

# DICAS

## INSTITUTO PÓLIS

### IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

AA Nº 179

2001

## GERENCIAMENTO POR PROCESSOS

***Mudanças nos processos administrativos favorecem a transparência das ações dos governos, além de permitir um maior controle social dos fundos públicos por parte da sociedade civil.***

As mudanças institucionais ocorridas na década de 90 provocaram diversos impactos sobre os municípios, apontando para uma certa descentralização das ações; para a exigência da transparência das ações governamentais; e para a “co-gestão” com os diversos conselhos constituídos por membros do governo e da sociedade civil.

Essas mudanças alteraram a relação do governo com a sociedade civil, permitindo maior controle social dos fundos públicos para o financiamento de políticas municipais. Conhecer os processos administrativos passou a ser fundamental tanto para atribuir maior transparência às ações do governo, quanto para facilitar a fiscalização, potencializando a intervenção da sociedade civil.

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), por exemplo, vinculou recursos tributários ao Ensino Fundamental e utilizou o número de alunos matriculados na Rede Municipal como parâmetro para transferir recursos estaduais para os municípios. Além disso, a legislação sobre o Fundef restringiu gastos e exigiu a formação de conselhos municipais para a sua gestão. A constituição do Fundef redireciona recursos públicos entre municípios, vincula tributos a uma área específica, exige uma contabilidade mais detalhada e voltada para a apuração de custos, e garante o controle social das ações do governo por meio de um conselho municipal deliberativo.

A análise de processos, neste contexto, é importante para que governo e sociedade conheçam os atores envolvidos tanto na deliberação das ações voltadas para o Ensino Fundamental, quanto na deliberação sobre gastos dos recursos voltados para a educação. A análise de processo também permite definir com clareza os responsáveis pelas ações, ao longo dos diversos processos administrativos que envolvem a educação e ajuda os conselheiros a conhecer os “pontos críticos” de liberação de recursos, de execução do orça-

mento, de realização e aprovação das licitações. Além disso, ocorreram mudanças voltadas para o planejamento das ações de governo, e para as quais a análise de processo é condição explícita. O Decreto 2.829/98, por exemplo, estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA). De acordo com esse decreto, os “Programas” governamentais, elementos de integração entre o PPA (instrumento de planejamento de médio prazo) e as Leis de Diretrizes e de Orçamento, elaboradas anualmente (instrumentos de planejamento de curto prazo), deverão conter: objetivos claros; metas necessárias para atingir os objetivos propostos; ações não integrantes do orçamento necessárias para a consecução do referido objetivo; indicadores que possibilitem avaliar as ações de governo; definição clara do órgão responsável; valor monetário; prazo de conclusão; e fonte de financiamento. Além destes elementos constitutivos, os programas deverão definir a unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o programa seja integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa; controle de prazos e custos; sistema informatizado de apoio ao gerenciamento. Estes elementos constitutivos de cada programa compõem o escopo da análise de processos gerenciais.

### ■ O QUE É?

Um processo é uma série de passos ou tarefas inter-relacionadas que, no conjunto, agrega valor para o cidadão. Um processo é composto por alguns elementos básicos. O primeiro é o *destinatário*, que, mesmo estando ao final do processo, é a pessoa - ou órgão - para quem o processo está direcionado; pode ser um destinatário interno, ou um externo, como

o próprio cidadão. A cada destinatário está associada uma *saída*, ou seja, um produto, serviço ou um relatório.

Outra característica de um processo é que ele possui um início bem definido, que chamamos de *disparo*; contempla também os atores ou setores administrativos que participam de seu desenvolvimento. Além disso, todo processo tem um *responsável* por sua execução e desempenho.

Ao desenhar processos também é possível perceber os *pontos críticos* e os *pontos de segurança*. No primeiro caso, trata-se de avaliar os passos que precisam ocorrer para que o processo funcione. Já os pontos de segurança são as fases que precisam ser controladas para que se obtenha um bom desempenho.

Os organogramas tradicionais em geral estão voltados para os cargos e suas responsabilidades, sem se preocupar com a interação das tarefas entre os diferentes atores; e tampouco estão preocupados com o resultado final das diferentes ações encetadas.

Ao desenhar fluxos interfuncionais, podemos observar as interfaces com outros processos. Por exemplo, é possível observar que em determinado momento, o processo de arrecadação do IPTU faz uma interface com a contabilidade municipal. Também é possível observar que há interfaces entre os processos de cadastro imobiliário e arrecadação de IPTU: uma arrecadação eficiente do IPTU depende da alimentação consistente do cadastro imobiliário.

### ■ BENEFÍCIOS

A prefeitura de **Diadema-SP** (323 mil hab.), ao desenhar o processo de arrecadação do IPTU, percebeu que a verificação dos contribuintes isentos era feita após a emissão do boleto. No desenho original do processo de arrecadação de IPTU, o início (*disparo*) era a

verificação de consistência do cadastro imobiliário. Em seguida, eram revistos valores, de acordo com a legislação tributária municipal, realizado o lançamento do tributo, emitido o carnê (boleto de pagamento). A revisão de isenções só era feita por solicitação do contribuinte, em fase mais avançada do processo. Desenhado o processo, percebeu-se que o número de contribuintes que recorriam e pediam revisão do lançamento tributário era muito alto. Portanto, a revisão prévia, realizada com base nos cadastros existentes, possibilitava a emissão de um número menor de boletos.

O fato de realizar revisão das isenções antes da emissão do boleto significou economia de horas trabalhadas, material e correio. Só em postagem e papel eram gastos aproximadamente R\$ 4 mil, valor que não retornava, uma vez que os contribuintes estavam isentos e, portanto, não contribuíam sequer com o custo do boleto emitido.

## ■ COMPROMISSO COM O CIDADÃO

A Prefeitura Municipal de **Santo André-SP** (625 mil hab.) criou o projeto “Rede Fácil”, formado por um sistema integrado de ações que reúne as seguintes formas de atendimento:

a) Praça de atendimento – centralizando o atendimento em um único local, por um lado diminuindo o fluxo de documentos, carimbos, autorizações, assinaturas necessárias, e, por outro, aumento do controle sobre o processo em cada uma de suas fases;

b) Postos SIM – Serviço Integrado Municipal – são centros de atendimento similares à Praça de

Atendimento, localizados em regiões periféricas e de grande concentração populacional;

c) Internet - fornecem os mesmos serviços e informações da Praça de Atendimento, mas disponíveis pela Internet;

d) Fone Fácil - permite a solicitação de serviços, informações, reclamações, sugestões e denúncias, por meio telefônico.

A prefeitura editou um Guia com 590 serviços prioritários para o cidadão, especificando os procedimentos e documentos necessários para encaminhamento e resolução das demandas efetuadas. Para cada serviço listado, há um compromisso de prazo de execução do serviço firmado pela prefeitura.

Para realizar um projeto desse porte, não necessariamente com 590 serviços (municípios menores podem assumir compromissos menores), a prefeitura precisa revisar os processos administrativos, desenhar os fluxos interfuncionais, com as respectivas áreas envolvidas, seqüência de atividades, interação entre áreas, interface entre processos, os pontos críticos e de controle. Para estes serviços, foram estabelecidos indicadores de desempenho para acompanhar como e em quanto tempo eles estão sendo cumpridos.

## ■ COMBATE À EVASÃO ESCOLAR

O Programa de Combate à Evasão Escolar (*veja DICAS Nº 172*) de **Santa Maria-RS** (233 mil hab.) é um exemplo de processo gerencial. A supervisora de ensino assume a responsabilidade do programa e cabe a ela sensibilizar, mobilizar, motivar e articular os outros atores responsáveis, além

de manter o fluxo de informações. É fundamental que o trabalho seja realizado em equipe e que cada um dos atores envolvidos perceba a importância de suas ações para o bom desempenho do conjunto. Não se pode ignorar que cada um dos atores políticos, funcionários públicos e unidades administrativas assume, ao mesmo tempo, funções diferentes em distintos processos.

No caso específico do Combate à Evasão Escolar, o Programa envolve supervisor de ensino, diretores de escola, professores, conselheiros tutelares, pais de alunos e os próprios alunos. No fluxo interfuncional (*veja box*), estão apresentadas as principais fases do processo, bem como o papel de cada um dos agentes envolvidos.

Por meio do fluxo interfuncional, é possível perceber os pontos críticos, como por exemplo, o acompanhamento e o controle da assiduidade dos alunos realizado pelos professores.

Os processos podem possuir mais de um início, e são precedidos de processos de planejamento e acompanhados de processos de avaliação. No caso do programa de combate à Evasão Escolar, o processo de planejamento compreende reuniões para estabelecimento de diretrizes, divulgação na mídia, contato com o poder judiciário e com os conselhos tutelares.

Outra característica dos processos são suas interfaces. O Programa de Combate à Evasão Escolar, por exemplo, deve fazer conexão com programas de inclusão social e geração de renda e emprego do município, uma vez que uma das causas de evasão escolar é a necessidade do trabalho infantil para complementar a renda familiar. Outra interface possível é com uma frente de ações voltada para a qualidade do ensino e a motivação dos alunos, acompanhada de uma política de universalização de acesso ao ensino público.

