será possível desenvolver estratégias de aprimoramento dessas relações, no sentido de constituir *feedbacks* tanto para adequação da ação do sistema de controle, quanto para a própria burocracia no que se refere às exigências e recomendações emanadas desse sistema.

Considerando a dependência de contratações em diversos processos percebidos como “**lentos**” e priorizados pelos servidores para a simplificação, são recomendadas pesquisas adicionais que possam investigar o impacto dos processos de aquisição nos tempos de atendimento.

São recomendadas, também, pesquisas posteriores compreendendo a percepção de terceirizados sobre processos priorizados, para maior detalhamento dos fatores condicionantes de cada processo e em perspectiva operacional.

Pesquisas com visões gerenciais, por sua vez, podem viabilizar a construção de agendas estratégicas e sistemas de informações gerenciais sobre a APF.