

# DESBUROCRATIZAÇÃO: ABORDAGEM BPM E A CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO

## DESBUROCRATIZACIÓN: ABORDAJE BPM Y LA CARTA DE SERVICIO AL USUARIO

Adriana Trein de Abreu e Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho consistiu no estudo dos desafios que o gestor público moderno enfrenta no modelo de gestão gerencial, que se apresenta na condução dos governos desde a década de 1990. Esse modelo de gestão exige que o administrador público seja mais eficiente e transparente em suas ações de governo. O artigo foi elaborado por meio de abordagem qualitativa, empregando-se a pesquisa exploratória como objetivo. O procedimento adotado foi o levantamento bibliográfico, além da análise da legislação pertinente. Obras sobre o tema foram utilizadas como recurso de coleta de dados, na expectativa de ampliar o conhecimento sobre o assunto proposto e trazer solução para o problema identificado. O objetivo deste estudo foi compreender de que forma a abordagem BPM (*Business Process Management*) pode contribuir com a prestação de um serviço mais eficiente ao cidadão/usuário, por intermédio da elaboração de uma Carta de Serviços, importante instrumento que demonstra os serviços prestados por determinado órgão ou entidade públicos. Ao analisar os resultados, percebeu-se que o gestor público pode se utilizar de ferramentas outrora usadas com mais ênfase pela iniciativa privada, como a abordagem BPM. Por meio da análise de uma das ferramentas propostas por essa abordagem, a Cadeia de Valor, os processos finalísticos foram facilmente identificados para serem descritos na Carta de Serviços, instrumento promovido com o objetivo de aumentar a eficiência dos serviços públicos, mediante o controle social. Conclui-se que o gestor público contemporâneo deve buscar meios cada vez mais produtivos, para entregar mais valor ao cidadão.

**PALAVRAS-CHAVES:** Eficiência na Gestão Pública; *Business Process Management*; Carta de Serviços.

---

<sup>1</sup> Especialista em Gestão Pública. Servidora Pública Federal do Colégio Pedro II, lotada na Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Desempenha a função de Chefe da Seção de Pesquisa Institucional, além de ser a substituta eventual da Diretora de Gestão do Conhecimento.

**RESUMEN**

Este trabajo constituye en el estudio de los desafíos que el gestor público moderno enfrenta en el modelo de gestión gerencial, que se presenta en la conducción de los gobiernos desde la década de 1990. Este modelo de gestión exige que el administrador público sea más eficiente y transparente en sus acciones de gobierno. El artículo fue elaborado por medio de la bordaje cualitativo, empleando la investigación exploratoria como objetivo. El procedimiento adoptado fue el levantamiento biográfico, fundamental para este trabajo científico más allá del análisis de la legislación pertinente. Obras sobre el tema fueron utilizados como recursos de colecta de dato sen la expectativa de ampliar el conocimiento sobre el asunto propuesto y traer la solución para el problema identificado. El objetivo de este estudio fue comprender de qué forma el abordaje BPM (*Business Process Management*) puede contribuir con la prestación de un servicio más eficiente al ciudadano/usuario por medio de la elaboración de una Carta de Servicios, importante instrumento que presenta los servicios prestados por determinado órgano. Al analizar los resultados, se puede percibir que el gestor público puede utilizar herramientas que en otra hora fueron utilizadas con más énfasis por la iniciativa privada, como el abordaje BPM, por ejemplo. Por medio del análisis de una de las herramientas propuestas por esa abordaje, la Cadena de Valor, los procesos finales fueron fácilmente identificados para ser descritos en la Carta de Servicios, instrumento promovido con el objetivo de aumentar la eficiencia de los servicios públicos por medio del control social. Se concluye que es esencial que el gestor público contemporáneo busque medios cada vez más productivos para entregar más valor al ciudadano.

**PALABRAS CLAVES:** Eficiencia em la Gestión Pública. *Business Process Management*. Carta de Servicios.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema do trabalho é a desburocratização dos serviços públicos, sendo delimitado em como a abordagem de gestão de processos, BPM (*Business Process Management*), pode auxiliar o gestor público na apresentação dos processos finalísticos sob sua responsabilidade. Processos finalísticos são aqueles que envolvem algum tipo de serviço prestado diretamente ao cidadão/usuário, devendo ser, por lei, demonstrados em uma Carta de Serviços.

De acordo com a legislação pertinente, uma Carta de Serviços tem como objetivo informar ao usuário sobre os serviços prestados por determinado órgão ou entidade do poder público. Esse tipo de instrumento atende ao disposto na Lei de Acesso à Informação, a qual regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A Lei Nº 12.527/2011 diz que cabe ao poder público assegurar a “informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços.” (BRASIL, 2011). Além disso, o processo de construção de uma Carta de Serviços relaciona-se com os propósitos da Lei Nº 13.726/2018, Lei da Desburocratização, cujo objetivo é racionalizar atos e procedimentos administrativos em qualquer esfera de poder governamental (BRASIL, 2018).

Logo, o problema a ser investigado é como o uso de modernas ferramentas de gestão pode contribuir com a entrega de mais valor ao cidadão/usuário, por meio dos serviços públicos oferecidos?

A hipótese a ser pensada é que, mediante as abordagens de gestão de processos, como o BPM, é possível rever os processos finalísticos de trabalho que entregam como produto final algum tipo de serviço público ao cidadão/usuário. Esses processos finalísticos necessitam que a legislação pertinente seja observada e suas diretrizes seguidas, a fim de que o acesso do cidadão aos serviços pagos por ele mesmo, por intermédio de seus impostos, seja feito de modo mais desburocratizado. Isso se torna mais viável com a implantação da gestão de processos na organização.

Sendo assim, as intenções que motivaram este trabalho basearam-se na necessidade de compreensão da relevância do administrador público na contemporaneidade, o qual deve fazer uso de técnicas de gestão mais modernas. Já que, no exercício de sua função, ele precisa obedecer aos princípios da Administração Pública trazidos na Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 37, *caput* diz que “a Administração Pública [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” O princípio da eficiência, o

menos burocrático dos princípios, segundo Madeira (2008, p. 33) “deve orientar toda a atividade administrativa, de modo que a Administração tem o dever de ser eficiente quando da prática de seus atos [...]”.

Conforme o PDRAE (1995), a partir do princípio da eficiência, torna-se essencial olhar para o cidadão como beneficiário principal dos serviços públicos com custos reduzidos e qualidade aumentada. Com isso, um novo modelo de gestão chamado de gerencial, se apresenta como resposta “ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial” (PDRAE, 1995, p.16). Modelo este que, apesar de não poder ser confundido com a administração de empresas privadas, acaba por inspirar-se nela. (PDRAE, 1995). Logo, há uma significativa necessidade de avanço, também, nos conhecimentos, nas habilidades e nas atitudes do administrador público contemporâneo, transformando-o num gestor mais eficaz. Consoante Madeira (2008), um gestor eficaz é aquele que procede com presteza e perfeição em todo ato praticado, buscando alcançar um resultado compatível com o esperado. Ao objetivar uma gestão mais eficaz, observando o último princípio inserido na Constituição Federal, o gestor público pode adotar práticas modernas de gestão, como o BPM.

O BPM, de acordo com Borges, Walter e Santos (2016), tem sido uma relevante área de conhecimento no meio acadêmico, além de uma prática cada dia mais comum no meio empresarial. O BPM disserta sobre a entrega de mais valor a seus clientes, por intermédio da melhoria contínua de seus processos, partindo-se do pressuposto que são os processos que sustentam uma organização, seja ela pública ou privada. “Uma organização orientada por processos é uma organização estruturada, organizada, mensurada e gerenciada em torno de seus processos” (ABPMP, 2013, p. 295). Quando o BPM é aplicado, ocorre, segundo a ABPMP (2013), um redesenho de como o processo acontece na atualidade, significando um repensar ponta a ponta. Ou seja, é promovida uma melhoria no processo que vem sendo executado.

A análise e melhoria de processos foi proposta de maneira genérica pelo Gespública, programa instituído pelo governo federal, cuja finalidade era de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País” (BRASIL, 2009). Embora o Gespública não houvesse prescrito nenhuma metodologia de gestão de processos disponível no mercado, houve uma orientação de que a metodologia adotada estivesse alinhada com os fundamentos do programa (GESPÚBLICA, 2014). Foi por esse motivo, que a instituição, objeto deste artigo, valeu-se dos princípios e ferramentas propostos pelo BPM.

O objetivo geral desse trabalho é compreender de que forma essa abordagem BPM pode contribuir com a prestação de um serviço mais eficiente ao cidadão/usuário, mediante a elaboração de uma Carta de Serviços, importante instrumento que divulga os serviços prestados por determinado órgão ou entidade. Os objetivos específicos pretendem descrever os conceitos sobre o que é uma Carta de Serviços; analisar a legislação pertinente a esse assunto; e explicar o funcionamento de algumas ferramentas utilizadas pelo BPM.

Quanto à metodologia, a abordagem do artigo é qualitativa, empregando-se a pesquisa exploratória como objetivo. O procedimento a ser adotado será o levantamento bibliográfico, fundamental para este trabalho científico, além da análise da legislação pertinente. Serão utilizadas, como recurso de coleta de dados, obras que reflitam sobre o tema, na expectativa de ampliar o conhecimento sobre o assunto proposto e trazer solução para o problema identificado.

## **2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

No mundo contemporâneo, pode-se perceber que, cada vez mais, mecanismos de gestão corporativos, que outrora eram utilizados com mais ênfase na iniciativa privada, vêm sendo adaptados para que seu uso seja promovido na gestão pública. Isso ocorre, uma vez que:

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade. (GESPÚBLICA, 2014, p.9)

Um dos caminhos para essa prestação de serviços de melhor qualidade é a desburocratização. Como consta na Lei Nº 13.726/2018, popularmente conhecida como Lei da Desburocratização, é necessário haver “supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude [...] (BRASIL, 2018).” Isto é, desburocratizar consiste em oferecer serviços públicos mais simplificados, sem o comprometimento da sua qualidade, o que pode significar um grande desafio para o gestor público contemporâneo.

Para auxiliar nesse desafio, como primeiro passo, o gestor público pode mapear os serviços essencialmente oferecidos ao usuário/cidadão, elaborando uma Cadeia de Valor, que consiste em uma ferramenta promovida pela abordagem BPM (*Business Process Management*), que ajudará na construção de uma Carta de Serviços, dando, dessa forma, ciência às partes interessadas de informações significativas para obtenção dos serviços públicos. Tanto a Carta de Serviços, a Cadeia de Valor, como a abordagem BPM de modo geral, possuem vantagens e desvantagens, as quais serão detalhadas a seguir e deverão ser observadas pelo gestor público moderno.

A Carta de Serviços ao Usuário, consoante a Lei Nº 13.460/2017, Art. 7º § 1º:

[...] tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

A Carta é um instrumento que comunica tudo que o cidadão /usuário necessita para ter acesso a determinado serviço público. Muitas vantagens podem ser percebidas com a concepção desse documento. Afinal, seu teor deve esclarecer pontos consideráveis sobre cada um dos serviços prestados. Especialmente, deve trazer informações sobre o serviço oferecido pela organização pública, os requisitos e os documentos necessários para obtenção dele, quais as etapas para processamento, o prazo, a forma de prestação, como se dará a comunicação com o solicitante, os locais e a maneira de acessar esses serviços. O cidadão/usuário, uma vez conhecedor do que precisa para obter o serviço, terá garantido mais celeridade na obtenção de seus direitos, como pagador dos impostos que promovem os diversos serviços públicos disponíveis. Uma das desvantagens desse instrumento é que há necessidade de atualização constante por parte do órgão ou entidade, para que os requisitos exigidos não se tornem facilmente obsoletos. Além do mais, a insatisfação do cidadão/usuário será facilmente percebida, contribuindo para uma imagem negativa caso haja algo que não esteja sendo feito conforme registrado na Carta de Serviços. Contudo, isso também se trata de um desafio para o gestor público moderno, que deverá buscar o aperfeiçoamento contínuo na prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade.

Importante ressaltar que, inicialmente, a elaboração de uma Carta de Serviços foi proposta pelo Decreto Nº 6.932/2009 e possuía relação com o programa Gespública, instituído pelo Decreto Nº 5.278/2005. Foi o Gespública que propôs um Guia Metodológico, disponibilizado em *site* específico na *internet*, para auxiliar os órgãos e entidades do poder público na produção do documento. Dentre diversos procedimentos, o Guia Metodológico

para construção da Carta de Serviços do Gespública propõe em sua primeira fase, o Alinhamento Institucional, o qual, dentre outras ações, consiste em:

“identificação dos macroprocessos e principais processos [...]. Macroprocesso corresponde ao conjunto de processos que contribuem sinergicamente para que o órgão ou entidade cumpra sua finalidade e competências institucionais (ou seja, sua missão) e produza o valor público esperado pela sociedade.” (GESPÚBLICA, 2014, p.32).

O diagrama gráfico que aloca os macroprocessos e seus respectivos processos, e relevante instrumento usado para promover o gerenciamento de processos, é chamado de Cadeia de Valor. Uma Cadeia de Valor, segundo a ABPMP:

“é utilizada para demonstrar uma sequência simples contínua da esquerda para a direita dos processos que diretamente contribuem para produzir valor para os clientes [...]. Proporciona uma visão geral, mas não uma visão detalhada dos processos de negócio” (ABPMP, 2013, p. 93).

Ou seja, nela são apresentados todos os processos organizacionais que são, por sua vez, agrupados em macroprocessos. No caso estudado neste artigo, a entidade pública já tem publicada em seu *site* institucional a sua Cadeia de Valor.

Como vantagem principal, pode-se considerar a Cadeia de Valor como passo primordial na identificação dos processos finalísticos, aqueles que possuem como saída um produto ou serviço prestado diretamente ao cidadão/usuário e que devem constar na Carta de Serviços.

De acordo com Orofino (2009), alguns líderes não vislumbram e nem compreendem de maneira clara o funcionamento da organização como um todo. Por isso, a Cadeia de Valor é tão valorosa. O gestor público, uma vez compreendendo isso, poderá identificar quais processos devem ser demonstrados na Carta de Serviços do órgão ou entidade. Quanto às desvantagens, não parecem se manifestar diretamente quando já existe a Cadeia de Valor construída. No entanto, observa-se que até esse instrumento estar construído, consolidado, bem como, apoiado pela alta gestão, há um caminho complexo, já que requer pessoal treinado no assunto o que nem sempre é uma realidade em instituições públicas, pois normalmente possuem carência de servidores ou servidores sem a capacitação necessária para atender aos desafios que a nova administração pública vem apresentando.

Quanto ao BPM, como já mencionado, é a abordagem de gestão de processos seguida pela organização objeto deste estudo. Segundo a ABPMP (2013), o BPM colabora no cumprimento de promessas de transformação e adaptação contínua, dando condições aos profissionais de entender a natureza estratégica e como as mudanças implementadas podem impactar a instituição. O gerenciamento de processos é “um importante instrumento para

auxiliar organizações públicas e privadas a alcançar resultados” (ABPMP, 2013, p. 227). A abordagem como um todo é conceituada no BPM CBOOK, que é considerado um Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócios. É um corpo de conhecimento, evidenciando diversas ferramentas que outrora eram utilizadas com maior destaque na iniciativa privada e que algumas, feitos os ajustes necessários, podem auxiliar o gestor público na condução do seu trabalho (ABPMP, 2013).

A vantagem do uso dessa abordagem consiste em aproveitar todo o conhecimento adquirido com o uso das técnicas na administração privada. Ou seja, os métodos já foram testados e estudados durante certo período e houve a percepção de benefícios com o uso deles. Já a desvantagem, consiste na necessidade de adequação, dado que é sabido que as variáveis da iniciativa privada, em alguns casos, são diferentes da iniciativa pública. É preciso uma “atenção especial nas limitações encontradas ao adotar abordagens que, mesmo validadas no ambiente empresarial, ainda carecem de maior aprofundamento quando aplicadas a organizações de governo” (ANDRADE, 2017).

Desta forma, a adequação das ferramentas demanda capacitação não apenas do gestor, mas também de outros servidores para que os instrumentos sejam utilizados de modo eficaz na administração pública.

Importante esclarecer que os Decretos Nº 6.932/2009 e Nº 5.278/2005 foram revogados. Com isso, o Gespública foi extinto não tendo mais atualizado o conteúdo do seu *site* na *internet*<sup>2</sup>. Mas a consulta aos materiais pertinentes ao programa, incluindo a biblioteca de documentos, listas de organizações adesas e outros, ainda pode ser feita. Significando com isso, que o princípio de gerenciamento de processos persiste como um modelo de gestão a ser seguido pela administração pública.

### **3 LOCAL DE PESQUISA E METODOLOGIA**

O local de pesquisa e observação do uso dos conceitos anteriormente apresentados é uma entidade pública federal de ensino, equiparada aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, fazendo assim, parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa, os critérios para inclusão e exclusão de dados se deram com base na relevância de determinado dado na compreensão do assunto. Os dados foram coletados por observação, tendo o acompanhamento da

---

<sup>2</sup> <http://www.gespublica.gov.br/>

construção de uma Carta de Serviços como foco principal, comparando a teoria com a prática de como o BPM pode ajudar na concepção do documento. O público alvo é, conseqüentemente, a comunidade escolar, formada por servidores, colaboradores ou funcionários terceirizados, pais, alunos e a quem mais possa interessar o assunto explanado.

#### **4 RESULTADOS**

O primeiro resultado relevante a ser mostrado é que a Instituição de Ensino estudada foi uma das primeiras, dentre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a publicar a sua Carta de Serviços nos moldes da Lei Nº 13.460/2017 e do Decreto Nº 9.094/2017. Dos Institutos, um percentual aproximado de 64% tem suas Cartas de Serviços divulgadas em seus *sites* institucionais. Entretanto, após análise dos documentos publicados, observou-se que praticamente todos citam o Decreto Nº 6.932/2009, o qual, conforme já mencionado, foi revogado. Já o Decreto Nº 9.094/2017 aparece citado em apenas cinco documentos, incluindo o da entidade pública estudada. Além disso, percebeu-se que uma publicação detalhada atendendo os incisos propostos no § 2º do Artigo 7º da Lei Nº 13.460/2017, foi feita apenas pela instituição objeto deste estudo, o que visivelmente foi facilitado a partir da utilização dos métodos de gestão de processos citados neste artigo.

Ao confrontar os resultados da pesquisa na prática com os conceitos teóricos apontados, concluiu-se que o uso de ferramentas gerenciais modernas, que outrora eram utilizadas com maior destaque na iniciativa privada, facilita a administração do gestor público contemporâneo. A teoria permite compreender que cada vez mais o gestor público demanda um perfil transparente, no que diz respeito a seus atos públicos. Ele precisa estar cada vez mais capacitado para aproveitar, ao máximo, as novas tecnologias disponíveis e deve estar atento à disponibilização de métodos gerenciais que possam contribuir com uma gestão mais eficiente. Além disso, deve praticar o planejamento em seus atos, ser criativo e preocupado com a gestão eficiente, tendo um olhar voltado para o interesse coletivo, sempre preocupado em oferecer melhores condições para a população em geral. Na prática, pode-se entender que o uso de procedimentos de gestão de processos, como a abordagem BPM, colabora para que essas características todas possam ser demonstradas.

Como outrora elucidado, na entidade pública estudada, houve o uso de ferramentas exploradas pela abordagem BPM. A equipe responsável pela elaboração da Carta de Serviços

fez uso da Cadeia de Valor, bem como de fluxogramas, para atender à recomendação legal decretada.

De acordo com Chiavenato:

Fluxogramas são gráficos que representam o fluxo ou sequência [sic passim] de procedimentos e rotinas. São gráficos descritivos e dinâmicos que descrevem analiticamente as tarefas ou operações executadas, seja por órgãos ou por ocupantes de cargos. Indicam a sequência [sic passim] do processo envolvido, as unidades envolvidas e os responsáveis pela sua execução [...] (CHIAVENATO, 2001, p. 263).

Entendeu-se que o fluxograma seria uma ferramenta pertinente e oportuna, a fim de explicitar como acontece a prestação de um serviço, já que a Carta de Serviços tem a finalidade de apresentar informações claras e precisas sobre os requisitos e documentos necessários, o prazo e a forma de prestação dos serviços, entre outros elencados na Lei Nº 13.460/2017 e no Decreto Nº 9.094/2017.

Ainda comparando a prática com a teoria, observou-se a imprescindibilidade da construção da Cadeia de Valor como passo primordial na condução da elaboração de uma Carta de Serviços. Como a entidade pública, objeto deste estudo, já possuía Cadeia de Valor construída e publicada em seu *site* institucional, o processo de criação desse instrumento não foi observado. O fato dela já existir facilitou a identificação de quais processos são finalísticos e necessitam constar na Carta de Serviços.

Conforme pode ser visto no *site* institucional da entidade estudada, a Cadeia de Valor Institucional corresponde ao mapeamento e agrupamento dos processos essenciais. Ela registra como a Instituição entrega valor para a comunidade escolar, permitindo uma visão integrada e o alinhamento da estratégia, pessoas, processos, estrutura e sistemas de informação. É composta por nove macroprocessos e quarenta e cinco processos. Desses nove macroprocessos, quatro são mais específicos e voltados a processos prestados diretamente ao cidadão: Ensino; Pesquisa e Inovação; Extensão; e Gestão Acadêmica.<sup>3</sup> É a partir desses processos que a Carta de Serviços começa a ser elaborada. Ao se debruçar sobre os referidos processos finalísticos, é possível proceder à construção de fluxogramas, os quais permitirão uma visão geral de como a prestação do serviço ocorre, vislumbrando o processo de uma maneira mais didática, pontuando passo a passo os requisitos a serem cumpridos pelo cidadão/usuário para obtenção de determinado serviço.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.cp2.g12.br/component/content/article/113-pro\\_reitorias/prodi/5142-cadeia-de-valor.html](http://www.cp2.g12.br/component/content/article/113-pro_reitorias/prodi/5142-cadeia-de-valor.html). Acesso em 28 jun 2019.

Outro apontamento importante percebido no decorrer deste trabalho, foi que o termo “desburocratização” por vezes não parecia cabível, uma vez que, com um estudo mais aprofundado, percebe-se que a burocracia não é algo ruim. Segundo Silva:

Todos os tipos de atividades administrativas utilizam a burocracia, isto é, o trabalho baseado em papéis e documentos movimentados em sequência contínua entre as várias unidades componentes da estrutura organizacional (SILVA, 2013, p. 146).

Assim, a burocracia é baseada na racionalidade, permitindo que a pessoa, ao seguir uma sequência contínua, torne o processo mais confortável não sendo exigido nenhum tipo de comportamento e/ou pensamento inovador. O entrave da burocracia acontece justamente quando o foco está mais no processo do que no resultado. Essa foi a principal causa do termo “burocracia” ser utilizado como sinônimo de excesso de trâmites administrativos que mais dificulta do que ajuda o cidadão/usuário na busca e obtenção de seus direitos.

Entende-se que com a evolução do modelo de gestão burocrático para o gerencial não ocorreu um abandono total da burocracia. De acordo com o PDRAE (1995), a administração pública gerencial não nega todos os princípios da administração pública burocrática. Pelo contrário, o modelo de gestão gerencial está apoiado na gestão burocrática, conservando, embora com flexibilidade, alguns dos seus princípios fundamentais.

Verifica-se que a própria Carta de Serviços, ao estabelecer normas, regras e procedimentos ainda se vale claramente da burocracia. Não há como dizer que a construção de um documento, que deve evidenciar informações claras e precisas sobre os requisitos e documentos necessários, o prazo e a forma de prestação dos serviços, entre outros elencados no Decreto Nº 9.094/2017, promova uma “desburocratização”. Muito pelo contrário, é justamente a burocracia, neste caso, que proporciona a entrega de algo de mais valor ao cidadão, a entrega de um serviço mais claro, transparente e objetivo.

Infere-se que o legislador, ao criar a lei, estava preocupado com o termo burocracia, que popularmente está sendo empregado como sinônimo de entrave e atraso:

Para o cidadão comum a ideia de burocracia se dá quando este se vê em condições de desordem, fluxo e transição, que o obrigam a excessos de papéis, protocolos e exigências, tendo uma visão da burocracia como a ineficiência do setor público. Este, por sua vez é visto como o estereótipo da burocracia, em face de sua imprecisão quanto ao arcabouço de objetivos (CARVALHO, 2010, on line).

Isto é, a disfunção da burocracia ocorre quando o foco em vez de estar no resultado, no que precisa ser entregue, está nos procedimentos necessários para que o serviço aconteça, engessando o processo e impedindo a flexibilidade, por vezes, primordial. Logo, a disfunção da burocracia acontece quando:

As normas se transformam de meios em objetivos e passam a ser absolutas, ou seja, os propósitos inicialmente definidos pela empresa são substituídos pelas normas e o funcionário perde a flexibilidade frente à organização (RIGO e SILVA, 2003, on line).

Diante do raciocínio apontado, entende-se que a burocracia não deixa de ser algo positivo para a administração, pois cria normas e procedimentos claros para que o cidadão tenha suas necessidades atendidas, isto é, são as normas e procedimentos que divulgam as regras, como a prioridade de atendimento, quais documentos são necessários apresentar, qual o tempo de atendimento, quais os requisitos, entre outros, que são relevantes na prestação de determinado serviço público, reforçando, desta maneira, a dissonância da terminologia “desburocratização”.

Todavia, é oportuno reiterar que se deduz que o legislador, ao criar a norma legal, possuía como objetivo demonstrar que a burocracia necessária para a prestação de um serviço eficiente não fosse responsável por engessar a máquina pública. Foi percebido que já não há espaço para um modelo de gestão na prestação de serviços obsoleto, que não possui inovações, que cria entraves sérios quando da procura do cidadão na busca de seus direitos. É preciso criar uma racionalização saudável do uso dos recursos sejam de tempo, humanos ou financeiros.

Outra questão relevante analisada no decorrer deste estudo e que precisa ser ponderada pelo gestor público hodiernamente é o fato de que o próprio cidadão/usuário pode monitorar os efeitos que esse tipo de gestão é capaz de promover. O cidadão/usuário é parte responsável por acompanhar essas mudanças e verificar se as ferramentas, ora utilizadas em empresas privadas, são capazes de promover uma entrega de serviços com mais valor a ele próprio. A participação popular é prevista na Constituição Federal, no seu Artigo 37, § 3º, incisos I, II e III, que descreve que existirá lei que disciplinará sobre as formas de participação do usuário na Administração, regulando especialmente sobre:

[...] as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral [...]; acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo [...]; a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Sendo assim, o controle já não é feito apenas pelos órgãos de Controle formalmente instituídos para esse fim, como os Tribunais de Contas e as Controladorias. Ele também é feito pela sociedade que deseja, cada vez mais, que a receita do Estado, a qual deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta e pagos pelo próprio cidadão, sejam investidos em soluções práticas de seus problemas diários (PDRAE, 1995).

Percebe-se também que, com o advento de novas tecnologias, especialmente as redes sociais na *internet*, esse controle popular é ainda mais possibilitado. A *internet* permite que o cidadão desempenhe muito bem o seu direito/dever de cobrar daqueles que usam dinheiros públicos, exigindo desse modo, obviamente, que o administrador público seja mais transparente em todos os seus atos e faça uma prestação de contas que comprove a eficiência do seu governo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o modelo gerencial recomendado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, na década de 1990, como proposta de acabar com as disfunções do modelo de gestão burocrático, vem sendo consolidado. Diversas normativas estão sendo expedidas a fim de promover o princípio da eficiência, introduzido na Carta Magna na mesma década que as ideias do modelo gerencial começaram a ser difundidas. Esse modelo exige um maior compromisso na entrega de bons resultados por parte de qualquer gestor público da contemporaneidade.

Diante desse novo modelo de gestão, entende-se que novos conhecimentos, habilidades e atitudes são necessários para que o moderno administrador público realize um trabalho mais eficaz, com essência “explícita e diretamente voltada para o interesse público” (PDRAE, 1995, p. 17).

Compreende-se que esse modelo de administração gerencial possui, como uma de suas propostas, o uso de ferramentas de gestão antes usadas com mais ênfase na iniciativa privada. Diante disso, foi apresentada, no decorrer deste estudo, a abordagem BPM.

Mediante o estudo efetuado, teve-se a oportunidade de entender os conceitos de uma dessas ferramentas, que é a Cadeia de Valor e como, na prática, ela pode colaborar no trabalho cotidiano do gestor e de sua equipe de trabalho. Foi analisado de que maneira essa ferramenta poderia contribuir no mapeamento dos processos finalísticos que, por lei, devem ser apresentados em documento institucional denominado Carta de Serviços ao Usuário. A Cadeia de Valor demonstrou-se eficaz na identificação de processos que possuem como clientes finais o cidadão.

Com isso, o objetivo geral deste trabalho foi alcançado, visto que houve uma compreensão de que modo métodos mais modernos de gestão, como o BPM, podem ajudar

com a promoção de um serviço mais eficiente. Além disso, pretendia-se entender a matéria referente à Carta de Serviços e qual a sua proposta no contexto governamental atualmente.

Assim, toda a metodologia de estudo empregada permitiu depreender que há um compromisso contínuo em promover mais transparência e desburocratização com informações claras e precisas, a fim de que o usuário/cidadão que utiliza os serviços públicos saiba exatamente como pode adquirir da administração pública o cumprimento de seus direitos. Como exemplos claros de mecanismos que atendem essa proposta, pode-se citar a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Desburocratização, a Lei e o Decreto que instituem a Carta de Serviços ao Usuário. Por intermédio do princípio da legalidade, é gerada uma obrigação ao gestor público contemporâneo de atender o que a lei determina e conseqüentemente permitindo a participação popular para a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Por fim, concluiu-se que o problema identificado, que questionava como é possível entregar mais valor ao cidadão, fazendo uso de ferramentas modernas de gestão, ficou esclarecido por meio do exposto até aqui.

Há uma crescente exigência de aperfeiçoamento contínuo do gestor público na condução do seu trabalho. Há uma grande necessidade de revisão de métodos e técnicas obsoletas, que impacta numa verdadeira mudança de cultura organizacional, que, segundo Chiavenato (2009) é formada de artefatos, padrões de comportamento, valores e crenças e ainda de pressuposições básicas.

Com a dinâmica das mudanças globais é iminente a adequação do gestor aos novos cenários que se evidenciam quase que instantaneamente. Isso acaba não sendo mais apenas prerrogativa da iniciativa privada, mas a gestão pública também tem sentido essa necessidade de mudar constante e rapidamente, exigindo do gestor público essa maior transparência e comprometimento. Tudo por conta da maior capacidade de o cidadão monitorar os gastos públicos e as iniciativas governamentais pelos diversos instrumentos tecnológicos disponíveis hoje em dia. Essas considerações finais aqui expostas, não esgotam o assunto, podendo ele ser explorado em trabalhos futuros, sempre na busca constante de gerir mais e melhor o conhecimento adquirido.

## 6 REFERÊNCIAS

ABPMP (*Association of Business Process Management Professionals*). **Guia para o gerenciamento de processos de negócios: corpo comum de conhecimento** (BPM CBOK V3.0). [S.I.]: ABPMP, 2013.

ANDRADE, Elzimar. **Gerenciamento de Processos para a Melhoria da Eficiência na Administração Pública: Estrutura de Referência para a UTFPR**. 2017. 229 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2017

BORGES, Lorena de Melo; WALTER, Fábio; SANTOS, Luciano Costa. **Análise e Redesenho de Processos no Setor Público: identificação de melhorias em um processo de compra**. HOLOS, [S.l.], v. 1, p. 231-252, fev. 2016. ISSN 1807-1600. Disponível em:

<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3734/1386>>. Acesso em: 16 abr. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.15628/holos.2016.3734>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Secretaria de Editoração e Publicações. 2006.

BRASIL, **Decreto Nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 07 jan 2017.

BRASIL, **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 28 jun 2019.

BRASIL, **Lei Nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm)>. Acesso em: 01 jul 2019.

BRASIL, **Lei Nº 13.726, de 08 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm)>. Acesso em: 28jun 2019.

BRASIL, PDRAE – **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO, Débora. **As disfunções da burocracia transformam-se na própria "burocracia"**. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/as-disfuncoes-da-burocracia-transformam-se-na-propria-burocracia/44412/>>. Acesso 04 mar 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: o capital humano nas organizações**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

GESPÚBLICA, Programa. **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OROFINO, Antonio Carlos Souto. **Processos com Resultados: a busca da melhoria continuada**. [S.I]: LTC Editora, 2009.

RIGO, Elizabete; SILVA, Aparecida de Lourdes. **A Burocracia no Serviço Público**. 2003. Disponível em: <<https://www.zemoleza.com.br/trabalho-academico/humanas/administracao/a-burocracia-no-servico-publico/>>. Acesso em 04 mar 2018.

SILVA, Reinaldo Oliveira. **Teorias da administração**. 3 ed. São Paulo: Person Educacion do Brasil, 2013.