

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 Barbosa¹

Jean Marlo Pepino De Paula²

A pesquisa objeto desta Nota Técnica tem por finalidade contribuir para o alcance dos objetivos do projeto AGILIZA³, 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.

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

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

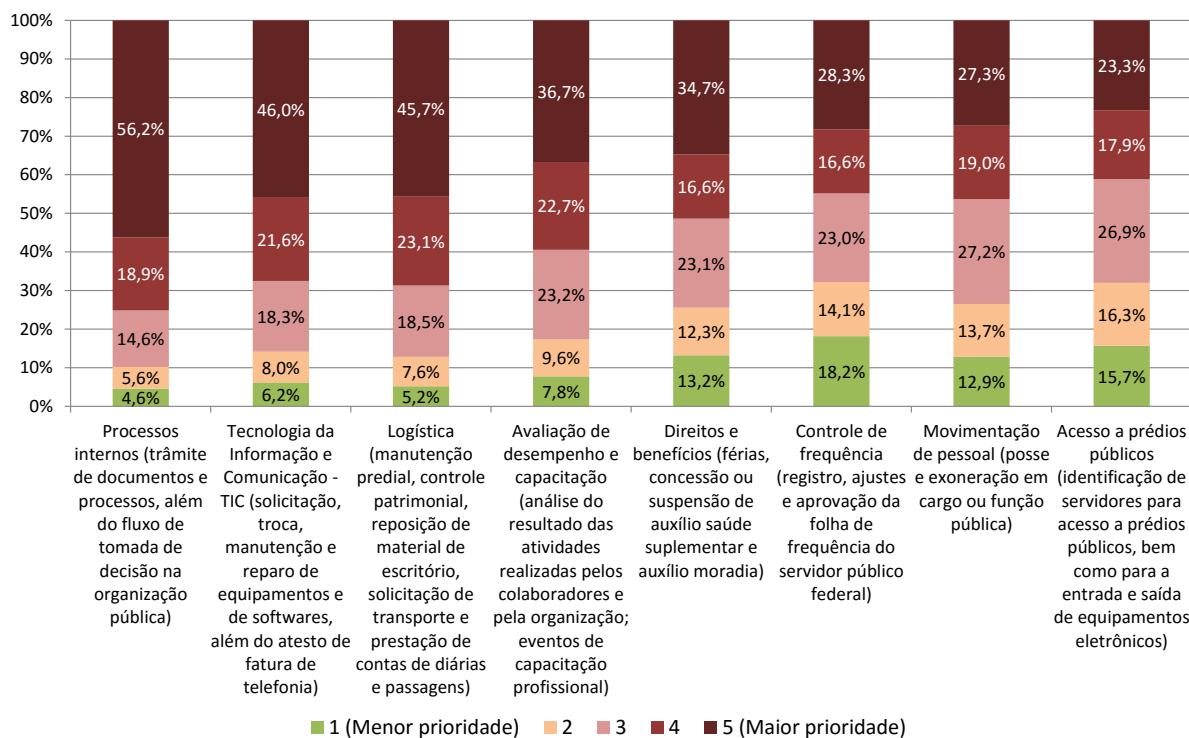
³ Informações disponíveis em: https://servicosdoservidor.planejamento.gov.br/web/portal-publico-sigepe/portal-do-servidor/-/asset_publisher/Oq3G9ghCPVYH/content/projeto-agiliza/maximized?redirect=https%3A%2F%2Fservicosdoservidor.planejamento.gov.br%2Fweb%2Fportal-publico-sigepe%2Fportal-do-servidor - 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.

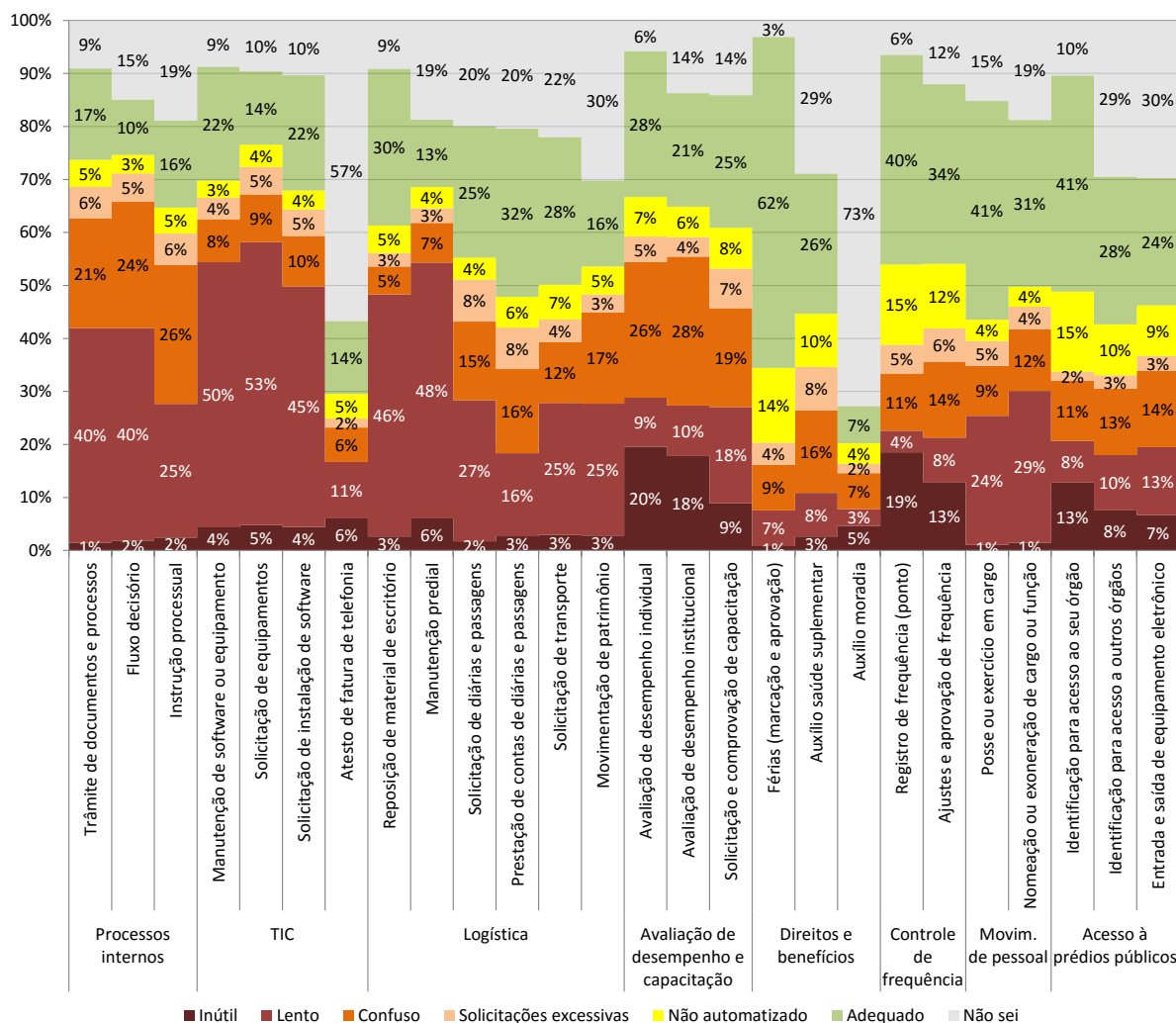
2 Comparação entre processos

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.