

Jefferson Menezes de Oliveira

Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, Brasil)

jeffersonmenezes@gmail.com

Márcia Zampieri Grohmann

Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, Brasil)

marciaz@gmail.com

Matheus Frohlich Marquetto

Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, Brasil)

matheusmarquetto@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo

Endereço

Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras
29.075-910, Vitória-ES
gestaoeconexoes@gmail.com
gestaoeconexoes@ccje.ufes.br
<http://www.periodicos.ufes.br/ppgadm>

Coordenação

Programa de Pós-Graduação em
Administração (PPGADM/CCJE/UFES)

Artigo

Recebido em: 09/11/2015
Aceito em: 11/03/2016
Publicado em: 21/09/2016

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO CIVIL DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

ANALYSIS OF THE RETIREMENT AND STATE PENSION PROCEDURES IN A BRAZILIAN FEDERAL EDUCATIONAL INSTITUTION

RESUMO

Este estudo teve por objetivo identificar as principais defasagens nos processos administrativos de aposentadoria e pensão civil gerenciados pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Santa Maria (Progep/UFSM), de forma a propor simplificações e aperfeiçoamentos para as rotinas de trabalho, em consonância com a teoria da gestão por processos. Com adoção de abordagem qualitativa, o estudo de caso fez uso de diferentes fontes de evidência e a análise dos dados compreendeu as seguintes etapas de: (i) mapeamento dos processos; (ii) percepção de usuários finais dos processos; (iii) percepção de servidores envolvidos na consecução dos processos; e (iv) proposição de simplificações e aperfeiçoamentos. A triangulação dos dados permitiu identificar as principais oportunidades de melhoria dos processos em análise, destacando-se a defasagem processual, os focos de retrabalho e “gargalos”, o insuficiente foco no usuário e condições de trabalho inadequadas.

Palavras-chave: Gestão de organizações públicas; Gestão por processos; Aposentadoria; Pensão civil.

ABSTRACT

This study aimed to identify the main time delays in the administrative retirement and State pension procedures managed by the Office of the Provost for Personnel Management of the Federal University of Santa Maria (PROGEP/UFSM), in order to propose simplification and improvement to the work routines, according to the procedural management theory. Adopting a qualitative approach, the case study used various sources of evidence and data analysis consisted in these steps: (i) procedural mapping; (ii) end-users' perception of procedures; (iii) perception of civil servants involved in the fulfillment of procedures; and (iv) proposals for simplification and improvement. Data triangulation allowed us to identify the main opportunities to improve the procedures under analysis, emphasizing procedural time delay, rework tasks and 'bottlenecks,' poor focus on the user, and inadequate working conditions.

Keywords: Public organization management; Procedural management; Retirement; State pension.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública gerencial, também denominada *nova administração pública*, compreende um conjunto de ações implementadas em diversos países, a partir da década de 1980, como resposta à crise do Estado, em suas dimensões fiscal, burocrática e intervencionista. Com essa crise, a administração pública de vários países passou a estabelecer um conjunto de medidas que visavam ao ajustamento das contas públicas e à melhoria da prestação dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998; FERREIRA, 1999).

Com considerações, este artigo parte do pressuposto de que a gestão por processos, amplamente utilizada em organizações privadas, pode ser uma ferramenta capaz de preparar a organização pública para esse novo perfil de desempenho organizacional, em contraste com o velho modelo de administração patrimonialista-burocrática, que desconsiderava as necessidades e a satisfação dos cidadãos. Segundo Bergue (2010), a perspectiva de processos, diferentemente da lógica funcional, possibilita observar o ponto de vista do usuário dos serviços públicos.

O ponto de partida que suscitou o interesse pelo estudo da gestão por processos em organizações públicas foi o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2011-2015 da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, 2013), o qual busca a otimização da gestão institucional na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep). Uma das ações almejadas pelo PDI é estimular e assessorar as discussões acerca das mudanças nas estruturas administrativas e acadêmicas, sendo um dos projetos a reestruturação e modernização dos processos administrativos da Progep.

Assim, esta pesquisa, em harmonia com os intuítos estratégicos da instituição, delimita a temática da gestão por processos no âmbito das organizações públicas, com ênfase no estudo de caso dos processos administrativos de aposentadoria e pensão civil executados na Progep da UFSM.

Vale ressaltar que, nos processos de aposentadoria e pensão civil executados na Progep, nota-se o fenômeno que Alves Filho (2011) denomina “processos interdepartamentais”, uma vez que diferentes setores da UFSM estão envolvidos em suas consecuições, tornando o gerenciamento mais complexo em função da atual estrutura organizacional da instituição.

Nesse contexto de complexidade, com base na gestão por processos, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: como as rotinas de trabalho dos processos administrativos de aposentadoria e pensão civil gerenciados pela Progep/UFSM podem ser simplificadas e aperfeiçoadas?

O objetivo central do artigo é identificar as principais defasagens nos processos administrativos de aposentadoria e pensão civil gerenciados pela Progep/UFSM. Por conseguinte, os objetivos específicos do estudo são: (i) mapear os processos de aposentadoria e pensão civil conduzidos na Progep/UFSM, com a elaboração de diagramas de processo e matriz de responsabilidades (MR), de forma a identificar as principais defasagens, os “gargalos” e os focos de retrabalho, bem como os atores envolvidos; (ii) investigar a percepção de usuários finais dos processos (público externo), a fim de identificar oportunidades de melhoria; (iii) Investigar a percepção de servidores envolvidos na consecução dos processos (público interno), a fim de identificar oportunidades de melhoria; (iv) propor simplificações e aperfeiçoamentos para as rotinas de trabalho relacionadas aos processos de aposentadoria e pensão civil, a partir do mapeamento realizado e da percepção das partes interessadas.

As análises dos processos são subsídios para a simplificação e o aperfeiçoamento das rotinas de trabalho, podendo melhorar o desempenho dos colaboradores envolvidos de forma estratégica e com reflexos diretos na satisfação dos usuários dos serviços prestados pela Progep.

Esta pesquisa - estudo de caso - deriva de uma dissertação de mestrado desenvolvida na área de concentração “gestão de organizações públicas”.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste artigo é norteado pelos seguintes eixos: (2.1) Gestão por Processos; (2.2) Gestão por Processos na Administração Pública; e (2.3) Previdência Social do Servidor Público Federal: Aposentadoria e Pensão Civil. Após a abordagem desses temas, apresenta-se uma seção sobre Estudos Relacionados (2.4).

2.1. Gestão por Processos

A teoria geral dos sistemas (TGS) e a teoria sistêmica organizacional possibilitaram uma nova interpretação sobre as organizações, que passaram a ser vistas como um conjunto de subsistemas interligados e interdependentes que interagem continuamente com o ambiente no qual estão inseridas. Tal ampliação da perspectiva organizacional permitiu a elaboração e o desenvolvimento da teoria atual relativa à gestão por processos, em especial, devido ao destaque atribuído à necessidade de integração entre os departamentos e suas respectivas funções, junto com a importância atribuída ao cliente - fator externo (SANTOS et al., 2011).

A orientação para processos compreende o planejamento, o acompanhamento e o monitoramento das atividades, de forma sistêmica e integrada, onde o trabalho é dividido e organizado por processos, resultando em um modelo organizacional que proporcione a qualquer membro da organização envolvido nos processos uma visão global e integrada do fluxo de trabalho, bem como seu total entendimento, independentemente do local onde são executadas as diversas atividades (HAMMER, 1997).

Nesse contexto, a evolução e a difusão da gestão por processos traz a perspectiva das organizações como um conjunto de processos internos e externos que devem ser entendidos e mapeados, de modo que as tarefas não sejam definidas segundo a função dos departamentos organizacionais, mas, sim, de acordo com as atividades que proporcionarão maior valor agregado à organização e aos produtos/serviços oferecidos. Assim, a racionalização contemporânea do trabalho passa a interpretar as atividades organizacionais de maneira ampla e transfuncional, de forma que um processo pode cruzar departamentos e solicitar diferentes serviços (BALDAM et al., 2007).

Ao buscar estruturar-se por processos, as organizações acabam descobrindo que é impossível sobrepor um processo integrado a uma organização fragmentada pelo desenho funcional tradicional. Apesar da transformação a partir de processos ser usada rotineiramente por organizações em todo mundo, o progresso ainda é lento. A dificuldade reside no fato de que as organizações estruturadas por tarefas precisam ser redesenhadas para poder funcionar por processos (HAMMER; STANTON, 1999; HAMMER, 2007).

Preliminarmente, a fim de melhor conceber a gestão por processos, torna-se necessário conceituar os processos. Segundo Davenport (1994), processo é um conjunto de atividades estruturadas e medidas com vistas a resultar em um produto específico para determinado cliente ou mercado. Carvalho e Paladini (2005), no mesmo entendimento, definem processo como uma sequência de atividades organizadas que transformam as entradas dos fornecedores em saídas para os clientes, com um valor agregado gerado pela unidade. Portanto, de forma geral, um processo pode ser definido como um conjunto de atividades que transformam recursos (entradas) em resultados (saídas) para atender a determinados usuários. Para clarear tal definição, vale conceituar o termo “atividade”. Segundo Sordi (2014), uma atividade corresponde a uma unidade lógica de trabalho executada dentro de um processo. Essa atividade pode ser totalmente manual ou automatizada e pode utilizar recursos tecnológicos, por exemplo, *softwares*. Como sinônimo de atividade também são utilizados os termos *processo elementar* ou *tarefa*.

Por sua vez, a gestão por processos é uma metodologia para a contínua avaliação, análise e melhoria do desempenho dos processos-chaves da organização, ou seja, aqueles que mais influenciam a satisfação das partes interessadas. Com a implantação de uma gerência por processos, é possível verificar: a duplicidade de registros e funções; a duplicidade de formulários; a elaboração incorreta dos formulários; o ambiente desmotivador e inadequado à realização das tarefas; e o *layout* impróprio para o bom andamento dos serviços prestados (MELLO et al., 2006; OLIVEIRA, 2002).

De acordo com Pavani Júnior e Scucuglia (2011), a gestão por processos consiste essencialmente em uma quebra do paradigma funcional, propondo uma visão interfuncional de como os processos *ponta a ponta* poderiam ser mais bem geridos. Trata-se, fundamentalmente, de uma mudança filosófica do modo de gerenciamento na organização em que os interesses do processo sobrepujam os interesses departamentais. Além disso, os autores apontam que a terminologia “Gestão por Processos” é universalmente cognominada de “Gerenciamento de Processos de Negócio” (*Business Process Management - BPM*).

O *Guia para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento*, elaborado pela Association of Business Process Management (ABPMP) (2013), dispõe que o Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) representa uma nova forma de visualizar as operações de negócio que vai além das estruturas funcionais tradicionais. Tal visão compreende todo o trabalho realizado para entregar o produto ou serviço do processo, independentemente de quais áreas funcionais ou localizações estejam envolvidas. Inicia-se em um nível mais alto do que o nível que realmente executa o trabalho e, então, subdivide-se em subprocessos que devem ser realizados por uma ou mais atividades (fluxos de trabalho) dentro de funções de negócio (áreas funcionais). As atividades, por sua vez, podem ser decompostas em tarefas e, adiante, em cenários de realização da tarefa e respectivos passos (ABPMP, 2013).

O termo *negócio* compreende pessoas que interagem para executar um conjunto de atividades de entrega de valor para os usuários e gerar retorno às partes interessadas (ABPMP, 2013). Assim, *negócio* abrange todos os tipos de organização, com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, de qualquer porte e segmento. *Processo de negócio*, por sua vez, é um trabalho que entrega valor para os usuários ou apoia/gerencia outros processos. Esse trabalho pode ser *ponta a ponta*, interfuncional ou até interorganizacional. Dessa forma, todo o trabalho é envolvido, ainda que cruze os limites funcionais necessários para entregar valor aos usuários do processo (ABPMP, 2013).

No que se refere ao aperfeiçoamento de processos, atualmente, a literatura apresenta uma gama de modelos. Muscat, Biazzì e Biazzì (2006) apontam que, a partir do aumento do interesse das organizações, várias metodologias foram sendo criadas, tanto por acadêmicos como por profissionais de consultoria. Em síntese, é possível identificar similaridades entre os principais modelos de gestão por processos. Em termos gerais, a maioria dos modelos sugere a ampla compreensão dos processos atuais de trabalho (mapeamento), a fim de que sejam identificados aqueles que estão em desequilíbrio e apresentam “gargalos”.

De acordo com Sordi (2014), a técnica mais empregada no mapeamento (ou modelagem) de processos é o *diagrama de fluxo de trabalho* ou *diagrama de processos*. Para Pavani Júnior e Scucuglia (2011), a representação gráfica, seja por meio de mapas, fluxos ou diagramas, possibilita que um processo se torne compreensível às partes interessadas.

Para viabilizar a representação gráfica de processos, diversas notações foram desenvolvidas. Na visão de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), a escolha da melhor notação dependerá da cultura da organização, dos níveis de compreensão das partes interessadas em ler o modelo e do nível de detalhe e informações exigido para o objetivo do modelo.

Destaca-se, nesse sentido, a *Business Process Model and Notation* (BPMN), que é um dos modelos de notação mais difundido, pois evidencia como o fluxo de trabalho cruza unidades organizacionais. O BPMN, atualmente mantido pelo Object Management Group (OMG), é uma notação gráfica que representa as etapas de um processo de negócio por meio de símbolos, do início ao fim, de forma a facilitar o entendimento por parte de seus usuários e identificar as necessidades de otimização (OMG, 2015).

Segundo Campos (2010), após o mapeamento dos processos, torna-se apropriada a especificação dos responsáveis em cada uma das atividades ou tarefas. Para isso, sugere-se a utilização da MR. O formato matricial, de acordo com o *Guia PMBOK* (PMBOK, 2013), apresenta todas as atividades associadas a uma pessoa ou setor e todas as pessoas ou setores associados a uma atividade. Um exemplo de MR é o gráfico RACI (Responsável pela execução, responsável pela Aprovação, o Consultado e o Informado em um processo ou projeto), uma ferramenta útil quando a equipe tem recursos internos e externos, para garantir divisões claras de papéis e expectativas.

Uma vez mapeados os processos e identificadas as responsabilidades, grande parte dos autores propõe a remodelagem dos processos por meio da implantação das melhorias consideradas necessárias. Nesse sentido, pode-se verificar a percepção dos colaboradores envolvidos, bem como dos usuários finais do produto ou serviço acerca das modificações necessárias nos processos (ROGLIO; SELIG, 1998).

2.2. Gestão por Processos na Administração Pública

Bresser-Pereira e Spink (2001) apontam que a administração pública brasileira vem evoluindo historicamente, tendo como base inicial a administração patrimonialista, passando pela burocrática e dirigindo-se à gestão pública gerencial, a qual possui ênfase no cliente, ou seja, no cidadão como um beneficiário dos serviços e produtos das organizações públicas. Esse novo modelo de gestão busca a descentralização das ações organizacionais, o controle do desempenho organizacional por meio de indicadores de desempenho e a delegação de responsabilidade aos gestores públicos.

Nas organizações públicas, na visão de Bergue (2010), a atuação das pessoas no ambiente organizacional ocorre segundo procedimentos de trabalho de caráter relativamente estável, ou seja, conforme uma sucessão de atividades que consome recursos e gera um resultado almejado, marcados por um sensível grau de continuidade. Em complemento, o autor infere que a compreensão dos métodos e processos de trabalho deve constituir um dos objetivos centrais de análise do gestor, com vistas à melhoria do desempenho das pessoas, com reflexos diretos no resultado da ação do Poder Público. Assim, percebe-se que a gestão por processos vai além da administração burocrática, na medida em que considera a satisfação dos colaboradores e os interesses dos usuários dos serviços públicos, em conformidade com as orientações da administração pública gerencial.

É possível identificar algumas iniciativas de implementação da gestão por processos no setor público. Nessa perspectiva, pode-se exemplificar com o caso do Ministério Público Federal (MPF), o qual construiu um manual que visa a apresentar informações sobre a metodologia de gestão por processos, no sentido de promover a análise e a melhoria dos processos de trabalho.

O *Manual de gestão por processos* (MPF, 2013) apresenta os seguintes objetivos: (i) Conhecer e mapear os processos organizacionais desenvolvidos pela instituição e disponibilizar as informações sobre eles, promovendo sua uniformização e descrição em manuais; (ii) Identificar, desenvolver e difundir internamente metodologias e melhores práticas da gestão por processos; (iii) Promover o monitoramento e a avaliação de desempenho dos processos organizacionais, de forma contínua, mediante a construção de indicadores apropriados; e (iv) Implantar melhorias nos processos, visando a alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade em seu desempenho (MPF, 2013).

Com o mesmo intuito, o estado de Goiás (2011) elaborou seu *Manual de gestão por processos* para auxiliar qualquer organização pública interessada em simplificar seus processos e normas, de modo a proporcionar a melhoria da qualidade de seus serviços.

Esse manual deve ser visto como uma ferramenta de trabalho para a análise e melhoria de processos organizacionais. Para tanto, foi organizado em uma sequência lógica de 10 passos, subdivididos em 4 grandes etapas: (i) Planejamento da Simplificação; (ii) Mapeamento do Processo; (iii) Análise e Melhoria dos Processos; e (iv) Implementação das Melhorias (GOIÁS, 2011).

Uma experiência no âmbito das instituições federais de ensino ocorreu no estado do Espírito Santo. Por meio do Escritório de Processos do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), foi desenvolvido o *Manual de gestão de processos* (IFES, 2012), que descreve o Sistema de Gestão de BPM do IFES. A metodologia sugerida visa à análise, simplificação e/ou melhoria dos processos como forma de promover a busca da qualidade, integrando sua cultura técnica e administrativa, suas instalações, seus recursos materiais e humanos, conduzindo o IFES à excelência gerencial (IFES, 2012).

O escritório de processos, de acordo com Paim (2007), surge como uma proposta de resposta à necessidade de institucionalizar a gestão dos processos, tornando-a, de forma efetiva, parte do cotidiano das tarefas e, ainda, da cultura da organização.

A visão sistêmica desse escritório sobre os processos possibilita uma análise mais eficaz, gerando (e coordenando) sugestões de melhoria que beneficiem determinado processo como um todo. Seu objetivo vai além das tarefas sistemáticas de modelagem, análise, proposta de melhorias e redesenho dos processos, propondo-se a constituir a instância organizacional responsável por inserir e gerir a prática de gestão de/por processos no escopo de atuação e na cultura da organização. O detalhamento de cada escritório de processos a ser instituído em uma organização deve levar em conta suas especificidades e, logo, tende a ser único e particular em sua realidade (PAIM, 2007).

Nesse contexto, percebe-se que a gestão por processos tem um caráter universal, sendo possível a aplicação de suas concepções nas organizações públicas. Com a adoção de novas práticas de gestão, os usuários finais dos serviços públicos podem ser mais bem atendidos, fato este que contribui para desmitificar a imagem pré-concebida de ineficiência e disfunções nesse setor.

2.3. Previdência Social do Servidor Público Federal: Aposentadoria e Pensão Civil

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi bastante influenciada pelos sistemas de seguridade então consolidados na Europa. No Brasil, a seguridade social manteve o tripé clássico de garantia de benefícios de previdência, saúde e assistência social (LOBATO, 2004).

Neste estudo, por abordar os processos de aposentadoria e pensão civil dos servidores públicos da União, um dos eixos da seguridade social é enfatizado: a previdência social. De acordo com Bergue (2010), a previdência social caracteriza-se como um sistema que gera a percepção de parcelas pecuniárias por ocasião da aposentadoria ou a concessão de pensão (proventos). A aposentadoria, em seu sentido amplo, pode ser definida como uma situação de inatividade remunerada do servidor, uma garantia constitucional concedida em face do cumprimento de requisitos previstos no ordenamento jurídico aplicável. A pensão civil, por sua vez, é um benefício gerado em função do falecimento do servidor, seja ele ativo ou aposentado, concedido a dependentes estabelecidos com base em lei (BERGUE, 2010).

A CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico de trabalho único e normas específicas de previdência social para os servidores públicos (BRASIL, 1988). Obedientes aos princípios constitucionais, a União, os Estados, o Distrito Federal e muitos Municípios adotaram o regime jurídico de trabalho estatutário para seus servidores e instituíram os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) (FREITAS, 2012).

No âmbito federal, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, publicada no *Diário Oficial da União* de 12 de dezembro de 1990, instituiu o regime jurídico de trabalho estatutário dos servidores da União, conhecido como Regime Jurídico Único (RJU) (BRASIL, 1990).

Devido à quantidade e complexidade das legislações, aspecto que foge ao escopo deste artigo, não serão abordadas em detalhe as reformas implementadas na previdência social do servidor público. Contudo, a partir do estudo realizado, percebe-se que as últimas reformas da previdência social impuseram um novo paradigma para aqueles que almejam ingressar na administração pública. Identifica-se uma aproximação entre as regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e as do RPPS, com o estabelecimento do cálculo dos proventos por média, sem paridade, e um valor máximo para os benefícios. A Figura 1 elenca as principais legislações que impactaram a previdência social do servidor público federal, a partir da promulgação da CF/88.

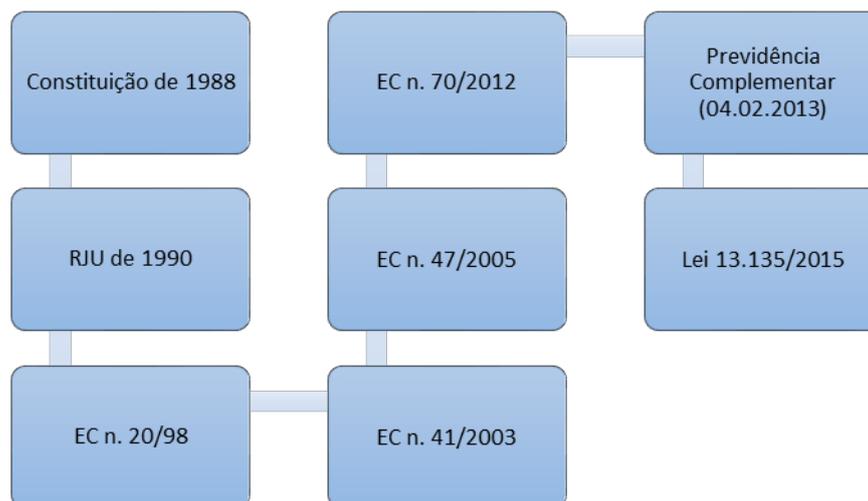


Figura 1 – Principais legislações que impactaram a previdência social do servidor público federal.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por fim, destacam-se os aspectos processuais dos atos de aposentadoria e pensão civil. De acordo com Bergue (2010), com fundamento no que dispõe o art. 71, III, da CF/88, compete aos tribunais de contas a realização, para fins de registro, do exame da legalidade dos atos de inativação de pessoal, assim como os de reformas e pensões, além daqueles que importem revisão de proventos que altere o fundamento legal da concessão.

No âmbito federal, o órgão no qual o servidor está lotado é denominado *gestor de pessoal*, sendo o responsável pela apuração dos requisitos e elaboração do ato de concessão. Uma vez publicado o ato concessório no *Diário Oficial da União*, o gestor de pessoal deve cadastrar os dados do processo no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (SISAC). Na sequência, o processo deve ser encaminhado fisicamente à Controladoria Geral da União (CGU), a qual é responsável pelo chamado *controle interno*, manifestando-se quanto à legalidade do ato, a fim de subsidiar decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), no que se refere à homologação do ato. Sempre que há inconformidade na concessão, o órgão de origem recebe notificação para regularização do processo.

2.4. Estudos Relacionados

Esta seção tem por escopo o levantamento bibliométrico sobre a recente produção acadêmica envolvendo os temas em estudo. Okubo (1997) afirma que a bibliometria pode ser considerada uma ferramenta que possibilita observar o estado da ciência e da tecnologia por meio da utilização da produção geral da literatura científica. Nesse sentido, foram analisadas publicações científicas que abrangeram, em seus títulos, as temáticas: *gestão por processos*, *gestão por processos na administração pública* e *previdência*

social do servidor público: aposentadoria e pensão civil, em conformidade com o referencial teórico disposto nas seções anteriores.

Com o intuito de operacionalizar o estudo bibliométrico, para a análise dos temas *gestão por processos* e *gestão por processos na administração pública*, foi consultada a base de dados Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Para a análise do tema *previdência social do servidor público: aposentadoria e pensão civil* consultou-se, adicionalmente, a base de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO). Para delimitar a pesquisa, foram analisados artigos científicos com data de publicação compreendida entre 2005 e 2014 (10 últimos anos na data de realização do estudo).

Quanto ao tema *gestão por processos*, foram identificados 14 artigos publicados por 13 periódicos diferentes. Predominaram os estudos que possuem 3 ou 4 autores, originários de variadas instituições de ensino, sendo uma internacional. No que tange à revisão de literatura, após o ordenamento e a classificação das referências bibliográficas dos 14 artigos, identificou-se que a temática é multifacetada, incluindo determinadas referências de acordo com o objetivo final do artigo. Em muitos casos, a gestão por processos foi associada a outros constructos.

Contudo, foi possível identificar autores e obras em destaque, figurando em mais de uma publicação. De forma incisiva, comuns a 11 das 14 publicações foram as referências a Michael Hammer, também associadas aos autores James Champy e Steven Stanton. Na sequência, destacaram-se o norte-americano Thomas Davenport, citado em 5 dos 14 artigos, e o *Guia para o gerenciamento de processos de negócio* (ABPMP, 2013), citado em 4 dos 14 artigos.

Identifica-se que a teoria sobre gestão por processos, ainda que multifacetada e em construção, associa-se aos constructos de qualidade, reengenharia, melhoria contínua, tecnologia da informação e gestão do conhecimento. No que concerne à aplicação da gestão por processos em organizações públicas, foco deste estudo, sobressaíram-se 2 artigos, resumidos no Quadro 1.

Quadro 1 – Publicações aplicadas ao contexto das organizações públicas

TÍTULO	AUTORIA	OBJETIVO
Modernização da gestão pública: da burocratização à inovação nos processos	Mascarenhas et al. (2005)	O artigo tem por objetivo apresentar, no quesito tecnologia da informação e comunicação, as etapas e os resultados do “Projeto Arrumando a Casa”, que buscou modernizar a <i>gestão pública</i> , migrando do modelo de gestão burocrática para o gerencial, com foco nos municípios.
Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas	Santos, Santana e Alves (2012)	Analisar a relação existente entre fatores críticos de sucesso (FCS) frequentemente encontrados na literatura e fatores enfrentados nas iniciativas de gestão de processos de negócio (<i>Business Process Management - BPM</i>) no <i>setor público</i> .

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência, foram pesquisadas publicações relacionadas ao tema *previdência social do servidor público: aposentadoria e pensão civil*. Por meio da consulta à base de dados do SPELL, a expressão *previdência social* figura no título de 11 publicações. Destas, apenas 5 trazem análises envolvendo os regimes próprios de previdência social, aos quais os servidores públicos estão sujeitos.

Com o refinamento, percebeu-se que os artigos estão focados, principalmente, em análises envolvendo a gestão dos recursos, a importância da unidade gestora e a eficiência dos regimes próprios. Nesse sentido, vale destacar as considerações de Zylberstajn, Afonso e Souza (2006), os quais propõem uma reforma previdenciária por meio do chamado *sistema universal*, que tem como princípio básico tornar o sistema previdenciário brasileiro universal, ou seja, mais equilibrado e mais simples, unificando as regras e legislações hoje existentes.

Diante do baixo número de publicações identificadas, mostrou-se necessário consultar a base de dados da SciELO. Nas áreas temáticas “Ciências Sociais Aplicadas” e “Ciências Humanas”, foram identificadas 26 publicações com a expressão *previdência social* no título. Novamente, predominaram os estudos voltados ao RGPS, com foco em análises de reformas e sustentabilidade financeira.

Por fim, foram analisadas as frequências de publicações envolvendo os temas *aposentadoria e pensão civil*. Na base de dados do SPELL, foram identificadas 9 publicações com o termo *aposentadoria* no título e nenhuma ocorrência dos termos *pensão*, *pensão civil* ou *pensões*, uma vez excluída a expressão *fundo de pensão*, por não ser relevante à pesquisa.

Na maioria das publicações, a aposentadoria foi abordada sob o prisma comportamental. Além dos aspectos comportamentais que envolvem o processo de aposentadoria, Carvalho, Costa e Pimenta (2013) revelou que o público-alvo carece de informações técnicas sobre o assunto, sendo sugerida a disponibilização de informações sobre o processo de aposentadoria, incluindo a concessão dos direitos e tipos de aposentadorias para que o servidor possa entendê-los e enquadrar-se com tranquilidade e segurança ao tomar sua decisão.

Dada a carência de publicações, continuou-se a busca na base SciELO, onde o termo *aposentadoria* figurou em 19 publicações, sendo que 13 artigos centraram o tema sob a ótica comportamental, sobretudo com análises sobre o processo de preparação para aposentadoria. Outras 4 publicações dedicaram-se a explorar o tema sob o aspecto econômico, especialmente com análise sobre o impacto que as remunerações provindas de aposentadorias geram na economia. Destacou-se o artigo de Marques e Euzéby (2005), o qual trata sobre a unificação dos regimes de previdência no Brasil, com discussões sobre

a pertinência da adoção de uma aposentadoria de base, tendo em vista que existem diferenças entre servidores públicos e os trabalhadores do setor privado.

Por fim, foram buscadas publicações relacionadas a pensões na base de dados da SciELO. A partir da pesquisa de títulos com os termos *pensão*, *pensão civil* e *pensões*, desconsiderados os artigos relacionados a *fundos de pensão*, foram identificadas 7 ocorrências. Tais estudos dedicaram-se a analisar dois eixos principais: o impacto que as remunerações provindas de pensões geram na economia (4 ocorrências) e o impacto que as pensões concedidas exercem sobre o sistema previdenciário (3 ocorrências).

Em conclusão, percebe-se que os estudos sobre gestão por processos estão dispostos, principalmente, sob a forma de ensaios teóricos ou estudos de caso em organizações privadas, associados aos constructos de gestão da qualidade, tecnologia da informação e gestão do conhecimento. Em relação às organizações públicas, os estudos analisados apontam que a gestão por processos contribui para o atendimento das necessidades do cidadão, promovendo inovação na gestão pública.

Em relação aos temas referentes à previdência social do servidor público, os estudos também são escassos, e os existentes dedicam-se a explicar as reformas, a gestão dos recursos, a importância da unidade gestora e a eficiência dos regimes próprios de previdência social. Uma tendência apontada foi a homogeneização entre os regimes previdenciários, tornando similares as legislações de servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. No que concerne à aposentadoria, a grande maioria das publicações aborda o assunto com enfoque comportamental, principalmente acerca do processo de preparação para a inatividade. Em relação à pensão civil, predominam as análises sobre o impacto que as remunerações provindas de pensões geram na economia e o impacto que as pensões concedidas exercem sobre a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

Por tudo que foi exposto, entende-se que há carência de estudos sobre gestão por processos relacionados à dinâmica da gestão de processos administrativos de aposentadoria e pensão civil em organizações públicas. Assim, este estudo, além da exposição do estudo de caso, contribui com a associação de conhecimentos sobre os temas supracitados, de modo a atenuar a lacuna teórica existente.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com abordagem qualitativa, este estudo de caso fez uso de algumas fontes de evidências indicadas por Yin (2001): a documentação, os registros em arquivos, as entrevistas, a observação direta e a observação participante.

Em um primeiro momento, foi realizado o mapeamento dos processos de aposentadoria e pensão civil conduzidos na Progep/UFSM, sob a forma de diagramas de processos construídos com o apoio do *software* BizAgi Process Modeler (BPMN com raias) (BIZAGI, 2015), bem como a identificação dos atores envolvidos a partir da construção de MR.

Foram mapeadas as concessões mais frequentes: *aposentadoria voluntária*, *aposentadoria por invalidez*, *aposentadoria compulsória* e *pensão civil concedida a cônjuge*, a partir da formalização do processo administrativo por parte do interessado, prolongando-se até o momento do envio dos atos ao controle interno (CGU/RS). Desse modo, foram identificadas algumas defasagens na consecução dos processos. A construção de MR, por sua vez, possibilitou identificar os atores e setores envolvidos diretamente na condução dos processos, servindo de base para a posterior seleção dos servidores entrevistados.

Na sequência, a fim de identificar oportunidades de melhoria mais apropriadas para as rotinas de trabalho, foram realizadas entrevistas com as partes envolvidas nas atividades pertinentes aos processos de aposentadoria e pensão civil executados na Progep, abrangendo usuários finais dos serviços e colaboradores. Nesse sentido, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, as quais têm como característica a formulação de questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses relacionadas ao tema da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

No que se refere ao público externo, foram entrevistados 7 aposentados (docentes e técnico-administrativos) e 4 pensionistas com datas recentes de concessão, compreendidas entre janeiro e junho de 2015. Os 11 entrevistados foram selecionados aleatoriamente, em proporções próximas às ocorrências encontradas no período pesquisado. O intuito foi prospectar as percepções de usuários finais dos processos acerca do que poderia ser melhorado neles.

No que tange ao público interno, por meio da análise das etapas anteriores, identificou-se que cinco núcleos de trabalho da Progep participam de forma mais direta nos processos de aposentadoria e pensão civil. Desse modo, buscou-se entrevistar servidores dos referidos setores, pois são os que estão mais envolvidos na consecução dos processos e têm mais propriedade para sugerir melhorias.

Para a análise das entrevistas semiestruturadas, foi utilizado o método de análise de conteúdo, que segundo as proposições de Bardin (2002), trata-se do desvendamento de significações de diferentes tipos de discursos, baseando-se na inferência ou dedução, mas que, simultaneamente, respeita critérios específicos propiciadores de dados em frequência, em estruturas temáticas, entre outros. Dessa forma, as entrevistas foram analisadas a partir das questões definidas *a priori*.

O produto final da triangulação dos dados foi o desenvolvimento de uma subseção, integrante dos resultados, com a proposição de simplificações e aperfeiçoamentos para os processos de aposentadoria e pensão civil conduzidos na Progeg/UFSM. A Figura 2 ilustra os procedimentos metodológicos do estudo.

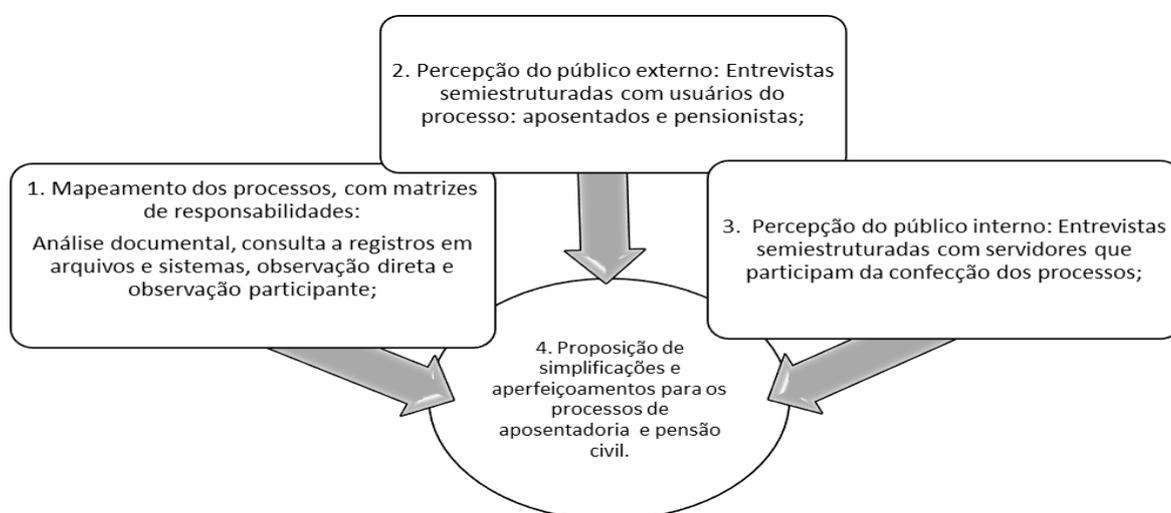


Figura 2 – Procedimentos metodológicos do estudo.

Fonte: Elaborada pelos autores.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A primeira subseção apresenta os principais resultados do mapeamento dos processos em estudo. Na sequência, a segunda subseção apresenta a análise da percepção de usuários finais dos processos. A terceira subseção traz a análise da percepção de servidores envolvidos na consecução dos processos. E, por fim, a quarta subseção dedica-se a apresentar uma proposição de simplificações e aperfeiçoamentos para a gestão dos processos de aposentadoria e pensão civil executados na instituição.

4.1. Mapeamento dos processos

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) é uma instituição federal de Ensino Superior, constituída sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Quanto ao seu quadro de pessoal efetivo, em maio de 2015, identificou-se que a UFSM contava com 4.710 matrículas de servidores ativos, sendo 1.937 docentes e 2.773 técnicos administrativos em Educação. No que tange aos benefícios da seguridade social, identificou-se o registro de 2.519 matrículas de aposentadoria e 702 benefícios de pensão civil. A unidade organizacional responsável por gerenciar o quadro de servidores ativos, aposentados e pensionistas é a Progep, a qual desenvolve os diferentes subsistemas de recursos humanos, do ingresso à aposentadoria dos servidores da UFSM, estendendo-se à gestão dos benefícios de pensão civil.

A Progep conta com 4 coordenadorias, sendo que os processos de aposentadoria e pensão civil concentram suas tarefas entre a Coordenadoria de Concessões e Registros (CCRE) e a Coordenadoria do Sistema de Pagamentos (CPAG). A CCRE conta com 4 núcleos de trabalho: Núcleo de Cadastro (Nucad), Núcleo de Acompanhamento de Cargos e Funções (NAC), Núcleo de Concessões (NUC) e Núcleo de Pensão e Aposentadoria (NPA). A CPAG conta com 3 núcleos de trabalho: Núcleo de Atendimento e Controle Orçamentário (Naco), Núcleo de Controle e Manutenção do Sistema de Pagamento (Nucomp) e Núcleo de Processos Judiciais (NPROJ).

Em atendimento ao primeiro objetivo específico do estudo, realizou-se o mapeamento dos processos de aposentadoria e pensão civil desenvolvidos no âmbito da Progep da UFSM. Optou-se por mapear os processos de aposentadoria voluntária, aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória e pensão civil concedida a cônjuge, visto que são os mais frequentes. Após a elaboração de diagramas de processos (notação BPMN com raias), foram identificados os principais atores de cada processo, por meio da elaboração de MR.

4.1.1 Processos de aposentadoria

No caso da aposentadoria, foram mapeados os processos de aposentadoria voluntária – com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional (EC) n. 47/2005 –, aposentadoria por invalidez e aposentadoria compulsória. Para ilustrar a forma como os fluxos foram elaborados, a Figura 3 exibe parte do diagrama do fluxo do processo de aposentadoria voluntária.

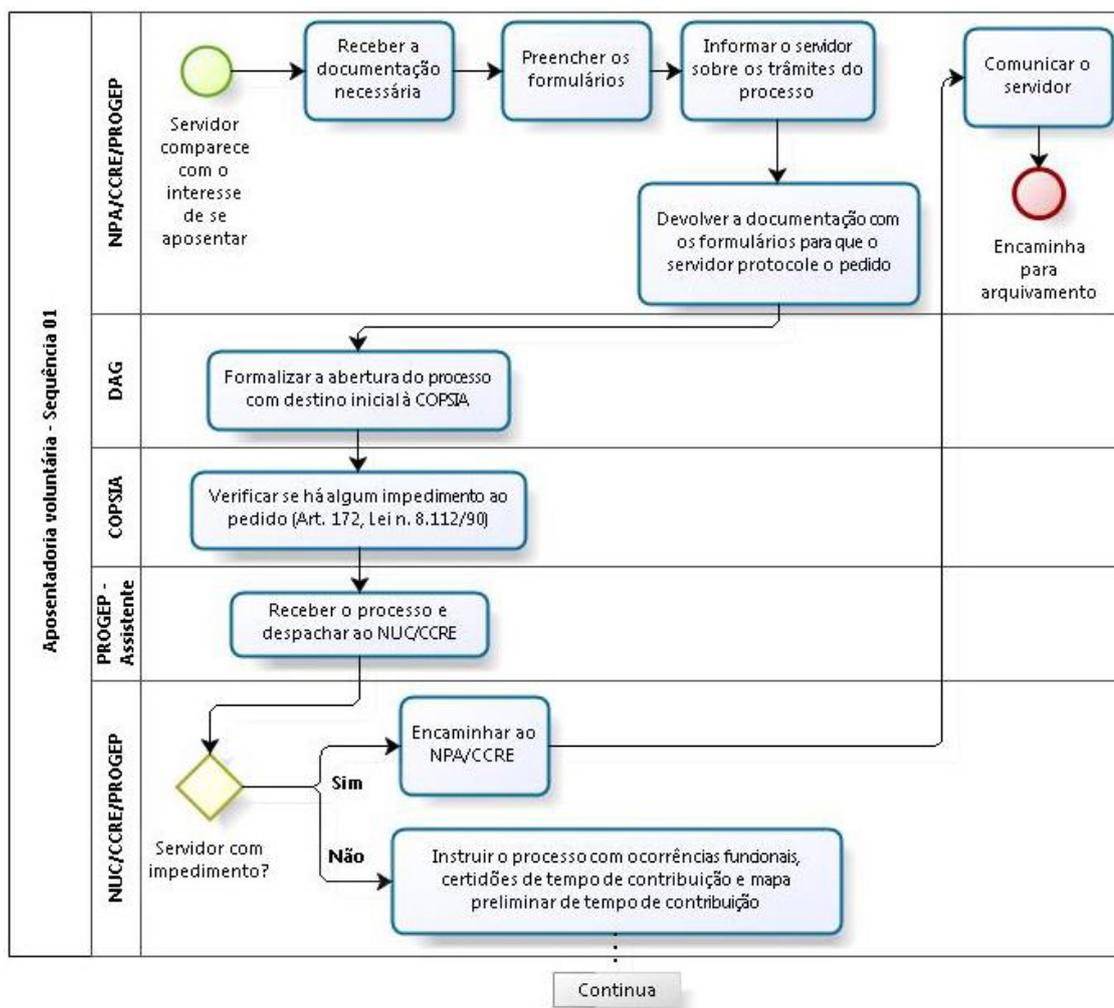


Figura 3 – Diagrama com fluxos do processo de aposentadoria voluntária.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Diante dos diagramas referentes aos processos de aposentadoria, foram identificados alguns aspectos relacionados a defasagens, focos de retrabalho e “gargalos”:

- Requerimentos preenchidos manualmente pelo interessado, sendo que as informações, em sua maioria, estão cadastradas no sistema de informações da instituição;
- Retrabalho na tarefa de conferência dos tempos averbados, a qual tem a participação de dois núcleos de coordenadorias distintas, prolongando o trâmite;
- Excesso de trâmites na fase de verificação de rubricas judiciais nos rendimentos, impactando o tempo de publicação do ato;
- Os processos, até a publicação dos atos, ficam sujeitos aos prazos da folha de pagamentos em dois momentos distintos, nas fases de verificação do mapa de tempo de contribuição e de verificação das rubricas judiciais;

- Os processos sofrem uma quantidade expressiva de tramitações, pois os setores realizam tarefas específicas e segmentadas. Nesse sentido, o tempo de tramitação também pode se prolongar em virtude do deslocamento interno dos processos na Progep.

A partir do mapeamento do processo de aposentadoria, tornou-se possível a identificação dos principais atores que realizam as tarefas necessárias para a conclusão da concessão. Nesse sentido, a MR do processo foi construída a partir de uma adaptação da matriz RACI. Para ilustrar a forma como as matrizes RACI foram construídas, a Figura 4 exibe a MR referente ao processo de aposentadoria voluntária.

RACI	Unidade									
	DAG	COPSIA	NUC	NUCOMP	NPA	NPROJ	PROJUR	PROGEP	CCRE	SEADM
1. Tramitação inicial	I	C	-	-	R	-	-	I	I	-
2. Verificação de ocorrências e mapa de tempo de contribuição	-	-	R	C/R	I	-	-	-	A	-
3. Verificação da existência e permanência das decisões judiciais	-	-	-	-	I	R	C	I	-	-
4. Verificação da fundamentação legal e conferência	-	-	-	-	R	-	-	I	A	-
5. Emissão de portaria e publicação	-	-	-	I	C	-	-	A	C	R
6. Implementação da aposentadoria no SIAPE	-	-	-	R	I	-	-	-	I	-
7. Preparação e cadastramento do ato para análise por parte da CGU/RS	-	-	-	-	R	-	-	-	I	-
R = Responsável (principal ator) A = Responsável pela aprovação C = Consultado I = Informado										

Figura 4 – Matriz de responsabilidades no processo de aposentadoria voluntária.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Identificou-se que os setores com a maior participação e responsabilidade nos processos de aposentadoria são o NUC, o Nucomp e o NPA, por atuar nas fases de verificação de ocorrências e mapa de tempo de contribuição, verificação da fundamentação legal e conferência, implementação da aposentadoria no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e preparação e cadastramento do ato para análise por parte da CGU/RS, as quais são importantes para a legitimidade do processo e estão presentes em todos os atos de aposentadoria, independentemente do servidor e da fundamentação legal.

4.1.2 Processo de pensão civil

Em relação à concessão de pensão civil, decorrente do falecimento de servidor ativo ou aposentado, foi mapeado o processo de concessão cujo requerente possui a condição de

cônjuge, visto que é o caso mais frequente. Diante do diagrama de processo, construído sob a forma apresentada na Figura 3, foram identificados alguns aspectos relacionados a defasagens, focos de retrabalho e “gargalos”, os quais se assemelham àqueles encontrados no processo de aposentadoria:

- Três formulários preenchidos manualmente pelo requerente, com informações solicitadas em duplicidade;
- A fase de verificação de rubricas judiciais nos rendimentos apresenta excesso de trâmites e está sujeita à disponibilidade do sistema da folha de pagamento, impactando o tempo de publicação do ato;
- Os processos sofrem uma quantidade expressiva de tramitações, pois os setores realizam tarefas específicas e segmentadas. Nesse sentido, o tempo de tramitação também pode prolongar-se em virtude do deslocamento interno dos processos na Progep;
- Se o processo não for ágil, o(a) beneficiário(a) pode ficar sem remuneração no mês seguinte ao óbito do(a) servidor(a).

A partir da ilustração dos fluxos do processo de pensão civil, os quais são semelhantes no processo de aposentadoria, tornou-se possível a identificação dos principais atores na realização das atividades. Nesse sentido, a MR do processo também foi construída a partir de uma adaptação da matriz RACI.

Identificou-se que os setores com a maior participação e responsabilidade no processo de pensão civil são o NUC, o Naco e o NPA, por atuar nas fases de verificação de ocorrências e mapa de tempo de contribuição, verificação da fundamentação legal e conferência, implementação da aposentadoria no Siape e preparação e cadastramento do ato para análise por parte da CGU/RS, as quais são importantes para a legitimidade do processo e estão presentes em todos os processos de pensão civil.

4.2 Percepção de usuários finais dos processos

Esta seção, em atendimento ao segundo objetivo específico do estudo, tem por intuito investigar a percepção de usuários dos processos de aposentadoria e pensão civil, de forma a identificar possíveis oportunidades de melhoria. Em consulta aos registros da instituição, foram identificadas 84 concessões de aposentadoria e 30 concessões de pensão civil entre 1º de janeiro e 30 de junho de 2015.

Entre as aposentadorias, 67 foram da carreira técnico-administrativa e 17 foram da carreira docente. Entre as pensões, 17 benefícios foram concedidos a viúvos(as)

(cônjuges), 3 foram concedidos a companheiros(as), 3 foram concedidos a cônjuges divorciados ou separados, judicialmente ou de fato, com recebimento de pensão alimentícia, e 7 foram concedidos a filhos(as) de servidores falecidos no período.

Diante dos dados, foram selecionados aleatoriamente 11 entrevistados pertencentes ao público externo (usuários), em proporções próximas às ocorrências identificadas no período pesquisado, sendo 5 aposentados da carreira técnico-administrativa, 2 aposentados da carreira docente e 4 pensionistas. A análise dividiu-se no estudo da percepção dos usuários do processo de aposentadoria (entrevistados A1, A2, A3, A4, A5, A6 e A7) e no estudo da percepção dos usuários do processo de pensão civil (entrevistados P1, P2, P3 e P4).

Com a análise das entrevistas com usuários do processo de aposentadoria, destacaram-se alguns aspectos relevantes:

- Os entrevistados, em sua maioria, avaliaram que o encaminhamento do processo de aposentadoria é ágil, sendo simples a documentação exigida. Vale ressaltar, apenas, a colocação de um entrevistado que julgou defasada a exigência da entrega da declaração do imposto de renda;
- O tempo de tramitação é sinalizado como um fator impactante na satisfação com o andamento do processo. Os servidores cuja aposentadoria foi publicada no *Diário Oficial da União* em até 33 dias corridos, após a liberação do processo, mostraram-se satisfeitos. Servidores cujo processo tramitou durante período superior manifestaram angústia;
- O atendimento destacou-se entre os pontos positivos;
- Em relação aos aspectos negativos, ou pontos fracos, destacaram-se o tempo de espera até a publicação da aposentadoria e a falta de algumas informações no momento da abertura do processo administrativo;
- Sobre as informações prestadas durante a abertura do processo, salientou-se a necessidade de melhor orientar o servidor acerca do recadastramento anual, da retirada de documentos e encaminhamento de residual do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), bem como a necessidade de melhor explicação sobre o trâmite do processo, para conscientizar o usuário sobre o tempo dispendido em sua consecução;

- A respeito do tempo de tramitação satisfatório, até a efetivação da aposentadoria, alguns entrevistados utilizaram como parâmetro o processo de outros colegas, concluídos em outras épocas e em um número menor de dias, pois não havia as etapas de verificação prévia dos tempos averbados no Siape e verificação da permanência de rubricas judiciais nos proventos. Nesse sentido, um entrevistado aduziu que o trâmite de seu processo prolongou-se devido à existência de rubricas judiciais em seus rendimentos. É sinalizado que um período adequado de tramitação deveria ser inferior a 30 dias corridos.

Em síntese, os usuários do processo de aposentadoria sugerem redução do tempo de tramitação e publicação dos atos, mais esclarecimentos na abertura do processo, com informações sobre as etapas a ser cumpridas e orientações gerais sobre os deveres do aposentado.

Dando prosseguimento ao estudo, aplicou-se o mesmo roteiro de entrevistas com usuários do processo de pensão civil. Destacaram-se alguns aspectos relevantes:

- A tramitação do processo de pensão civil revelou-se mais ágil que a do processo de aposentadoria, sendo apontada como um ponto positivo;
- Os quatro usuários mostraram-se satisfeitos com o atendimento recebido;
- Em relação aos problemas ocorridos, ou pontos fracos, destacou-se o fato do pensionista correr o risco de ficar desamparado financeiramente por um mês, como ocorreu com dois entrevistados, sendo que um estava plenamente ciente;
- Por ser um processo delicado, os entrevistados mostraram-se menos atentos aos aspectos formais do processo administrativo;
- A entrega de um *check list*, com a documentação necessária para a abertura do processo, é apontada como uma facilidade;
- Para a abertura do processo, alguns pensionistas buscam suporte em familiares, pois é um momento de dor. Por tal motivo, os beneficiários tendem a ter um foco menor nas informações prestadas no momento da abertura do processo;
- A principal oportunidade de melhoria, na visão dos usuários, é o desenvolvimento de um mecanismo que não deixe o dependente desamparado financeiramente após o óbito do servidor.

4.3 Percepção de servidores envolvidos na consecução dos processos

Esta seção, em atendimento ao terceiro objetivo específico do estudo, tem por intuito investigar a percepção de servidores envolvidos na consecução dos processos de aposentadoria e pensão civil (público interno), de modo a identificar possíveis oportunidades de melhoria. A partir do mapeamento e da construção de MR, foi possível identificar os setores com maior participação e responsabilidade na consecução dos processos.

No caso dos processos de aposentadoria, os setores mais atuantes são: NUC, Nucomp e o NPA. No caso dos processos de pensão civil, os setores mais atuantes são: o NUC, o Naco e o NPA. Salienta-se que o NPROJ está presente apenas quando o servidor possui rubricas de decisão judicial nos rendimentos. Entretanto, quando necessário, o trâmite ao NPROJ pode influenciar consideravelmente o tempo total de tramitação do processo. Tal fato foi corroborado pelas entrevistas semiestruturadas realizadas com usuários dos processos.

Diante do exposto, buscou-se entrevistar um servidor atuante nos processos de aposentadoria e/ou pensão civil em cada um dos supracitados núcleos da Progep/UFSM (entrevistados S1, S2, S3, S4 e S5). Para a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro semiestruturado, sendo que as questões foram adaptadas às especificidades de cada subunidade e acordo com a respectiva participação nos processos.

Com a realização das entrevistas, foram identificados alguns aspectos que podem ser alvo de otimização. As sugestões trazidas pelos entrevistados apresentam fatores que vão desde pequenos ajustes até alterações mais complexas. Em termos gerais, percebe-se que o processo de aposentadoria é o que apresenta maiores defasagens, “gargalos” e focos de retrabalho, em comparação com os processos de pensão civil. Em resumo, a partir das entrevistas, é possível salientar alguns aspectos relevantes:

- As tarefas pertinentes aos processos são muito segmentadas, de forma que as subunidades da Progep atuam em sequência, com atribuições estabelecidas formalmente e informalmente ao longo dos anos;
- Percebe-se que há um expressivo número de trâmites internos que geram morosidade na conclusão dos processos;
- Percebe-se que algumas atividades são concluídas com a participação de duas ou mais subunidades diferentes (retrabalho). Exemplifica-se com a atividade de averbação de tempo de contribuição realizada pelos núcleos NUC e Nucomp;

- Os entrevistados, de forma geral, indicam disponibilidade para realizar alterações nas atribuições dos núcleos, desde que seja realizada uma análise mais aprofundada e coletiva, com os devidos recursos materiais e humanos;
- Como ponto positivo, foi assinalado que os processos atendem à legislação e que o atual trâmite, embora moroso, permite a aferição de conformidade dos atos a cada etapa, minimizando erros de concessão;
- A aglutinação de tarefas e atividades evidencia-se como uma alternativa ao excessivo número de trâmites entre núcleos;
- Evidencia-se que a tecnologia da informação pode fomentar alterações nos trâmites processuais, com informações mais precisas e disponíveis aos servidores envolvidos;
- Caberia um estudo sobre a concepção de horários de expediente interno, com o intuito de reduzir erros de concessão gerados pelos atendimentos telefônico e pessoal. Além disso, o *layout* da Progep poderia ser analisado para que melhor atendesse às necessidades dos processos e dos servidores envolvidos.

4.4 Proposição de simplificações e aperfeiçoamentos

Esta seção, em atendimento ao quarto e último objetivo específico do estudo, tem por intuito propor simplificações e aperfeiçoamentos para as rotinas de trabalho relacionadas aos processos de aposentadoria e pensão civil, tendo em vista o mapeamento realizado e a análise da percepção das partes interessadas.

A triangulação dos dados possibilitou a identificação das principais oportunidades de melhoria para os processos de aposentadoria e pensão civil conduzidos na Progep, pois alguns aspectos foram evidenciados em mais de uma etapa da pesquisa. Destacaram-se as seguintes oportunidades de melhoria: *defasagem processual, focos de retrabalho e “gargalos”, insuficiente foco no usuário e condições de trabalho inadequadas.*

A defasagem processual revelou-se por meio de processos com formulários manuais defasados e com excessivo número de páginas. Os focos de retrabalho e “gargalos” revelaram-se por meio da identificação de tarefas semelhantes sendo executadas por setores diferentes, além do excesso de tramitações devido à segmentação de atividades. A possibilidade de que beneficiários fiquem sem remuneração no mês seguinte ao óbito do instituidor de pensão e as reduzidas informações prestadas ao

interessado durante a abertura do processo de aposentadoria revelaram um insuficiente foco no usuário. As possíveis falhas de concentração dos servidores envolvidos na consecução dos processos, ocasionadas pela atual configuração do expediente de atendimento e *layout*, sugerem condições de trabalho inadequadas.

Tendo em vista tais constatações, foram realizadas proposições de simplificações e aperfeiçoamentos para os processos.

A defasagem processual, o insuficiente foco no usuário e as condições de trabalho inadequadas são discrepâncias passíveis de solução incremental, com menor complexidade e em menor período de tempo, sendo possível o uso de algumas medidas:

- Desenvolvimento de formulários em ambiente *on-line*, com apoio do CPD;
- Desenvolvimento de uma aplicação no Sistema de Informações Educacionais (SIE) – sistema interno da instituição – para compilação das ocorrências funcionais realmente necessárias aos processos, além do incentivo à impressão *frente e verso*;
- Distribuição de informativos atualizados ao interessado no momento da abertura do processo administrativo, com orientações sobre os direitos e deveres do aposentado ou beneficiário de pensão, além de noções sobre o trâmite do processo;
- Acompanhamento ágil de processos de pensão civil com o intuito de preservar a remuneração do beneficiário de pensão civil após o falecimento do ex-servidor;
- Necessidade de uma reflexão acerca do horário e do modo de atendimento na Progep, com o possível estabelecimento de horários internos para análises e concessões de benefícios.

A localização e/ou os *layouts* de algumas subunidades da Progep podem ser otimizados, tendo em vista a melhoria do trâmite, do atendimento e da concentração dos servidores atuantes.

Por sua vez, a resolução dos focos de retrabalho e “gargalos” exige um olhar mais cauteloso, na medida em que pode envolver uma mudança mais radical. Ainda que medidas mais simples e de curto prazo possam ser adotadas, a condensação de tarefas em um menor número de subunidades organizacionais, apontada como solução para a morosidade dos processos e segmentação de atividades, envolve a aquisição de novos

conhecimentos técnicos por parte dos servidores envolvidos e, de forma mais desafiadora, a quebra de um paradigma cultural funcional existente no ambiente de trabalho analisado. Nesse sentido, para a resolução de focos de retrabalho e gargalos, são propostas as seguintes medidas:

- Descrever as atribuições e os objetivos de cada núcleo, de forma a identificar as tarefas que atualmente são desenvolvidas por dois ou mais setores sem necessidade. Tal fato demanda habilidade por parte do gestor da Progep para equalizar os divergentes pontos de vista. Os setores que absorverem novas atribuições necessitam visualizar o ganho trazido pela mudança;
- Capacitar os servidores de setores em que as tarefas forem aglutinadas para que adquiram o conhecimento técnico necessário;
- Prover os recursos necessários para a mudança, sejam eles materiais, tecnológicos ou humanos.

Em um resgate teórico, vale ressaltar a inferência de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), os quais apontam que a gestão por processos consiste essencialmente na quebra do paradigma funcional, propondo uma visão interfuncional de como os processos *ponta a ponta* poderiam ser mais bem geridos. Portanto, torna-se necessária uma mudança filosófica no modo de gerenciamento na organização, por meio da qual os interesses do processo sobrepõem-se aos interesses departamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados, identificou-se que o uso de diferentes fontes de dados possibilitou o êxito do estudo, ao fazer emergir as principais defasagens dos processos de aposentadoria e pensão civil a partir de ângulos distintos. A análise da percepção de usuários finais dos processos, por exemplo, seguiu um dos pilares da administração pública gerencial: o foco no cidadão (*cliente*). A proposição de simplificações e aperfeiçoamentos, por sua vez, tornou-se o ponto mais delicado do estudo, uma vez que as oportunidades de melhoria encontradas dependem de medidas que vão de simples ajustes até mudanças mais radicais.

Constata-se que as proposições de maior amplitude poderão surtir resultados mais efetivos em longo prazo, pois melhor se amoldam ao que dispõe a teoria pertinente à gestão por processos. Todavia, a adoção de mudanças mais complexas dependerá de habilidade por parte do gestor da Progep, no sentido de romper com a existência de um

paradigma funcional. Para tanto, deverão ser equalizados os diferentes pontos de vista e demonstrados os benefícios advindos com a mudança.

A fim de institucionalizar a gestão por processos, a UFSM poderia efetivar o estabelecimento de um escritório de processos, a exemplo de outras instituições, o qual constituiria diretrizes para auxiliar todas as unidades organizacionais interessadas em simplificar seus processos e normas, de forma a proporcionar a melhoria da qualidade de seus serviços. Tal concepção disseminaria a metodologia de gestão por processos a ser utilizada em toda a instituição.

Para futuros estudos, sugere-se a realização de entrevista com o dirigente da unidade organizacional ou até com o dirigente máximo da instituição, a fim de que seja prospectada a dimensão das mudanças almejadas. Além disso, no que tange aos aspectos metodológicos, a fase de entrevistas com os servidores envolvidos na consecução dos processos poderia ser substituída pela realização de um grupo focal, possibilitando a interação entre opiniões. Em um desafio maior, caberia a realização de um estudo sob a óptica da pesquisa-ação, com o desenvolvimento de um plano de ação posto em prática.

REFERÊNCIAS

- ALVES FILHO, B. F. **Processos organizacionais: simplificação e racionalização**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT – ABPMP. Guia para o gerenciamento de processos de negócios: corpo comum de conhecimento, versão 3.0. 2013. Disponível em: <http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOK_Guide_Portuguese.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2016.
- BALDAM, R. et al. **Gerenciamento de processo de negócios: BPM – Business Process Management**. São Paulo: Érica, 2007.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 2002.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul, RS: Educus, 2010.
- BIZAGI. Bizagi Process Modeler user guide. Disponível em: <<http://download.bizagi.com/docs/>>. Acesso em: 23 maio 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo/Brasília, DF: Ed. 34/Enap, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- CAMPOS, C. Como evitar falhas de responsabilidade na execução dos processos: Matriz RACI. 2010. Disponível em: <<http://www.wankesleandro.com>>. Acesso em: 19 maio 2015.
- CARVALHO, C. L. S.; COSTA, I. S. A.; PIMENTA, R. C. A percepção de servidores públicos sobre o momento da aproximação de sua aposentadoria: o caso do Proderj. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 21-40, 2013.

- CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e casos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- DAVENPORT, T. **Reengenharia de processos**. São Paulo: Campus, 1994.
- FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999. p. 63-95.
- FREITAS, I. C. **Previdência do servidor público: reformas e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2012.
- GOIÁS (Estado). Manual de gestão por processos. 2011. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/anexos>>. Acesso em: 17 out. 2014.
- HAMMER, M. **Além da reengenharia: como organizações orientadas para processos estão mudando nosso trabalho e nossas vidas**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- HAMMER, M. The process audit. **Harvard Business Review**, Cambridge, v. 85, n. 4, p. 111-123, 2007.
- HAMMER, M.; STANTON, S. How process enterprises really work. **Harvard Business Review**, Cambridge, v. 77, n. 6, p. 108-118, 1999.
- INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - IFES. Manual de gestão de processos. 2012. Disponível em: <<http://pse.ifes.edu.br/bpm/>>. Acesso em: 17 out. 2014.
- LOBATO, L. V. C. Seguridade social, saúde e equidade no Brasil: elementos para reatualizar o debate. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1023-1039, 2004.
- MARQUES, R. M.; EUZÉBY, A. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 11-29, 2005.
- MASCARENHAS, C. C. et al. Modernização da gestão pública: da burocratização à inovação nos processos. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 7, n. 14, p. 269-288, 2005.
- MELLO, C. H. P. et al. **ISO 9001:2000: sistema de gestão da qualidade para operações de produtos e serviços**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. **Manual de gestão por processos**. Brasília, DF: MPF, 2013.
- MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L.; BIAZZI, M. R. Modelo de aperfeiçoamento de processos administrativos para instituições públicas de Ensino Superior brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2006.
- OBJECT MANAGEMENT GROUP - OMG. Business process model and notation (BPMN). 2015. Disponível em: <<http://www.bpmn.org/>>. Acesso em: 6 mar. 2016.
- OKUBO, Y. **Bibliometric indicator and analysis of research systems: methods and examples**. Paris: OECD, 1997. (OECD Science Technology and Industry Working Papers, 1997/1).
- OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PAIM, R. **As tarefas para gestão de processos**. Tese (Doutorado em Ciências) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- PAVANI JÚNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e gestão por processos - BPM: gestão orientada à entrega por meio de objetos**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2011.
- PROJECT MANAGEMENT BODY OF KNOWLEDGE - PMBOK. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 5. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2013.
- ROGLIO, K. D.; SELIG, P. M. Uma estratégia gerencial construída a partir da visão de complementaridade entre aperfeiçoamento de processos e a aprendizagem organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, PR: Anpad, 1998.

SANTOS, H. M.; SANTANA, A. F.; ALVES, C. F. Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 1-20, 2012.

SANTOS, N. M. et al. Evolução da teoria organizacional: as perspectivas da teoria sistêmica e da gestão por processos. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, v. 8, n. 10, p. 141-164, 2011.

SORDI, J. O. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA – UFSM. Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/proplan/>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. Reforma da Previdência Social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 17, p. 56-74, 2006.

Jefferson Menezes de Oliveira

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Gestão de Organizações Públicas (UFSM). Servidor técnico-administrativo na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFSM.

Márcia Zampieri Grohmann

Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Matheus Frohlich Marquette

Doutorando e Mestre em Administração em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).