



# ARTIGOS

## A ABORDAGEM DA GESTÃO DE PROCESSOS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO NUMA CÂMARA LEGISLATIVA LOCAL

Ítalo da Silva<sup>1</sup>, Natanael da Silva Soares<sup>1</sup>, Bruno Gustavo Ferreira do Nascimento<sup>1</sup>, Elisabeth Cavalcante dos Santos<sup>1</sup>

1- Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

### RESUMO

---

Com base na metodologia orientada à abordagem da gestão de processos, desenvolvida a partir de Rotondaro (2005), Bouer (2005) e Paim et al. (2009), o objetivo central deste artigo é analisar o processo de elaboração do projeto de lei ordinária (PLO) numa Câmara Legislativa Local com o intuito de identificar problemas operacionais e propor melhorias. Usamos métodos como entrevistas semiestruturadas, reuniões, técnica do *brainstorming*, pesquisa documental e dados secundários de controle dos projetos de leis produzidos pelos departamentos organizacionais envolvidos no estudo. Como principais resultados, foi possível identificar uma estrutura funcional por processos transversais que coloca o cidadão/usuário como personagem central. Também foi possível perceber a interferência de questões políticas e culturais típicas da administração pública do Nordeste, que intervêm no processo de criação do projeto de lei ordinária analisado. Diante do principal problema observado, a saber, a ausência de uma análise prévia dos projetos de lei, culminando no alto índice de rejeição, foi proposta uma nova fase ao processo detalhado por meio de fluxograma.

**Palavras-Chave:** Gestão de Processos, Administração Pública, Câmara Legislativa, Criação de Lei, Agreste de Pernambuco.

## ABSTRACT

---

We use as a basis the methodology oriented to the process management approach, adapted from Rotondaro (2005), Bouer (2005) and Paim et al. (2009) to propose the following objective: to analyze the process of creating the law in the Local Legislative Chamber to identify operational problems and propose improvements. Methods such as semi-structured interviews, meeting, brainstorming technique, documentary research and secondary data to control the projects of laws produced by the organizational departments involved in the study were used. As main results, it was possible to identify a functional structure by transversal processes that places the citizen/user as a central character. It was also possible to perceive the interference of political and cultural issues typical of the public administration in the Northeast of Brazil, which interfere in the process of creation of the ordinary bill analyzed. Given the main problem observed, namely, the absence of a previous analysis of the bills, culminating in the rejection rate, a new phase was proposed to the process detailed through the flowchart.

**Keywords:** Process Management, Public Administration, Legislative Chamber, Law Creation, Agreste of Pernambuco.

## PONTOS DE PARTIDA

---

O nosso *locus* de estudo é uma organização pública, na qual buscamos entendê-la a partir da visão integrada da abordagem da gestão de processos. Partimos do pressuposto teórico de que as organizações são conjuntos de atividades cotidianas, coleções de processos costumeiros que se interligam e constroem uma administração desenvolvida na gestão do dia a dia (*on going*) do trabalho, do pensar, agir e aprender, considerando as relações interpessoais que permeiam as organizações, fazendo-as existirem socialmente (GONÇALVES, 2000a, 2000b; PAIM *et al.*, 2009). Para Mackenzie (2000), os processos organizacionais permitem compreender o funcionamento das organizações a partir das interdependências entre as atividades departamentais corriqueiras que influenciam a estrutura organizacional. Isso é particularmente verdade no contexto da administração pública, como argumentaram Krukowski e Raczyńska (2019), ao afirmarem que a gestão dos processos está alinhada com os pressupostos filosóficos da Nova Gestão Pública na busca por maior eficiência organizacional.

Nas pesquisas voltadas para a administração pública, é possível notar que os temas mais abordados estão ligados a contabilidade e o

controle gerencial, políticas públicas, administração de informações, reformas administrativas (SMOLSKI *et al.*, 2017), entre outros, que reforçam a necessidade de expandir os estudos em gestão para as organizações públicas, uma vez que estas organizações provocam fortes impactos sociais e interferem diretamente na vida em coletividade. Zhang, Bhuiyan e Kong (2018) chegaram a afirmar recentemente que a análise das estruturas nas organizações precisa se ater a melhoria persistente dos processos organizacionais. Já Wiedner e Mantere (2018) afirmaram também que a teoria do gerenciamento dos processos impacta na autonomia departamental dentro das organizações. Dessa maneira, entendemos que essas afirmações precisam ser melhor compreendidas no contexto da administração pública e suas peculiaridades.

Assim, entender os processos existentes dentro das organizações públicas e monitorá-los, é uma ferramenta organizativa eficiente que permite evitar os desperdícios organizacionais, além de cooperar para a não utilização de procedimentos isolados que desconsideram o macroprocesso organizacional (LEAL, 2003). Também é importante atentar para a compreensão dos métodos que agregam mais eficiência e eficácia aos processos da organização, percebendo tarefas que dão uma melhor

visão na gestão dos processos. Essas tarefas, não raramente, estão associadas ao pensar, projetar e gerir os processos no dia a dia (*on going*) organizacional (PAIM *et al.*, 2009). Logo, concordamos com Mackenzie (2000, p. 112) que “a abordagem [da gestão] de processos fornece um novo paradigma orientado” para se estudar as organizações.

Desse modo, ressaltamos a relevância do gerenciamento dos processos que materializam os procedimentos administrativos (DILL, 2014); a importância de modelar os processos e apontar os desafios práticos de seu gerenciamento (SILVA, 2014); além de entendermos que para o desenvolvimento organizacional acontecer é preciso um sincronismo e aperfeiçoamento dos processos internos à organização (FAYER, 2013). A partir disso, entendemos que os processos perpassam (e assim impactam) os diversos departamentos organizacionais transversalmente, interferem e sofrem interferências culturais nas relações interpessoais, conectam-se para atenderem as demandas externas, da mesma maneira que modulam os comportamentos das pessoas alocando o trabalho num fluxo de tempo e espaço (PAIM *et al.*, 2009).

No âmbito dos processos encontrados nas organizações, em especial na Administração Pública, há diversas características formais e

informais que se configuram através do contingenciamento de necessidades tanto políticas, quando administrativas. Madhani (2014) apontou a diferença significativa entre a gestão no setor público quando comparado ao setor privado e suas implicações na prática da boa governança. A gestão dos processos, neste caso, atua no intuito de ajustar as demandas e resultados do serviço público às necessidades dos cidadãos, o que abrange um conjunto de variáveis internas e externas que influenciam a todo momento as características dos processos encontrados nas organizações públicas. Em contextos periféricos, como o Agreste de Pernambuco, essas variáveis assumem formas específicas, ligadas a questões históricas, sociais e culturais, como será discutido ao longo do texto.

Neste sentido, com base numa metodologia orientada à abordagem da gestão de processos, o objetivo central deste artigo é analisar o processo de elaboração do projeto de lei ordinária (PLO) numa Câmara Legislativa Local com o intuito de identificar problemas operacionais e propor melhorias. A metodologia aqui empregada foi construída com base em Rotondaro (2005), Bouer (2005) e Paim *et al.* (2009), e tem como premissa central a melhoria de processos que afetem positivamente a prestação do serviço e/ou produto da organização por meio de 7

etapas, dentre elas, a análise do ambiente, a compreensão dos níveis do processo, e sugestões de readequações dos processos baseados nas técnicas e ferramentas do MIASP (Métodos de Identificação, Análise e Solução de Problemas).

Quando pensamos na gestão de processos a partir de organizações públicas, julgamos pertinente as instituições que compõe o setor legislativo, baseado no ideal político positivado da estrutura normativa brasileira (SILVA, 2005), uma vez que apresentam papel fundamental na criação de leis e os impactos que estas causam na vida em sociedade. Desse modo, a análise da organização através da gestão de processos no setor público legislativo é essencial para identificarmos as problemáticas na fase de desenvolvimento dos serviços prestados e os impactos positivos e negativos que ocorre dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional.

## **A ABORDAGEM DA GESTÃO DE PROCESSOS E OS IMPACTOS DENTRO (IM) E FORA (OUT) DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL**

---

Mackenzie (2000) fez questão de pontuar que a abordagem da gestão de processos tem como base a descrição, explicação, previsão e alteração do comportamento dentro das organizações, e ofereceu uma forma de comparar departamentos e estruturas

organizacionais. É preciso compreender que os processos são influenciados por questões políticas, econômicas, sociais e culturais que impactam dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional num determinado espaço temporal (RACZYŃSKA; KRUKOWSKI, 2019). Entendendo essas influências, é possível compreender que as organizações estão em constante mudanças, e que a gestão, seja de pessoas, recursos financeiros, ou processos, se constitui no dia a dia (*on going*) e interfere diretamente na dinâmica da organização (PAIM *et al.*, 2009; DUARTE; ALCADIPANI, 2016).

As organizações apresentam-se como uma estrutura macro processual, que suportam um conjunto de processos, subprocessos e tarefas distintas que se conectam e constroem uma identidade a partir da estabilidade, consistência e previsibilidade das execuções de trabalho diárias (PAIM *et al.*, 2009). Em outras palavras, podemos afirmar que as organizações são coleções de processos que se aderem e fazem com que essas organizações e suas disposições processuais perdurem no tempo (GONÇALVES, 2000a; DUARTE; ALCADIPANI, 2016). Para Mackenzie (2000), os processos mudam ao longo do tempo e apresentam característica de continuidade. Como consequência, os processos organizacionais impactam diretamente em como as

organizações estruturam suas atividades no dia a dia.

Compreendemos também que processo é uma “cooperação de atividades e recursos distintos voltados à realização de um objetivo global, orientado para o cliente final, que é comum ao processo e ao produto/serviço” (PAIM *et al.*, 2009, p. 100). Pode ainda ser compreendido como atividades organizadas que transformam as entradas dos insumos em saídas como produtos e/ou serviços para os clientes (ROTONDARO, 2005). Os processos possuem características estruturais que situam as pessoas no espaço e no tempo com trocas de atividades coordenadas, com a utilização de recursos físicos e intelectuais, e que produzem saídas e/ou resultados alinhados às finalidades organizacionais. Percebemos, portanto, que o conceito de processo atrela os objetivos da organização às necessidades do cliente final através de todas as atividades desempenhadas no percurso do processamento, seja de um serviço prestado e/ou de um produto ofertado pela organização. Benner e Tushman (2002), ao estudarem processos de inovação, afirmaram que a rotina organizacional tem relação direta com a gestão dos processos e inovação à medida que favorece mecanismos de controle, eficiência, mudança e equilíbrio no trabalho prático nas organizações.

Para analisarmos os processos dentro de uma organização precisamos entender que são distintos entre si, possuem características diversificadas e geram impactos variados, embora estejam, geralmente, interligados. Neste sentido, a diferenciação conceitual atua como mera simplificação da realidade para entendimento teórico. Sendo assim, partilhamos de uma tipologia de processos quanto aos fins de suas ações e objetividade. Para Paim *et al.* (2009) existem os processos de gestão, finalísticos e de suporte. A literatura diversifica a nomenclatura, mas os propósitos conceituais se equivalem.

Quando dizemos que um processo é de gestão, ou organizacional, queremos dizer que ele atua diretamente no gerenciamento da organização e na viabilização dos subsistemas em promover os recursos para a realização das tarefas. O desempenho global é amplamente visado e gerenciado por este tipo de processo. Já o processo dito de apoio ou suporte age como mecanismo de amparo para o desenvolvimento eficiente dos processos de gestão e finalísticos. Por vezes, esses dois tipos de processos são implícitos para os clientes, mas fornecem importante base para a realização do objetivo macro processual da organização (GONÇALVES, 2000a; 2000b; PAIM *et al.*, 2009). Segundo Wiedner e Mantere (2018), os processos estão emaranhados no dia a dia do trabalho

nas organizações e, por consequência, as unidades departamentais estão inter-relacionadas com a finalidade de entrega de determinados processos.

Os processos finalísticos, ou de negócios, são aqueles que caracterizam a ação da organização, relacionando a entrega de resultados/saídas/produtos e/ou serviços aos clientes (GONÇALVES, 2000a PAIM *et al.*, 2009). Já os processos transversais devem ser notados como um fluxo que agrega, alinha e orienta as tarefas estratégicas, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura organizacional, promovendo a interfuncionalidade entre os diversos departamentos dentro da organização (PAIM *et al.*, 2009).

Compreendidas as noções do que são processos e seus diferentes tipos, é importante esclarecer que a gestão de processos nada mais é, portanto, do que a coordenação das tarefas, dos micros processos e dos processos, tendo como parâmetro o macroprocesso da organização que orienta as ações e entrega resultados (produtos e/ou serviços) que causam impactos dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional (PAIM *et al.*, 2009). São tarefas inerentes da gestão de processos tanto o pensar ou projetar processos, quanto

o gerir esses processos no dia a dia (*on going*), por meio de avaliação contínua, análise e melhoria de desempenho (PAIM *et al.*, 2009; ROTONDARO, 2005)

A gestão dos processos dentro da organização é ambientada pelo entendimento estratégico de que o contexto externo no qual a organização se encontra não só influencia diretamente nos processos transversais, como também colabora para o autoconhecimento da organização em suas capacidades e limitações de ação. Em outras palavras, queremos dizer que para se compreender os impactos que os processos transversais têm dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional, é preciso reconhecer que cada vez mais esses diferentes ambientes (externo e interno) se convergem, correlacionam-se de modo que, para se entender o ambiente externo, é preciso entender também o ambiente interno e vice-versa. Essa relação entre ambiente externo e interno das organizações podem ser entendidas, como já afirmaram Raczyńska e Krukowski (2019), através dos processos que acumulam interferências de variados fatores, como por exemplo a cultura organizacional, qualidade do serviço percebida, mudança na organização em adequação ao contexto social em que se insere.

Após essa compreensão, é necessário entender os processos da organização, considerando o macroprocesso e seus processos inerentes, delimitar o processo-chave a ser detalhadamente investigado, mapeá-lo por meio de fluxograma, identificar os problemas e dificuldades a ele atrelados, propor soluções a estes problemas,

redesenhar o processo, e propor planos de ação. Essas etapas compõem a metodologia de Gestão de Processos proposta nesta pesquisa, adaptada de Rotondaro (2005), Bouer (2005) e Paim *et al.* (2009). Tal metodologia pode ser melhor visualizada no quadro 1.

**Quadro 1 |** Etapas da metodologia de gestão de processos.

<b>Etapas</b>	<b>Denominação</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas Aplicadas</b>
1ª	Entender os ambientes externo e interno, e a estratégia organizacional.	Compreender os ambientes aos quais a organização está inserida e qual(is) sua(s) estratégia(s) de ação.	Análise de SWOT, visão baseada em recursos e diagrama em árvore das necessidades dos clientes.
2ª	Identificar a estrutura e os processos organizacionais.	Compreender a estrutura organizacional, os níveis, os tipos e a transversalidade dos processos	Organograma
3ª	Selecionar um processo.	Seleção de um processo organizacional a partir de critérios quantitativos e/ou qualitativos.	Entrevistas gravadas (para a abordagem qualitativa).
4ª	Modelar o processo.	Descrever as etapas do processo.	Fluxograma.
5ª	Identificar os problemas do processo selecionado.	Compreender os problemas processuais da organização e suas principais causas.	Utilização das técnicas MIASP (Métodos de Identificação, Análise e Solução de Problemas), como GUT, Diagrama de Ishikawa e Gráfico de Pareto.
6ª	Pensar Melhorias	Desenvolver melhorias para os problemas encontrados no processo.	<i>Brainstorming, Brainswriting,</i> ou outros
7ª	Remodelagem do processo e proposição de plano de ação.	Remodelar o processo a partir das melhorias levantadas na etapa anterior.	Fluxograma.

Fonte: Adaptado de Rotondaro (2005); Bouer (2005); Paim *et al.* (2009).

Desse modo, para a aplicação da metodologia proposta, é necessário olhar para os processos, pontuar suas (inter)funcionalidades, delimitar as tarefas, pessoas e recursos no espaço temporal de

fluxo, identificar problemas operacionais, propor melhorias e enxergar mudanças na cultura, na estratégia, no comportamento, no desempenho e nas relações interpessoais dos indivíduos no trabalho, estes

coordenados por processos. É compreender que os processos (de gestão, de suporte e transversais) impactam positiva e negativamente dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional, uma vez que os ambientes externo e interno da organização estão correlacionados. Destacamos ainda que, após a remodelagem do processo e a proposição de um plano de ação, é necessário realizar acompanhamento do novo fluxo e das ações propostas, avaliando e melhorando seu desempenho sempre que necessário, o que pode ser feito a partir da adoção sistemática do ciclo PDCA, e de técnicas de gestão à vista dos resultados (BOUER, 2005).

Os estudos recentes desenvolvidos com a abordagem da gestão de processos se preocuparam em pontuar como interação entre os departamentos organizacionais impactam na autonomia que a estrutura das organizações apresenta (WIEDNER; MANTERE, 2018), ao mesmo tempo em que a presença da organização num ambiente externo dinâmico, pode promover a estabilidade organizacional através da melhoria contínua dos processos e diretrizes estratégicas deliberadas (ZHANG; BHUIYAN; KONG, 2018). Em particular no contexto da administração pública, o trabalho de Krukowski e Raczyńska (2019) ressaltou que a avaliação dos processos organizacionais está relacionada com a implementação,

ferramentas, qualidade e recursos que são dispendidos para a prática de atividades diárias da gestão pública. Esse controle passa pela repetibilidade dos processos que garante a sua continuidade e melhoria de eficiência.

## O CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

Através do entendimento de que as organizações são múltiplas, se diferenciam entre si e carregam suas particularidades, buscamos olhar para a administração nas organizações como uma prática de gestão em constante elaboração. Isto porque partimos de um pressuposto teórico de que, mais do que gerenciar as pessoas dentro de seus ambientes de trabalho, a administração - como um conjunto de ferramentas de gestão - compreende estratégias, processos, estruturas, tecnologias, competências e desempenhos organizacionais (PAIM *et al.*, 2009) dentro de uma cultura institucionalizada e compartilhada (RACZYŃSKA; KRUKOWSKI, 2019).

Por administração pública, delimitamos, para fins desta pesquisa, a administração das organizações, capital e pessoas governamentais, de natureza coletiva, popular, partilhada e regida por princípios constitucionalizados como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência (BRASIL, 1988). Entretanto, mais do que delimitar o conceito da administração pública a sua personalidade constituinte de decretos, normas e leis prescritivas de condutas organizacional e socialmente estabelecidas, contextualizamos a administração em três aspectos inerentes à funcionalidade das organizações públicas. Aspectos estes que perpassam os princípios e os diversos modelos de administração pública existentes.

O primeiro aspecto é que a administração pública está contextualizada no âmbito da legalidade e legitimidade, que percorreu pelos modelos de administração empregados nas organizações públicas até então, como o modelo burocrático e os modelos chamados de “pós-burocráticos”, nomeadamente, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública (SLOMSKI *et al.*, 2008; SECCHI, 2009; BUENO; BRELÀZ; SALINAS, 2016). A legalidade está contextualizada na lei (força normativa social altamente abstrata) que descreve o que deve ou não ser feito enquanto função pública administrativa e seus impactos na coletividade. Essa lei guarda respaldo no interesse público, na representatividade da maioria social, e no desejo e melhoria do povo (legitimidade) a qual serve a administração.

Um segundo aspecto está pautado na transparência dos atos públicos, dando a estes atos a publicidade, nitidez, acesso às informações financeiras e prestação de contas ao povo ao qual a administração pública assiste. Típico dos modelos pós-burocráticos da administração pública, sobretudo na governança pública em que é tratado como um princípio basilar (SLOMSKI *et al.*, 2008. HEINRICH; LYNN; MILWARD, 2010; POLLITT; BOUCHAERT, 2011). É um contexto público criado a partir do incômodo causado pela corrupção, pelos desvirtuamentos do interesse público, da má conduta, baixa moral, em que o Estado se torna ineficiente, “amarrado” na não prestação de seus serviços à população. Um Estado grande que precisa ser também transparente e otimizado (SEABRA, 2001; NUNES, 2006).

Um último e terceiro aspecto é a natureza política da administração pública. O partidarismo político, os jogos de poder, os interesses públicos e privados, a representação política democrática e personalista. É do povo que vem o poder e pelo povo esse poder é delegado aos gestores públicos que administram as organizações públicas e desempenham sua funcionalidade social. A administração da coisa pública possui característica política que esbarra nos interesses dos atores envolvidos nas

decisões públicas em uma via de mão dupla das trocas políticas, na busca pela melhoria da democracia quanto representatividade dos anseios sociais (D'ÁVILA FILHO; COELHO; JORGE, 2004).

Além de levantar esses aspectos gerais que sustentam a administração pública como um todo, nosso esforço de contextualizar a administração em sua natureza coletiva, não particularista, legítima, legal, transparente, política e pública, tem o enfoque também de transparecer e superar o debate raso que a aponta para a gestão governamental como um espaço fadado ao fracasso crônico (TEODÓSIO, 2010). Na verdade, voltamo-nos a analisar a administração pública em seu contexto subnacional, regional, local, resguardado as diferentes realidades organizacionais, buscando entendê-las, questionando as práticas e processos administrativos, não os entendendo, assim, como premissas estáveis, acabadas, isto é, isentas de mudanças (NUNES, 2006; DUARTE; ALCADIPANI, 2016).

Nos últimos anos, algumas reformas administrativas na gestão pública foram implementadas, levantando o debate da legitimidade, da governança pública e da credibilidade dos desempenhos das atividades em serviços prestados à população (OSBORNE, 2010; POLLITT;

BOUCHAERT, 2011; CORREIO; CORREIO, 2019). Pontos como: gerenciamento, profissionalismo, liderança empreendedora, gestão de desempenho e gestão de custos – são apontados por Osborne (2010) como principais elementos pensada na nova gestão/governança pública. Não muito distante do pensamento de Madhani (2014), que entende as reformas administrativas no setor público, no Brasil principalmente pela emenda constitucional nº 19 de 1988, como necessárias para a diminuição das diferenças entre os setores público e privado - particularmente quanto aos aspectos institucionais da governança e a melhoria da eficiência organizacional.

Contudo, ainda, precisamos ressaltar que se de um lado a administração pública possui um caráter extremamente político, o que corrobora para os jogos de interesse partidário que impacta na cultura e nos processos organizacionais, por outro, apontamos que essas características políticas, ao longo do tempo, em um contexto administrativo regional (nordestino), foi marcado por fortes trocas bilaterais de favores através de mecanismos gerenciais como o mandonismo, o nepotismo, o clientelismo, o coronelismo e o patrimonialismo que permearam a cultura e a política brasileira, tendo também refletido no aparelho estatal e administrativo

(GRAHAM, 1996, 1997; PINTO; SANTOS, 2017).

Desse modo, Zattoni e Cuomo (2008) afirma que as práticas de governança (não desigual na administração pública) refletem, de fato, diferenças culturais, sociais e econômicas diante de seu financiamento tradicional, dos padrões de propriedade corporativa e da origem legal - e neste último ponto, é o que sustenta a legitimidade e a legalidade das práticas administrativas no setor público. E que a governança pública é um passo à frente para entender a complexidade dos processos organizacionais para realização da prestação do serviço público - que vem ser tornando plural e fragmentado (etapas) no desenvolvimento e implementação de políticas públicas e na prestação de serviços no século XXI frente ao controle democrático, de representação política e de prestação de contas que as organizações públicas enfrentam (OSBORNE, 2010; HEINRICH; LYNN; MILWARD, 2010).

Sendo assim, a administração pública local, principalmente em contextos periféricos, está repleta de problemas sociais que causaram/causam reflexos negativos nas organizações públicas a partir da natureza histórica, econômica e cultural, estando esses problemas políticos, muitas vezes, naturalizados na cultura da gestão. O que nos

permite vislumbrar os impactos que estes problemas acarretam nos processos organizativos e administrativos dentro dessas organizações (RACZYŃSKA; KRUKOWSKI, 2019). Desse modo, sustentamos o argumento de que para entender os processos e sua gestão nas organizações públicas, é necessário entender também os aspectos contextuais aos quais elas estão inseridas e que aqui foram apontados. No sentido de que as identidades sociais e institucionais influenciam na construção dos processos organizacionais delimitando seu contexto.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

---

Esta pesquisa apresenta um forte viés prático, uma vez que nos preocupamos com a aplicação e utilização do conhecimento teórico-prático da gestão de processos dentro das organizações (GIL, 2002; ROTONDARO, 2005; BOUER, 2005; PAIM *et al.*, 2009) que compõem o contexto vivido pelos autores do estudo. Com base na metodologia orientada à abordagem da gestão de processos proposta, o objetivo central deste artigo é analisar o processo de elaboração do projeto de lei ordinária (PLO) numa Câmara Legislativa Local com o intuito de identificar problemas operacionais e propor melhorias. A organização estudada é uma Câmara Legislativa (CL) no Agreste de

Pernambuco, sendo uma importante CL local que impacta diretamente nas práticas políticas dos municípios que compõem a região circunvizinha. A CL apresenta um aparato virtual desenvolvido, no qual é possível entender toda a composição do processo legislativo de forma simplificada, legalizada e transparente.

O sistema de apoio ao processo legislativo (SAPL), plataforma digital da CL que constitui esse aparato virtual, permite o acesso às comissões da Câmara, aos parlamentares, às pautas das sessões, às matérias legislativas, às normas jurídicas e aos relatórios processuais tramitados na casa legislativa, constituindo importante veículo de coletas de dados para o desenvolvimento da pesquisa. Além disso, um dos pesquisadores é funcionário nesta organização pública e atua diretamente no suporte de apoio aos processos legislativos virtualmente.

Assim, buscamos atingir nosso objetivo de pesquisa através de uma metodologia orientada à gestão de processos (ROTONDARO, 2005; BOUER, 2005; PAIM *et al.*, 2009) em sete etapas, apresentadas na seção anterior. Para conseguirmos viabilizar as etapas propostas pela metodologia da gestão de processos, foram aplicadas técnicas de levantamento de informações como entrevistas, análise de documentos e

realização de reuniões com o intuito de melhor caracterizar as relações processuais presentes na CL.

Deste modo, para entendermos os ambientes externo e interno, e a estratégia organizacional da CL – nós utilizamos um primeiro grupo de entrevistas semiestruturadas em que os pesquisadores portaram um roteiro contendo perguntas previamente elaboradas. As perguntas versavam sobre a política administrativa, a estratégia, a missão, os valores, os serviços e/ou produtos desenvolvidos pela organização, além de perguntas que se voltavam a entender a história política da instituição. No total, foram realizadas 5 entrevistas com as ocupantes dos seguintes cargos/departamentos organizacionais: gestor de expediente, assessor de controle interno, controlador geral, superintendente legislativo e superintendente administrativo. As entrevistas foram realizadas no dia 24 de abril de 2018 na própria CL.

Todas as 5 entrevistas foram gravadas com autorização e, posteriormente, transcritas pelos pesquisadores, sendo a transcrição o material empírico analisado inicialmente. A escolha desses sujeitos entrevistados se deu por atuarem em departamentos organizacionais diferentes, o que nos possibilitou ter uma visão integrada da

organização e entender o funcionamento dos processos e sua transversalidade. Desta maneira, através das entrevistas e da vivência cotidiana de um dos pesquisadores dentro da organização em estudo, conseguimos levantar os processos existentes na CL e classificá-los a partir da literatura base, descrevendo suas características e funcionalidades.

Como existem inúmeros processos acontecendo simultaneamente na CL e com o nosso objetivo geral de analisar o processo de produção de uma lei ordinária, para a viabilização da pesquisa e também para um estudo mais aprofundado do processo pretendido, selecionamos o processo de produção de projeto de lei que apresentava forte característica de transversalidade, isto é, um processo que perpassa todos os departamentos organizativos da CL. A seleção e compreensão desse processo se deu através de um segundo grupo de entrevistas realizadas durante os dias 22 e 23 de maio de 2018. Ao todo foram realizadas 8 entrevistas com as ocupantes dos seguintes cargos/departamentos organizacionais: assessoria jurídica, gestor de expediente, superintendente administrativo, estagiário do administrativo, comunicação externa, analista jurídico, assessoria jurídica e supervisor legislativo.

Novamente, os pesquisadores portaram um roteiro de entrevista semiestrutura, contendo perguntas anteriormente elaboradas. As perguntas versavam sobre a importância dos processos organizacionais identificados, quais os processos eram mais complexos do ponto de vista da transversalidade interdepartamental e ainda se a organização estava cumprindo com seu papel social e institucional para com o município em que está localizada. Todas as 8 entrevistas foram gravadas com autorização e, posteriormente, transcritas pelos pesquisadores, sendo a transcrição o material empírico analisado para o desenvolvimento da terceira etapa da metodologia de estudo.

Os 8 sujeitos entrevistados nessa segundo grupos de entrevistas foram escolhidos, novamente, a partir dos setores organizacionais nos quais trabalhavam. Em sequência, as etapas quatro, cinco e seis tiveram como fonte de informações documentos internos, porém de acesso público, da CL, e reuniões com os funcionários e pesquisadores aplicando a metodologia de tempestade de ideias – *brainstorming*. Foram um total de 4 reuniões que aconteceram na sala de reunião das comissões e na sala do departamento de administração da CL.

Os objetivos de cada reunião foram, por ordem de realização: (1ª) desenvolver as etapas do processo em um fluxograma através das técnicas de *brainstorming* e fluxograma; (2ª) identificar os problemas operacionais no processo através da técnica de *brainstorming*; (3ª) novamente identificar de problemas operacionais no processo através da técnica de *brainstorming*; e (4ª) Pensar melhorias e remodelar o processo através das técnicas de *brainstorming* e fluxograma. As etapas metodológicas atendidas por cada reunião foram, respectivamente: modelar o processo; identificar os problemas do processo selecionado; identificar os problemas do processo selecionado; pensar melhorias e remodelagem do processo.

Além dos pesquisadores, participaram da primeira reunião: 1 técnico legislativo, 1 supervisor legislativo, 1 supervisor de controle interno e 2 analistas legislativos. Na segunda e terceira reunião participaram: 1 técnico legislativo e 2 analistas legislativo. E na quarta e última reunião participaram: 1 técnico legislativo, 1 supervisor legislativo, 1 supervisor de controle interno e 2 analistas legislativos.

Os principais documentos usados foram o Regimento Interno da Câmara Legislativa (RICL), o Manual de desenvolvimento de

propositura (MDP) e o Manual de Processos Legislativos (MPL) do Senado Federal. Todos esses documentos foram fontes de informações contínuas para o desenvolvimento não só das etapas finais da metodologia aqui aplicada, como também das etapas iniciais que caracterizou a estrutura, a estratégia e as políticas organizacionais da CL.

Também foram utilizados dados da planilha de controle de aceitação e rejeição (com ou sem recursos) dos projetos de lei ordinária (PLO), pela Mesa Diretoria, levantados e discutidos pelos departamentos ligados as comissões parlamentares da CL. Esses dados constituem dados secundários, que foram importantes para a etapa de desenvolvimento de melhoria do processo estudado. Deste modo, buscamos entender os impactos que os processos causam dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional da CL através de uma metodologia de gestão de processos em etapas pré-determinadas teoricamente, mas que na prática se interligaram e se convergiram entre si. Estas etapas promoveram o entendimento dos departamentos ligados direta e indiretamente à transversalidade do processo e práticas organizativas presentes no dia a dia (*on going*) de uma organização de caráter legal, legítimo e político – fatores preponderantes a administração pública.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

---

Nesta seção, apresentaremos os principais resultados apurados na pesquisa realizada na Câmara Legislativa (CL), na tentativa de discutirmos como a gestão de processos é então desenvolvida nesse contexto e quais os possíveis impactos dentro (*in*) e fora (*out*) da organização estudada que os processos provocam na gestão do dia a dia (*on going*).

### ENTENDENDO O AMBIENTE EXTERNO, O AMBIENTE INTERNO E A ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

---

Entender o ambiente externo em que a organização está inserida, vislumbrar as situações internas em que as operações institucionais acontecem e saber atrelar essas características situacionais à estratégia de atuação da organização é fundamental para o desenvolvimento sustentável dos processos organizativos e as práticas de gestão. Isto porque, inevitavelmente, a descrição de processos passa pela compreensão da influência que o ambiente externo exerce, e que a organização precisa responder como já apontado por estudiosos da gestão de processos (MACKENZIE, 2000; KRUKOWSKI; RACZYŃSKA, 2019).

A estratégia organizacional da CL é pensada mediante caráter público e está circunscrita à legalidade e à legitimidade institucional de

escutar, entender, atender e fiscalizar as necessidades sociais existentes no município em que a organização se situa. Sendo assim, mais do que pensar as leis em campo de concretude de ação (ambiente externo à organização), a CL não pode deixar de pensar também as limitações internas que impactam diretamente no funcionamento dos processos.

A partir de um levantamento das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da organização, foi possível perceber que, apesar da autonomia técnica, administrativa e financeira da CL - como força necessária para a independência na criação e centralização dos processos legislativos importantes ao funcionamento das organizações públicas -, jogos políticos, e problemas sociais provenientes do clientelismo e coronelismo (muito presente no contexto socioeconômico em que está a organização) causam impactos negativos aos processos organizacionais, como será exposto posteriormente.

Além disso, é possível perceber também que a rotatividade dos funcionários comissionados provoca instabilidade no desenvolvimento dos processos no dia a dia, como reflexo das disputas bilaterais (do “toma lá dá cá”) de poder, subjugando a coisa pública ao privado dos interesses

parlamentares enfraquecendo a legitimidade e representativa da organização (GRAHAM, 1996, 1997; D'ÁVILA FILHO, 2004). Tais questões refletem em três categorias principais das necessidades dos usuários/cidadãos nos resultados gerados pelos processos da CL, dentre elas, transparência e ética.

Na categoria de análise “ambiente físico”, os pontos levantados foram: (1) local adequado para receber as demandas da população; (2) acessibilidade à CL a partir de sua localização no centro da cidade; e (3) bom atendimento interno. Na categoria de “transparência”, os pontos principais foram: (1) processos legislativos (mediante acesso à legislação, à informação e à atividade legislativa) e (2) fiscalização dos gastos públicos e da atividade parlamentar.

A percepção de que a transparência dos processos existentes na CL é importante para melhor alocação de recursos e prestação de serviços pode ser compreendida através das demandas externas (mas que impacta internamente na organização) da população em modelos modernos de uma administração pública mais democrática e acessível (OSBORNE, 2010; HEINRICH; LYNN; MILWARD, 2010; POLLITT; BOUCHAERT, 2011). Na última categoria de análise “atividade-fim”, pontos como legislação

(criação de leis que atendam anseios da população e parlamentares ativos nas causas sociais) e fiscalização (controle do legislativo sobre os atos do executivo), são fundamentos de legitimidade e legalidade na percepção dos clientes.

Pensar nas necessidades levantadas junto aos usuários da CL, torna-se significativo para a análise do funcionamento da gestão através dos processos dado que o usuário/cidadãos (destinatário final na cadeia de valor dos processos) é, como afirmam Gonçalves (2000a) e Paim *et. al.* (2009), fator ambiental comum tanto ao processo, alinhando os recursos e as pessoas no tempo e no espaço organizacional, como ao serviço/produto entregue pela organização. Isto facilita a compreensão da alocação de recursos no fluxo das atividades organizacionais e permite refletir os processos que têm orientação voltada ao usuário/cidadão como estratégia de satisfazer as demandas sociais que, no caso da CL, são essencialmente públicas.

A caracterização do ambiente interno organizacional tem na análise dos recursos (a partir da teoria da Visão Baseada em Recursos) caminhos importantes para o entendimento dos processos e suas partes, sendo indispensável ao autoconhecimento dos recursos que a organização dispõe, pois

se percebe a capacidade que esses têm de gerar ganhos e competitividade. Raczyńska e Krukowski (2019) já afirmaram que a abordagem da gestão de processos é transportada da gestão empresarial para a administração pública com a pretensão de ganho em eficiência e eficácia nas práticas de gestão organizacional.

Com relação aos recursos considerados fontes de vantagem competitiva para a CL, observamos que os fatores internos com maior capacidade de gerar vantagens de médio e longo prazo para organização são a Escola do Legislativo e o processo legislativo sustentável. Ambos não são exclusivos da CL em questão, pois são recursos disponibilizados pelo Interlegis - programa do Senado Federal com o objetivo de fortalecer a institucionalidade em todos os níveis do poder legislativo brasileiro. A escola do legislativo é um conjunto de serviços que formam a base de ensino, no qual proporciona informações sobre legislação e os processos legais da instituição para toda sociedade.

Com relação ao processo legislativo sustentável, que está relacionado ao SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo) - plataforma digital desenvolvida pelo departamento de tecnologia de informação da CL, é responsável por tornar público os

processos legislativos em andamento na organização, votação em plenário, estrutura das mesas diretoras etc. Ambos os fatores internos apontados são responsáveis por gerar impactos positivos nos processos organizacionais, promovendo maior transparência, legalidade e legitimidade aos seus usuários. Pontos básicos e essenciais ao funcionamento das organizações públicas (SLOMSKI *et. al.*, 2008).

Dessa forma, percebemos que entender o ambiente externo e interno da CL faz com que se observe os impactos que vem de fora da organização (mas que dela faz parte) e os impactos que são a ela intrínsecos (inerentes ao funcionamento organizacional) promovidos pelos fatores ambientais nos processos. O que faz pensarmos na CL como uma organização gerida no dia a dia (*on going*) dos processos com constantes adaptações ambientais, mudanças contextuais e nunca, portanto, estática (PAIM *et al.*, 2009; DUARTE; ALCADIPANI, 2016).

#### **A TRANSVERSALIDADE DOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS**

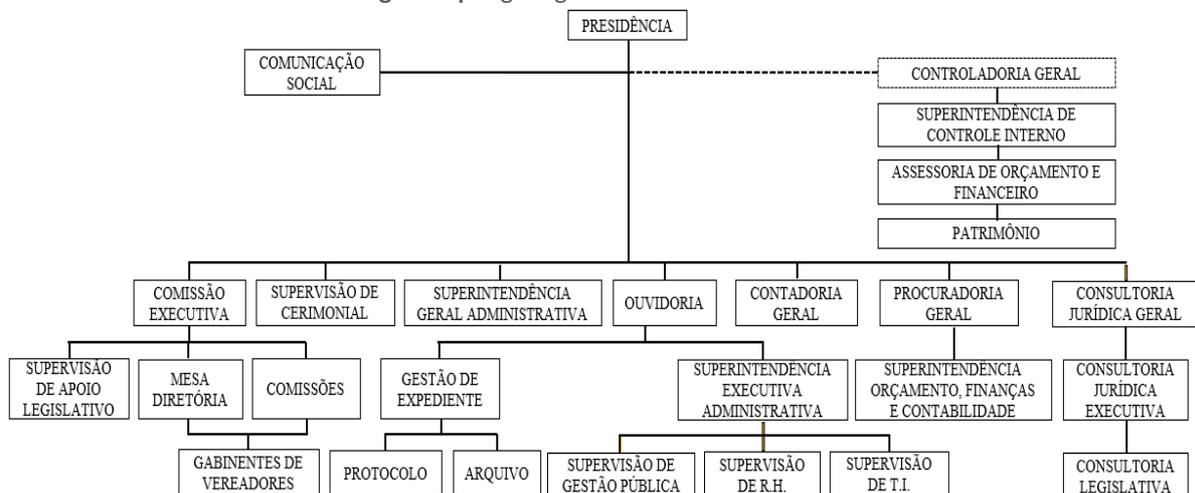
---

Em campo, buscando entender os processos existentes na CL, deparamo-nos com uma representação em organograma dos departamentos organizacionais, da distribuição de competências e autoridades

da instituição que não condizia com a realidade. Em análise, propusermos a CL uma nova reestruturação do organograma - a partir das observações, entrevistas e documentos internos – que melhor se adequasse à realidade. Desse modo, foi possível notar uma disfunção estrutural que provocava impactos negativos nos processos de suporte promovidos pelos departamentos que não estavam com delimitações de autoridades claras. A figura 1 apresenta a reestrutura do organograma da CL com as linhas de autoridade delimitadas. Departamentos internos como a superintendência de controle interno, assessoria de orçamento e financeiro, e o departamento de patrimônio respondem a controladoria geral (departamento externo a organização), causando impactos negativos no controle dos processos desenvolvidos nestes departamentos.

O macroprocesso organizacional da CL é a atividade legislativa que perpassa diversos departamentos institucionais (*vide* figura 1). O que observamos, a partir de Paim *et al.* (2009), foi a existência de uma estrutura organizacional funcional orientado por processos, fazendo com que estes processos estejam sempre voltados ao usuário/cidadão. Assim, é possível notar na CL a estrutura organizacional burocrática típica das organizações públicas (NUNES, 2006; SLOMSKI *et al.*, 2008) que marca ponto de continuidade com forte controle e planejamento das atividades organizacionais, mas que ao mesmo tempo, mostra ponto de descontinuidade ao passar por mudanças na tentativa de tornar a estrutura organizacional mais apta a se relacionar sistemicamente com o ambiente e assim gerenciar e absorver os impactos causados nos processos organizacionais (SECCHI, 2009; PAIM *et al.*, 2009).

Figura 1 | Organograma reestruturado da CL.



Fonte: Elaboração própria.

Os processos de apoio da organização são desenvolvidos nos departamentos e subdepartamentos de patrimônio, almoxarifado e contabilidade, por exemplo. Já os processos de gestão estão ligados ao departamento de tecnologia da informação, de gestão de pessoas, dos atos oficiais e da gestão administrativa. Estes processos apresentam características de transversalidade, passando por diversos departamentos institucionais, colaborando para a integração organizacional, viabilizando o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da CL em busca de seu desempenho geral, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos e o macroprocesso organizacional (GONÇALVES, 2000a, 2000b; PAIM *et al.*, 2009).

Os processos finalísticos da CL estão intimamente ligados ao macroprocesso organizacional de legislar, apresentando pontos característicos do Poder Legislativo de dialogar com a sociedade, em fase de elaboração, discussão e aprovação de leis que impactam diretamente o contexto externo (social, político e cultural) no qual a organização está situada, além de se inter-relacionar com o Poder Executivo na fiscalização no âmbito local. Os principais processos finalísticos são: projeto de lei,

projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, requerimento, parecer, emenda, indicação, veto, regimento interno, emenda organizacional, projeto de lei complementar, tomada de contas, projeto de lei orçamentário (LOA), projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e projeto de lei do plano plurianual (PPA).

Os processos finalísticos descritos perpassam os departamentos organizacionais nomeados de: gabinete do vereador, apoio legislativo (redação), apoio legislativo (sessão), comissões internas, departamento jurídico, plenário, expedição e Poder Executivo municipal. Isto faz com que os processos finalísticos apresentem forte característica de transversalidade que, a nível processual simplificado, está diretamente orientado ao usuário /cidadão. Isto acontece ao modo que os gabinetes dos vereadores apresentam uma ligação direta com população no entendimento das demandas sociais e que ao final do processo de legislar com o sancionamento da lei, pelo Poder Executivo, cause impactos no comportamento social dos cidadãos como resultado.

Desse modo, os usuários/cidadãos são ao mesmo tempo, como já afirmou Paim *et al.* (2009), comum aos processos e aos resultados destes, iniciando-os, por meio de

demandas específicas, e orientando-os, a ponto de entendermos como a gestão de processos, mediante estrutura organizacional da CL, causa impactos dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional.

### A MODELAGEM DO PROCESSO

Conversamos com diversos funcionários de diferentes departamentos da CL buscando compreender qual o processo organizacional que mais se destaca quanto ao seu acontecimento no dia a dia organizacional e sua relevância para o contexto social em que a instituição se encontra. As falas dos entrevistados evidenciaram o projeto de lei (PL) (enquanto propositura básica de suporte para a elaboração de diversas leis específicas a partir de seu conteúdo) como mais importante da CL, relacionado ao macroprocesso de legislar, atrelado aos processos organizacionais, e tendo na transversalidade sua principal característica.

Sendo assim, o projeto de lei básico apresenta características comuns para as variadas pautas legislativas. As diferenças vão surgir quanto à matéria constitucional a ser tratada, o que requer sutis alterações processuais. Trataremos então, a partir da visão global, os detalhes a nível micro processual de um projeto de lei ordinária (PLO) por apresentar atividades comuns aos outros PL existentes.

Não perdendo de vista a estratégia organizacional ao qual os processos finalísticos devem estar relacionados, incluindo os impactos que eles causam dentro e fora da organização (GONÇALVES, 2000a; 2000b; PAIM *et al.*, 2009), o PLO desenvolvida na CL é um processo aplicado pela organização para lidar com situações inerentes ao seu ambiente interno e externo. A estratégia organizacional aplicada na CL é baseada na utilização de um conjunto de poderes (legislativos e administrativos) e limitações legais, ao propor uma lei que impacta diretamente na qualidade de vida, na prestação dos serviços públicos e nas necessidades dos cidadãos na criação de normas legislativas que possam atenuar os anseios sociais.

Quanto aos impactos que o processo de criação de uma lei provoca interna e externamente à organização, estes são variados e relativamente dinâmicos dadas suas características, as quais estão fundadas nas necessidades diversas dos cidadãos. Dentre os principais impactos, podemos destacar os sociais, legais, econômicos e administrativos, uma vez que as leis criadas podem resolver problemas sociais, extinguir e/ou criar normas legais, afetar diretrizes político-econômicas no setor privado ou público, ou ainda modificar práticas gerenciais da organização. Todos estes

impactos são acompanhados de inúmeras condições vinculadas a outros micros impactos, de difícil mensuração, que o processo poderá trazer tanto para a organização quanto para a sociedade. Desse modo, percebemos que o processo finalístico e transversal do PL causa impactos dentro (*in*) e fora (*out*) da organização (PAIM *et al.*, 2009).

Na figura 2, esse processo global é detalhado, mostrando a transversalidade e a comunicação entre os diversos departamentos pelo o qual o PLO passa e assim se constitui. Este entendimento ratifica a noção de que a CL se organiza mediante uma estrutura funcional por processos transversais (PAIM *et al.*, 2009). Por passar por diversos departamentos organizacionais, o processo finalístico do PLO recebe assistência de diferentes processos de gestão e de suportes nas mais variadas atividades descritas na figura 2. É que, como entende Paim *et al.* (2009), os processos, microprocessos e atividades interligam-se estruturando o macroprocesso organizacional que, neste caso, é o de legislar. Sendo assim, o macroprocesso da organização é responsável por promover a estabilidade, a consistência e a previsibilidade na execução do trabalho no dia a dia (*on going*) da CL, alocando pessoas e recursos no tempo e no espaço.

Tal constatação corrobora com o entendimento de Gonçalves (2000a, 2000b), que afirma que as organizações são coleções de processos que se aderem e fazem suas disposições processuais perdurarem no tempo. Ou ainda, a essência da gestão por processo é a coordenação das atividades realizadas na organização, em particular aquelas executadas por inúmeras equipes de diversas áreas, caracterizando a transversalidade dos processos. No caso da CL, isso acontece em uma estrutura funcional típica das organizações públicas com desafio de se tornar mais transparente, proba e eficiente (GONÇALVES, 2000a, 2000b; PAIM *et al.*, 2009; BUENO *et al.*, 2016).

É possível notar também que o processo de criação de uma lei ordinária apresenta uma característica transversal não linear, uma vez que diversos departamentos organizacionais são acionados em diversos pontos da criação, sancionamento, promulgação e vigor prático da lei. O que nos faz ressaltar que o modelo aqui exposto tem caráter ideal metodológico, isto é, descreve as etapas em sua situação ótima, obedecendo ao ordenamento jurídico interno da CL, mas que na sua aplicabilidade diária, etapas do processo são negligenciadas e problemas são encontrados. Dessa forma, os principais problemas processuais que percebemos no processo de um PLO serão apontados na seção seguinte.

Figura 2 | Fluxograma do processo de criação do projeto de lei ordinária (PLO).



Fonte: Elaboração própria.

## PROBLEMAS, MELHORIAS E REMODELAGEM DO PROCESSO

---

A partir das reuniões realizadas com os funcionários da CL, foram levantados quatro problemas que atuam na ineficiência do processo do PLO, determinando pesos relacionados à variáveis como a gravidade dos problemas, urgência em sua resolução e a tendência que os problemas têm a piorar (técnica GUT). Os pesos foram distribuídos em uma escala de 1 (baixo impacto) a 5 (alto impacto) a partir das opiniões dos funcionários nas reuniões realizadas. Os problemas identificados foram: (1) verificar se a matéria foi regulada em outras instancias de lei; (2) observar a estrutura da propositura e verificação da gramática de acordo com a norma culta da língua portuguesa; (3) não apreciação preliminar pela Mesa Diretora; e (4) expedição e envio em até 10 dias para sancionamento pelo Poder Executivo de acordo com o Regimento interno da CL, art. 138.

O problema número 1 apresentou um valor total de 12 pontos (da multiplicação: 2 para a variável de “gravidade”, 2 para a variável de “urgência” e 3 para a variável de “tendência”). O problema número 2 apresentou um valor total de 6 pontos (da multiplicação: 3 para a variável de “gravidade”, 2 para a variável de “urgência” e 1 para a variável de “tendência”). Já para o

problema número 3 apresentou um valor total de 45 pontos (da multiplicação: 5 para a variável de “gravidade”, 3 para a variável de “urgência” e 3 para a variável de “tendência”). Por fim, o problema número 4 apresentou um valor total de 12 pontos (da multiplicação: 3 para a variável de “gravidade”, 2 para a variável de “urgência” e 2 para a variável de “tendência”).

Desse modo, o problema de “não apreciação preliminar pela Mesa Diretoria” é visto como o principal gargalo do processo do PLO, atingindo um resultado de 45 pontos. Este problema pode estar relacionado ao forte caráter político e cultural, de relações de poder e troca de favores, tipicamente construída dentro da administração pública e seu contexto histórico no Nordeste (GRAHAM, 1996, 1997), uma vez que rejeitado preliminarmente pela Mesa Diretoria e permanecendo a rejeição após recursos, o PLO é arquivado não dando continuidade e validade ao andamento do processo. Assim, este problema pode ser um indício do caráter político e partidário típico da organização.

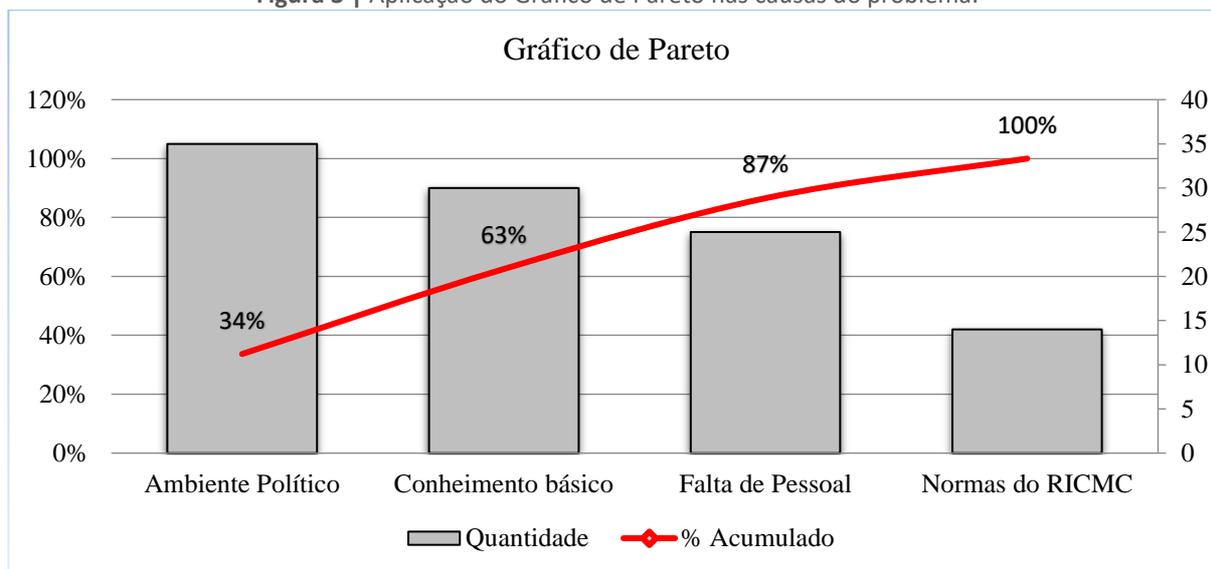
Com isso, em investigação aprofundada do problema através das categorias de análise proposta pelo Diagrama de Ishikawa, conseguimos caracterizá-lo a partir de quatro causas fundamentais: (1) o ambiente político

como forte influenciador de decisões diversas na organização; (2) a falta de conhecimento básico por parte dos parlamentares para julgar e tomar decisões até certo ponto técnicas; (3) falta de pessoal capacitado para dar suporte exclusivo à Mesa Diretoria; e (4) normas do Regimento Interno da CL não atendidas. Todas essas causas agem diretamente no método, na medida, na mão de obra e no ambiente que envolve o contexto interno do problema com a Mesa Diretoria.

Ao analisar os dados da planilha de controle de aceitação e rejeição (com ou sem recursos) dos projetos de PLO (pela Mesa

Diretoria) levantados e discutidos pelos departamentos ligados às comissões parlamentares da CL, levamos em consideração o anexo de dados interno da CL, o qual apresenta um total de 104 PLO rejeitados de um montante de 460 apresentados durante o período de agosto de 2017 a junho de 2018. Dentre os motivos apresentados para a rejeição dos projetos (quando esclarecidos), observou-se predominância de causas relacionadas ao ambiente político, seguido pela ausência de conhecimento básico, falta de pessoal e não atendimento das normas do Regimento Interno. A análise pode ser melhor compreendida através da figura 3 abaixo.

Figura 3 | Aplicação do Gráfico de Pareto nas causas do problema.



Fonte: Elaboração própria.

O processo de escolha das causas, baseados nos dados de controle interno da CL, ajudou a percebermos que a causa com maior influência para tal problema também é a

responsável por proporcionar diversas outras anomalias no decorrer de diversos processos encontrados na organização. A obviedade desses problemas é comprovada através das

análises dos servidores que fazem parte tanto do processo estudado quanto dos demais processos encontrados na organização.

Entendemos que o gráfico de Pareto não só nos proporcionou uma visão mais ampla das causas do problema escolhido, apontando quais são os mais recorrentes, como também cooperou para que a própria organização, representada pelos departamentos envolvidos nesta pesquisa, pudesse observar e começar a pensar em possíveis melhorias para tais gargalos operacionais que afetam o fluxo do processo. É a partir dessa perspectiva que foram pensadas melhorias.

A figura 4 mostra os pontos de remodelagem do processo do PLO no fluxograma, que envolvem a alocação da responsabilidade de uma “análise prévia da Mesa Diretoria” para o departamento de Redação Legislativa (RL). A mudança, a princípio, pode parecer estranha às atividades realizadas por esse departamento, contudo, ela pode ser observada por meio das características informais do departamento como uma opção viável. A viabilidade acontece no momento em que se encontram na RL pessoas capacitadas para a análise prévia. A mudança consequentemente acarretaria um aumento no volume de trabalho do pessoal desse departamento. Porém, esse volume pode ser

aliviado através da designação de um servidor pertencente a RL para atuar na função de análise.

É importante ressaltar que a análise prévia sobre a qual estamos nos referindo é uma verificação superficial que não avalia o mérito do PLO, que é função da Comissão de Legislação e Redação de Leis (CLRL), e que, portanto, não necessariamente iria gerar um grande impacto nessa etapa da redação da propositura. A RL, hoje, conta com quatro servidores, dos quais três têm formação em direito e um tem formação em letras. O deslocamento desse servidor não seria exclusivo e sim extensivo ao seu trabalho, porém com redução de suas funções na RL, atuando concomitantemente entre as atividades do departamento ao qual se encontra e da análise prévia dos documentos.

Essa análise seria feita entre os microprocessos de “Protocolo no SAPL” e a “Recepção e aceitação dos documentos”. Não necessariamente precisaria de uma alteração regimentar, já que a matéria estaria protocolada no SAPL e a Mesa Diretora pode atuar a qualquer momento com a matéria em tramitação. Outro ponto importante a ressaltar é que, ao contrário do que acontece com a Mesa Diretora, a rejeição preliminar seria formulada através da devolução da

matéria que é uma função já associada a RL, ou seja, não haveria nenhuma irregularidade na tramitação já que a própria RL também tem a autonomia para recusar um documento.

Após a rejeição prévia, o documento retornaria ao gabinete, porém já protocolado no SAPL. A rejeição, como hoje é feito na RL, teria a justificativa e pediria a alteração do documento para seguir o fluxo normal do processo. Do pronto de vista da remodelagem, ela apontaria em qual parte a propositura teria que voltar para ser corrigida. Por exemplo, se o gabinete enviar um PL com pedido de informações a uma pasta do governo do estado, a RL justificaria a recusa do documento indicado que houve um erro na utilização do instrumento já que o pedido de informações é feito através de uma Indicação Legislativa e não de um PL.

Neste caso, a matéria voltaria para à etapa de “Análise do melhor instrumento” no fluxo do processo. Portanto, para as condições de remodelagem a regra seria essa, a RL usaria a sua autonomia para recusar matérias previamente e atuaria junto a uma função que é da Mesa Diretoria. Os nomes institucionais ao longo do processo, mostrados na figura 4, são iguais/similares para atender normas regimentares. Toda essa parte do processo de verificação formal

está relacionada ao ambiente virtual do SAPL, o que agiliza as etapas processuais. A tornar, assim, o processo mais eficiente e transparente.

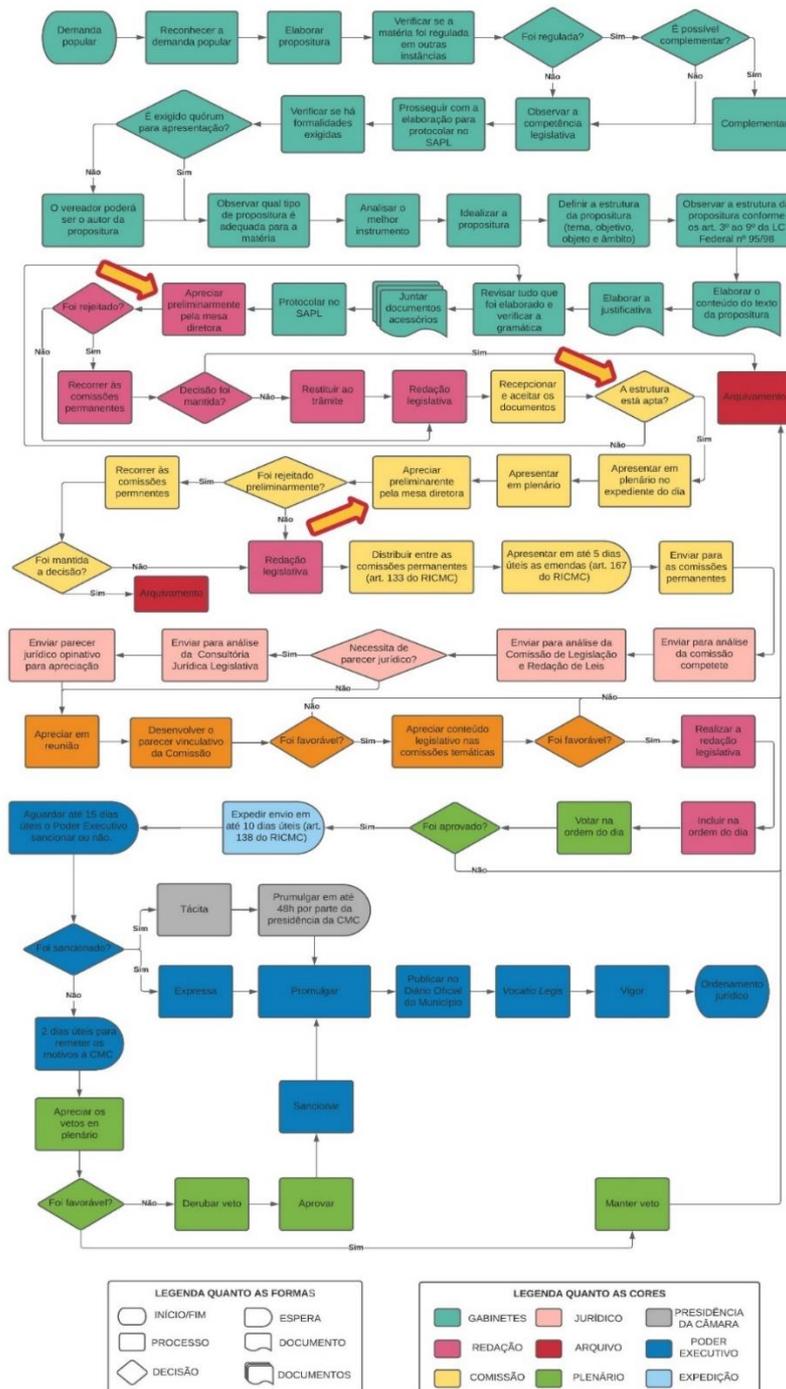
Apesar de, a princípio, não haver necessariamente uma modificação no regimento interno a mudança necessitaria de uma designação formal através de um informativo interno partindo da Mesa Diretora para todos os departamentos do órgão, inclusive para os próprios gabinetes, principais agentes que sentiriam a mudança dessa remodelagem. Contudo, vale salientar que as funções da Mesa Diretoria continuariam e as da RL também, a única diferença é que a atuação deste último seria entendida como de apoio aos gabinetes e é argumentada pela própria CLRL como uma atuação legal, já que não analisa mérito, e sim analisa a estrutura e forma do PL.

Com essa proposta de alteração no processo, esperamos que, com o tempo, seja possível ver mudanças no quantitativo de matérias rejeitadas em função de defeitos mínimos que poderiam ser facilmente corrigidos no decorrer do processo. Esperamos que as melhorias aqui sugeridas também possam reduzir esses níveis de projetos rejeitados. Importante ressaltar que ao longo da confecção desta pesquisa, percebemos que as justificativas das rejeições na planilha de

controle não eram exigidas. Visando à melhoria do processo em questão, especialmente no que se refere ao seu controle, os pesquisadores também

propuseram a inclusão das justificativas das rejeições na planilha de controle como fonte de dados, reforçando o caráter prático desta pesquisa.

Figura 4. Remodelagem do Processo de Criação de Lei.



Fonte: Elaboração própria.

## PONTOS DE CHEGADA

---

Com base na metodologia orientada à abordagem da gestão de processos, proposta neste artigo, o nosso objetivo central foi analisar o processo de elaboração do projeto de lei ordinária (PLO) numa Câmara Legislativa Local com o intuito de identificar problemas operacionais e propor melhorias. Constatamos que os principais processos da organização, que compõem o macroprocesso organizacional, são os processos finalísticos relacionados aos projeto de lei ordinária, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, emendas, projeto de lei complementar, tomada de contas, projeto de lei orçamentário (LOA), projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e projeto de lei do plano plurianual (PPA). Também foi possível observar que, apesar das estruturas funcionais burocráticas serem típicas nas organizações públicas, a CL apresenta uma estrutura funcional por processos transversais orientada aos usuários/cidadãos.

Ao analisar o ambiente externo e interno que impactam diretamente nos processos organizacionais, percebemos que questões político-partidárias se relacionam com características de legalidade e legitimidade da CL, delimitando-a quanto ao seu campo de atuação. Ao analisar o processo de Projeto de

Lei Ordinária (PLO), tido como mais importante pelos entrevistados, percebemos que tais questões podem impactar no arquivamento ou não de projetos pela Mesa Diretora, bem como questões ligadas a ausência de conhecimento básico, falta de pessoal e não atendimento das normas do Regimento Interno da CL.

Dessa maneira, esta pesquisa buscou suprir a carência apontada por Krukowski e Raczyńska (2019) quando afirmam que a abordagem da gestão de processos ainda foi pouco estudada no contexto prático da administração pública. Particularmente, tivemos a preocupação de compreender as atividades cotidianas como função principal da modelagem do processo da gestão pública na CL, o que já foi apontado por Zhang, Bhuiyan e Kong (2018) como um método importante para avaliar a estrutura organizacional. Também buscamos compreender a relação entre os ambientes internos e externos da CL enquanto reflexo na prática dos processos organizacionais. Esse posicionamento metodológico foi bem ressaltado por Wiedner e Mantere (2018) como preponderante para responder “quem somos” enquanto criação de identidade da organização através dos estudos dos processos.

Como melhorias, propomos novas etapas ao processo, dentre elas, permitir a análise prévia do projeto de lei, garantindo que este possa ser reelaborado, em caso de inconsistências, e tenha maior chance de ser aprovado pela Comissão que compõe a Mesa Diretora. Também propomos a inclusão da justificativa de rejeição do projeto de lei na planilha de controle de aceitação e rejeição (com ou sem recursos) dos projetos de PLO pela Mesa Diretora, a fim de reunir dados necessários ao controle do processo estudado. A medida foi implementada pelos departamentos organizacionais competentes.

Cabe ressaltar que mudanças ocorreram na estrutura da organização da CL estudada. A partir de uma Resolução Legislativa do ano de 2019 ratificada pelos parlamentares, alterações no Regimento Interno da Câmara Legislativa (RICL) foram feitas, levando em consideração parte da nossa propositura de organograma organizacional apresentada na figura 1. Os órgãos colegiados do Plenário, Mesa Diretoria, Comissão Executiva, Comissões Permanentes e Especiais, e a Escola do Legislativo foram alterados enquanto redação, em consonância com os processos organizacionais descritos anteriormente no PLO.

A principal mudança no processo de criação do PLO proposta já está em prática hoje. A análise prévia dos projetos de lei está acontecendo de maneira mais rigorosa por parte da RL. Isso ocorre principalmente porque o SAPL, já bem aceito na cultura organizacional, facilita a transição de informações entre este departamento e o departamento de gabinetes – responsáveis pela autoria das normas/leis. Neste sentido, a nova etapa do processo está sendo realizada e já é bem aceita pelos departamentos envolvidos na mudança. É importante lembrar que os funcionários do departamento de gabinetes estranharam as mudanças de início, muito porque pairava a ideia de perder a sessão legislativa por conta de uma proposição rejeitada. Contudo, os departamentos organizacionais envolvidos passaram por um processo de adaptação e hoje os atritos operacionais são mitigados ou inexistentes.

Outro ponto importante é que, a partir do final de 2018 e início de 2019, o departamento jurídico recebeu mais funcionários para lidar com as atividades processuais na CL. Diante disso, as reuniões de comissões passaram a ter apoio de 2 ou 3 membros que agora dão suporte ao departamento jurídico apenas neste ponto específico do processo. Isso possivelmente tem influenciado de maneira direta na

agilidade do processo e no desenvolvimento das proposituras. Além disso, atualizamos os dados da planilha de controle de aceitação e rejeição (com ou sem recursos) dos projetos de lei ordinária (PLO), sobre controle da Mesa Diretoria, para verificarmos o impacto quantitativo na eficiência do processo PLO a partir das alterações propostas.

Assim, analisamos os dados disponíveis relativos ao processo PLO verificados em comparações quantitativas relacionadas às quantidades globais de tramitações na CL. Respeitando o mesmo procedimento realizado nas etapas iniciais desta pesquisa, destacamos os resultados dos pareceres favoráveis, desfavoráveis e outros (que inclui “aguardando pauta”, “aguardando decisão parlamentar”, “encaminhado ao controle imobiliário”, “a fazer” e “retirado de pauta”). Os resultados que comparamos representam um total de 5 semestres. Iniciando-se no segundo semestre de 2017 e terminando no último semestre de 2019. É importante lembrar que a análise inicial foi feita entre o segundo semestre de 2017 e primeiro semestre de 2018, ou seja, os 2 primeiros semestres da análise comparativa agora atualizada. Os demais dados referentes ao segundo semestre de 2018 até o segundo semestre de 2019 estão contemplados com as mudanças propostas.

Entre o segundo semestre de 2017 e o primeiro semestre de 2018, notamos um baixo índice de PL favoráveis quando comparadas com os números globais. Ficando estes com 34% e 53% de aprovação, respectivamente. O número global de proposituras foi de 152 para o primeiro semestre e 90 para o segundo semestre do ano. Já no segundo semestre de 2018 foi possível notar uma mudança considerável tanto no índice global quanto no índice de aprovação das PLO. Este semestre obteve uma quantidade de 242 proposituras e um índice de aprovação de 69%. A quantidade deste semestre é igual à soma dos 2 semestres anteriores. Os semestres de 2019 seguiram essa tendência de alta nos números. O primeiro semestre trouxe 214 proposituras com um índice de aprovação de 60% e o segundo obteve uma quantidade de 243 proposituras com um índice de aprovação de 75% (o índice mais alto entre os cinco semestres analisados).

A partir desses dados comparados, observamos uma evolução considerável e constante após o segundo semestre de 2018. Esta evolução está alinhada às aplicabilidades das proposições sugeridas e também à disseminação e aceitação do sistema integrado utilizado na organização (o SAPL). Considerando os dados gerais, podemos ver que há certa constância nos

resultados e melhoria na eficiência do processo, já que os resultados se mantêm em tendência de alta de aprovação dos PLO nos últimos semestres. Com estas constatações, temos que um dos gargalos encontrados nos processos, de fato, gerava um alto índice de ineficiência no macroprocesso organizacional. Consideramos a produção destes números em evolução aos demais processos da organização relativos às legislações.

Outro fator preponderante a esta melhora percebida, foi o reforço no quadro de pessoal responsável tanto pela análise textual dos documentos quanto pela análise legal. Durante os últimos semestres os departamentos responsáveis por estas etapas do processo vem trabalhando com mais funcionários, o que vem expandindo a capacidade de processamento e aumentando a eficiência do processo como demonstrado através desse breve histórico. Por fim, ressaltamos que o processo estudado, de projeto de lei ordinária (PLO), é essencialmente transversal e provoca impactos dentro (*in*) e fora (*out*) do contexto organizacional. Os impactos sociais, econômicos, políticos e culturais provocados por ele atingem diretamente o usuário/cidadão, que legitima as atividades que acontecem na CL. Isso reforça a

importância de pensar as organizações considerando seu entorno.

Em síntese, o estudo esbarrou em algumas limitações como o acesso a determinados departamentos organizacionais, bem como a falta de dados e de informações mais concretas em alguns pontos da pesquisa. Mas apesar disto, outros caminhos metodológicos de coletas de informações foram adotados, como por exemplo as reuniões. Como sugestões para pesquisas futuras, propomos que a metodologia aplicada nesta pesquisa poderia ser desenvolvida em outras organizações, a fim de entender outros contextos organizacionais e ampliar o debate sobre os impactos causados pelos processos gerenciais dentro (*in*) e fora (*out*) do ambiente organizacional, levando em consideração tanto a organização como o contexto na qual ela se insere.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BENNER, M. J.; TUSHMAN, M. Process Management and Technological Innovation: A Longitudinal Study of the Photography and Paint Industries. **Administrative Science Quarterly**, v. 47, n. 4, p. 676–707, 2002. <https://doi.org/10.2307/3094913>
- BOUER, G. Gerenciamento da Rotina. In: CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. (Coord.). **Gestão da Qualidade: Teoria e Casos**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BUENO, R. L. P.; BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no -século 21: seis grandes desafios. **Revista Serviço Público**, v. 67, edição especial, p. 7-28, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Recuperado em 05 de maio de 2019, de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).
- CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n, 6, p. 1122-1138, 2017.
- CORREIO, M. N. O. P; CORREIO, O. V. O. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, abril-junho, 2019.
- D’AVILA FILHO, P. M.; COELHO, A. F; JORGE, V. L. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, p. 211-233, 2006.
- DILL, R. **A Gestão de processos na administração pública: análise de procedimentos no âmbito da 3ª ICFEx**. Grau de Especialização. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil, 2014.
- DUARTE, M. F.; ALCADIPANI, R. Contribuições do organizar para os estudos organizacionais. **Organizações e Sociedade**, v. 23, n. 76, 57-72, 2016.
- FAYER, J. F. **Gestão de processos na administração pública: um estudo sobre os limites e possibilidades na implantação e aperfeiçoamento**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil, 2013.
- GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2012.
- GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p. 6-19, 2000a.
- GONÇALVES, J. E. L. Processo, que processo? **Revista de Administração de Empresas**, n. 40, v. 4, p. 8-19, 2000b.
- GRAHAM, R. Clientelismo na cultura política brasileira, toma lá dá cá. **Instituição Fernando Braudel de Economia Mundial**, v. 15, n. 03-13, 1996.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- HEINRICH, C. J.; LYNN, L. E.; MILWARD, H. B. A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 1, p. 3–19, 2010.

KRUKOWSKI, K.; RACZUNSKA, M. Attributes of Process Maturity of Public Administration Units in Poland. **Administrative Sciences**, v. 84, n. 9, p. 1-13, 2019.

LEAL, F. **Um diagnóstico do processo de atendimento a clientes em uma agência bancária através de mapeamento do processo e simulação computacional**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, MG, Brasil, 2003.

MADHANI, P. M. Corporate Governance and Disclosure: Public Sector vs Private Sector. **SCMS Journal of Indian Management**, v. 11, n. 1, p. 5-20, 2014.

MACKENZIE, K. D. Processes and Their Frameworks. **Management Science**, v. 46, n. 1, p. 110-125, 2000. <http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.46.1.110.15126>

NUNES, P. A nova gestão pública e a reforma administrativa. **Instituto Politécnico do Porto, ISCAP**, p. 7-36, 2006.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon/Reino Unido: Routledge, 2010.

PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H; CLEMENTE, R. **Gestão de Processos: Pensar, Agir e Aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PINTO, J. F.; SANTOS, L. T. Administração pública brasileira no século XXI: caminhamos para alguma reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 205-215, 2017.

POLLITT, C.; BOUCHAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state**. Abingdon/Reino Unido: Oxford, 2011.

RACZYŃSKA, M.; KRUKOWSKI, K. Organisational Culture as a Determinant of Business Process Management in the Community Offices in Poland. **Administrative Sciences**, v. 96, n. 9, p. 1-12, 2019.

ROTONDARO, G. R. Gerenciamento por processos. In: CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. (Coord.). **Gestão da Qualidade: Teoria e Casos**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 4), p. 19-43, 2001.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. G. **Gestão por processos em organizações públicas: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas**. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio Janeiro, RJ, Brasil, 2014.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMOLSKI, F. M. S.; DALCIN, D.; VISENTINI, M. S.; BAMBERG, J.; KERN, J. S. Análise do perfil da produção científica da Revista de Administração Pública (RAP) no período 2003-16. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1139-1163, 2017.

TEODÓSIO, A. S. S. Gestão pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Revista Administração em Diálogo**, v. 12, n. 1, p. 1-28, 2010.

WIEDNER, R.; MANTERE, S. Cutting the Cord: Mutual Respect, Organizational Autonomy, and Independence in Organizational Separation Processes. **Administrative Science Quarterly**, v. 64, n. 3, p. 659–693, 2019. <https://doi.org/10.1177/0001839218779806>

ZATTONI, A.; CUOMO, F. Why adopt codes of good governance? A comparison of institutional and efficiency perspectives. **Corporate Governance**, v. 16, n. 1, p. 1-15, 2008.

ZHANG, D.; BHUIYAN, N.; KONG, L. An Analysis of Organizational Structure in Process Variation. **Organization Science**, v. 29, n. 4, p. 1-17, 2018.

## CONTATO

---

**Ítalo da Silva**

Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, PE, Brasil

E-mail: [italohenriquedefreitas@gmail.com](mailto:italohenriquedefreitas@gmail.com)

**Natanael da Silva Soares**

Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, PE, Brasil

E-mail: [naelnds@gmail.com](mailto:naelnds@gmail.com)

**Bruno Gustavo Ferreira do Nascimento**

Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, PE, Brasil

E-mail: [bruno-gustavo75@hotmail.com](mailto:bruno-gustavo75@hotmail.com)

**Elisabeth Cavalcante dos Santos**

Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, PE, Brasil

E-mail: [elisabethcsantos@gmail.com](mailto:elisabethcsantos@gmail.com)