



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS  
DELCILANDIA LOPES VASCONCELOS**

**O REDESENHO DE PROCESSOS NA SECRETARIA  
DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ**

**Fortaleza – Ceará  
2005**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS  
DELCILANDIA LOPES VASCONCELOS**

## **O REDESENHO DE PROCESSOS NA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Manoel Messias de Sousa, L. D.

**Fortaleza – Ceará  
2005**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

Título do Trabalho: O REDESENHO DE PROCESSOS NA SECRETARIA DA  
FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ

AUTORA: DELCILANDIA LOPES VASCONCELOS

Defesa em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito obtido: \_\_\_\_\_

Nota obtida: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Prof. Manoel Messias de Sousa, L. D.  
Orientador

---

Prof. Paulo César de Sousa Batista, Ph. Dr.

---

Profª. Rosila Cavalcante de  
Albuquerque, Dra.

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho acadêmico é fruto de muita dedicação e desprendimento, inclusive de pessoas das quais temos que nos afastar para nos dedicarmos aos estudos. No entanto, sem o apoio dos amigos, da família e das pessoas que estão a nossa volta, esta tarefa se torna bem mais ardorosa.

A todos aqueles que, de alguma maneira, colaboraram para a conclusão desta dissertação, o meu agradecimento.

Aos orientadores que tive nesta jornada – inicialmente Prof<sup>a</sup>. Ana Augusta Ferreira de Freitas e, mais recentemente, Prof. Manoel Messias de Sousa – o meu reconhecimento pelo profissionalismo, dedicação e incentivo.

Aos servidores da Sefaz/CE, especialmente aos que participam da coordenação do projeto de redesenho e que sempre me apoiaram no desenvolvimento deste trabalho; aos que me auxiliaram na fase da aplicação dos questionários nas unidades fazendárias e àqueles que participaram ativamente da pesquisa, o meu muito obrigada pela colaboração.

À minha amiga Prof<sup>a</sup>. Adriana Teixeira Bastos, pelo constante e incansável incentivo, pelos materiais sempre a postos para pesquisa e, principalmente, pela paciência de discutir comigo este trabalho, a minha gratidão e meu carinho.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta a experiência da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE) quanto à estratégia de redesenho de processos, que utiliza intensivamente a tecnologia da informação (TI), objetivando a melhoria dos seus processos essenciais. Nesse sentido, identificam-se alguns impactos/mudanças ocorridos nessa instituição decorrentes do redesenho, além de se analisar como se deu o gerenciamento das mudanças através da identificação de algumas variáveis relevantes para o projeto – comunicação, participação, liderança e utilização de TI, tendo como principal metodologia de pesquisa o estudo de caso. O trabalho identificou essa Secretaria como uma instituição que busca se adequar às mudanças do ambiente, ao mesmo tempo em que segue uma tendência de reforma do Estado em nível federal. Após a análise dos resultados da pesquisa, ficaram constatados os pressupostos do trabalho de que o redesenho leva a uma maior eficiência nos processos da Sefaz/CE, dando-lhes mais agilidade e proporcionando uma redução na demanda presencial nas unidades de atendimento. Também ficou evidenciado que a participação dos servidores, a comunicação acerca de seu andamento, a liderança exercida na consecução do projeto e o uso da TI são de fundamental importância para o seu desdobramento e conseqüente sucesso.

## **ABSTRACT**

This dissertation presents the Finance Department of Ceará State - Sefaz/CE's experience as for the strategy of redrawing of processes that uses intensively the information technology (TI), aiming at the improvement of their essential processes. In this sense, it is identified some changes/impacts involving this institution concerning the redrawing of the processes, besides of analyze how was the changes management through the identification of some relevant alterations in the project – communication, participation, leadership and using of TI, being as main methodology of research the case study. This work identified SEFAZ as an institution which tries to fit into the environment changes, since it follows a federal reform tendency. After the analysis of the research results, it was certified that the redrawing of the processes take us into a better level of efficiency in the study of Sefaz/CE' processes, giving them more agility and providing a reduction of the current demand in the units of service. It was also certified that the participation of the civil servants, the communication about the redrawing, the leadership exercised in the attainment of the project and the use of the TI are the fundamental importance for its unfolding and consequent success.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Aspectos estruturais e condicionantes das mudanças .....</b>	<b>15</b>
1.1.1 Reflexos das mudanças nas organizações .....	20
<b>1.2 As mudanças no setor público .....</b>	<b>23</b>
<b>2 AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 A Reforma Burocrática .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 A Reforma Desenvolvimentista.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3 A Contra-Reforma de 1988 e o retrocesso burocrático .....</b>	<b>35</b>
<b>2.4 A Reforma Gerencial no Brasil.....</b>	<b>36</b>
2.4.1 Antecedentes históricos da reforma gerencial no setor público brasileiro..	36
2.4.2 A reforma e a administração pública gerencial.....	41
2.4.3 O Plano Diretor da Reforma do Estado.....	44
2.4.4 A Reforma Gerencial e as áreas de atuação do estado.....	46
2.4.5 Aspectos relevantes da reforma gerencial .....	50
<b>3 OS PROCESSOS NAS ORGANIZAÇÕES .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 Tipologia e caracterização dos processos.....</b>	<b>54</b>
<b>3.2 A organização voltada para os processos .....</b>	<b>60</b>
<b>3.3 A tecnologia facilitando os processos e democratizando as relações entre         o cidadão e as instituições.....</b>	<b>63</b>
3.3.1 Reengenharia – uma abordagem drástica em torno das pessoas, da estrutura e dos processos .....	65
3.3.2 Redesenho: uma resposta à reengenharia .....	73
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>78</b>
<b>4.1 Delineamento da Pesquisa .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2 Descrição da População e Amostra .....</b>	<b>81</b>
<b>4.3 Instrumento de Pesquisa .....</b>	<b>82</b>
<b>4.4 Análise dos dados.....</b>	<b>83</b>

<b>5 A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ E O PROJETO DE REDESENHO DE PROCESSOS.....</b>	<b>84</b>
<b>5.1 O projeto de Redesenho da Sefaz/CE.....</b>	<b>84</b>
<b>5.2 Resultados da pesquisa.....</b>	<b>98</b>
5.2.1 O conhecimento dos servidores quanto ao projeto e seus objetivos.....	99
5.2.2 A participação dos servidores no projeto de redesenho.....	102
5.2.3 A liderança no projeto de redesenho.....	104
5.2.4 A comunicação no projeto de redesenho.....	105
5.2.5 A tecnologia da informação no projeto de redesenho.....	107
<b>5.3 Análise dos resultados da pesquisa.....</b>	<b>109</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>128</b>
ANEXO I: Anexo I do Termo de Referência.....	129
ANEXO II: Metas do Projeto.....	144
ANEXO III: Diretrizes Estratégicas de Gestão.....	145
ANEXO IV: Documento de Definição do Projeto.....	146
ANEXO V: Mapa de Contexto do Processo de Cadastramento de Contribuinte.....	148
ANEXO VI: Plano de comunicação.....	149
ANEXO VII: Mapa Interfuncional do Antigo Processo PAIDF.....	151
ANEXO VIII: Quadro de Rupturas.....	152
ANEXO IX: Mapa Interfuncional do Novo Processo de AIDF-e.....	153
ANEXO X: Telas do NAE – Núcleo de Atendimento Eletrônico.....	154
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>156</b>
APÊNDICE I – Carta aos Orientadores/Supervisores.....	157
APÊNDICE II – Memorando aos servidores pesquisados.....	158
APÊNDICE III – Questionário.....	159
APÊNDICE IV – Dados da Pesquisa.....	161

## LISTA DE ABREVIATURAS

- AIDF – Autorização para Impressão de Documentos Fiscais
- AIDF-e – Autorização para Impressão de Documentos Fiscais eletrônica
- ANPAD – Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CECOI – Célula de Controle e Informação
- CENOR – Célula de Informações e Normas
- CEXAT – Célula de Execução da Administração Tributária
- DAE – Documento de Arrecadação Estadual
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DIEF – Declaração de Informações Econômico-Fiscal
- DL – Decreto Lei
- ECF – Equipamento Emissor de Cupom Fiscal
- ENANPAD – Encontro Nacional da ANPAD
- FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial
- GIAME – Guia Informativa Anual da Microempresa
- GIDEC – Guia Informativa de Documentos Fiscais Emitidos e/ou Cancelados
- GIEF – Guia Anual de Informações Econômico-Fiscais
- GIM – Guia de Informação e Apuração do ICMS
- ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadoria e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
- IPEC – Instituto de Previdência do Estado do Ceará
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ITCD – Imposto sobre Transmissão “Causa *Mortis*” e Doação de quaisquer bens ou direitos
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MASTERPLAN – Planos Master
- NAE – Núcleo de Atendimento Eletrônico
- NEXAT – Núcleo de Execução da Administração Tributária
- PET – Programa de Educação Tributária
- PNAFE – Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros
- PPA – Plano Plurianual
- PROMOFAZ – Programa de Modernização Fazendária
- PROVIN – Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial
- SAF – Secretaria de Administração Federal da Presidência da República
- SATRI – Superintendência de Administração Tributária
- SEAD – Secretaria de Administração
- SEPROCE – Serviço de Processamento de Dados do Ceará
- SSPS – Statistical Package for the social Science
- SUPSEC – Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares
- TI – Tecnologia da Informação
- TQC – *Total Quality Control* (Controle da Qualidade Total)
- TQM – *Total Quality Management* (Gestão da Qualidade Total)

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

### FIGURAS

FIGURA 1 – Critério de “valor” do cliente.....	61
FIGURA 2 – Estrutura de gerenciamento do projeto de redesenho – Sefaz/CE....	87
FIGURA 3 – Sistema Sefaz/CE .....	90

### GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Grau de conhecimento acerca do projeto.....	99
GRÁFICO 2 – Impacto dos processos redesenhados nas rotinas de trabalho ....	101
GRÁFICO 3 – Eficiência dos processos, depois de redesenhados .....	102
GRÁFICO 4 – Participação nas discussões.....	103
GRÁFICO 5 – Importância da comunicação para a divulgação do projeto.....	105
GRÁFICO 6 – Importância da TI no projeto de redesenho .....	107

### TABELAS

TABELA 1 – Evolução do cadastro e AIDF eletrônicos.....	93
TABELA 2 – ICMS deduzido FDI / PROVIN .....	95
TABELA 3 – Conhecimento dos processos redesenhados <i>versus</i> área de atuação.	100
TABELA 4 – Grau de satisfação com participação .....	103
TABELA 5 – Participação das discussões <i>versus</i> cargo comissionado.....	104
TABELA 6 – Avaliação da necessidade de atuação de lideranças do projeto de redesenho.....	105
TABELA 7 – Grau de satisfação com comunicação.....	106
TABELA 8 – Nível global de conhecimento dos serviços com agregação de TI..	108
TABELA 9 – Nível global de utilização dos serviços disponibilizados pela Sefaz que agregam TI.....	108

### QUADROS

QUADRO 1 – Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil.....	29
QUADRO 2 – Formas de propriedade e administração e instituições .....	49
QUADRO 3 – Instituições resultantes da reforma do estado .....	52
QUADRO 4 – Espectro dos principais modelos de processos.....	56
QUADRO 5 – As três categorias de processos empresariais .....	58
QUADRO 6 – Melhoria de Processos <i>versus</i> Reengenharia de Processos .....	69
QUADRO 7 – O Redesenho dos Processos de Negócios Inclui.....	74

## INTRODUÇÃO

O redesenho de processos, assunto abordado no presente trabalho, constitui-se em uma das estratégias adotadas pelas instituições que constantemente desenvolvem alternativas ao obsoletismo que decorre das mudanças tecnológicas e estruturais à sua volta. Ao focar essencialmente os processos de negócios, que são ligados à essência do funcionamento das organizações, o redesenho se constitui em uma resposta às exigências dos clientes internos e externos, enquanto atores de um cenário que privilegia cada vez mais a informação e a participação de todos os envolvidos nos diversos processos.

A Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE), inserida em um contexto de modernização da máquina administrativa estadual que se evidenciou especialmente a partir de 1987 com o “Governo das Mudanças<sup>1</sup>”, vem, num movimento crescente, utilizando diversos instrumentos de melhoria de sua estrutura organizacional e de seu modelo decisório que culminou, em 2001, com a adoção do projeto de redesenho de processos.

É a partir desse enfoque que se elege como objeto de estudo para este trabalho a experiência vivenciada pela Sefaz/CE no tocante à adoção da estratégia de redesenho de processos e, com isto, busca-se, através de um estudo de caso, compreender a trajetória recente de mudança desse importante órgão público da administração direta do Governo Estadual.

A compreensão do projeto de redesenho na Sefaz/CE parte do entendimento de que essa Secretaria, enquanto sistema, é complexa, possuidora de um caráter burocrático e público, e que desempenha um papel de relevância estratégica para o Estado, além de apresentar condição de ininterruptualidade das suas ações. Portanto, diante destas características, é importante ressaltar que qualquer trabalho desta natureza é carregado de dificuldades e limitações.

---

<sup>1</sup> Expressão que marcou a gestão de governo naquele período.

Quanto à pertinência e relevância do tema proposto, há que se ter em mente que, dentro da abordagem das mudanças estratégicas, a tomada de decisão de qualquer organização pela adoção de uma determinada filosofia de trabalho ou de um caminho qualquer a ser percorrido é fruto da influência do ambiente que a cerca e mesmo uma instituição pública é alvo de exigências de mudanças na condução dos seus processos e no seu modelo de gestão.

Como afirmam Machado-da-Silva et al (1998), as mudanças ocorrem por pressão do ambiente altamente competitivo e podem ser realizadas a partir da intenção e das expectativas dos dirigentes das organizações. Além destes fatores, as transformações nas empresas também se verificam por influência de fatores de natureza política, cultural e ambiental, entre outros, que interferem na definição e implementação destas transformações.

Assim, ao se avaliar o ambiente da Sefaz/CE, observa-se que elementos de diversas naturezas demandam mudanças organizacionais, podendo manifestar-se de diversas formas. De um lado, existe a sociedade em geral, que pressiona o Estado na busca de melhores serviços; e os contribuintes, em especial, que desejam melhorias nas suas relações com o fisco, através de serviços de maior agilidade, transparência e racionalidade. Por outro lado, há a pressão dos organismos que participam do financiamento da máquina arrecadadora dos estados com vistas à sua melhoria, bem como o seguimento de uma estratégia da administração gerencial do Estado em nível federal. Existe, ainda, a própria instituição, que anseia pela utilização de melhores ferramentas que otimizem seus resultados e, por fim, mas não esgotando os diversos envolvidos na problemática, os servidores fazendários, que anseiam por melhores condições de trabalho, aqui compreendidas tanto as de caráter físico quanto processual.

Outro ponto a se avaliar quanto às demandas que estão em volta das organizações diz respeito à necessidade de adequação e racionalização do trabalho nos diversos sistemas organizacionais, especialmente do ponto de vista da inovação tecnológica. Assim sendo, o uso da tecnologia da informação (TI) nos diversos ambientes organizacionais tem indicado a possibilidade de sua otimização dentro de uma perspectiva de racionalização de tempo e de recursos (materiais, financeiros,

humanos ou de qualquer outra natureza) a serem canalizados com vistas a novos procedimentos que resultem em processos diferentes e eficazes, e não simplesmente automatizando os já existentes (CARR et al, 1994).

A Sefaz/CE, que tem como missão “captar recursos financeiros para atender as demandas da sociedade”, busca, por meio do redesenho, fazer alinhamentos estratégicos de seus processos frente a esta missão, de forma que o desempenho da organização seja determinado pela condução dos seus diversos processos. Assim, pretende alcançar níveis de melhoria seguindo a idéia de Rummler & Brache (1992), segundo os quais uma organização será tão boa quanto forem seus processos, que devem atender, ao mesmo tempo, tanto os clientes quanto a própria organização ou ainda, conforme Davenport (1994), que evidencia ser a abordagem de processo na organização garantidora de uma visão dinâmica da forma pela qual ela produz valor.

Assim, a pergunta de partida deste trabalho está centrada na utilização crescente, ordenada e planejada da estratégia de redesenho de processos pela Sefaz/CE, como instrumento facilitador para o alcance de resultados positivos que esta instituição pode alcançar com a utilização mais intensiva da tecnologia da informação no desenvolvimento de seus diversos processos. E, desta forma, a questão básica é: O redesenho dos processos essenciais na Sefaz/CE possibilitou melhorias relevantes nos resultados da instituição através de uma maior eficiência dos seus processos?

A partir desta questão, o objetivo geral do trabalho é verificar a contribuição do redesenho de processos para a melhoria dos níveis de eficiência e dos resultados obtidos pela Sefaz/CE.

Além disso, o estudo pretende, como objetivos específicos:

- Identificar as mudanças/impactos ocorridos nos processos da Sefaz/CE como decorrentes do redesenho;
- Compreender o gerenciamento da mudança, a partir da perspectiva dos servidores.

A partir destes objetivos e, considerando a natureza das variáveis no desenvolvimento do projeto, são apontados os seguintes pressupostos para o trabalho:

- O redesenho de processos na Sefaz/CE contribui para a melhoria dos processos da instituição, proporcionando oportunidades de avanços no desempenho de suas atividades fins, especialmente quanto a suas funcionalidades e agilidade ;
- A participação dos servidores; o sistema de comunicação adotado; a forma de liderança estimulada e, em especial, o uso intensivo de tecnologia da informação são decisivos para o sucesso do projeto de redesenho na Sefaz/CE.

Vale ressaltar, no entanto, que, enquanto o estudo busca apontar as melhorias dos processos da Sefaz/CE, há que se atentar para a dificuldade de encontrar indicadores de desempenho (apesar do levantamento de alguns em determinadas unidades fazendárias), que possibilitem comparar uma situação inicial com os avanços nos procedimentos após a implantação dos processos redesenhados. Ademais, outras variáveis, além da melhoria dos processos, agregaram-se à instituição quanto à construção de desempenhos globais mais satisfatórios, daí, também, ter-se considerado oportuno identificar essas melhorias na perspectiva do cliente interno, como meio de minimizar esses problemas.

Quanto à estruturação do trabalho, foram desenvolvidos cinco capítulos, além das considerações finais. Partindo da introdução, em que são relatados os objetivos e pressupostos hipotéticos, o capítulo um traz uma revisão de literatura acerca das mudanças nas organizações, no qual se procura contextualizar o ambiente como um importante catalisador de forças que exercem pressão sobre as instituições, sejam elas públicas ou privadas.

No capítulo dois, é analisado o esforço das reformas da administração pública brasileira institucionalizadas ao longo do século XX. Nesse capítulo, merece destaque a Reforma Gerencial, que se deu a partir de 1995 e provocou a utilização na administração pública de várias práticas administrativas oriundas da iniciativa privada, na busca da melhoria da qualidade nas decisões estratégicas do Governo e em sua burocracia.

O capítulo três faz um estudo sobre os processos nas organizações e apresenta alguns dos tipos e categorias sob os quais eles são abordados, inclusive a perspectiva de definição de estrutura organizacional para o século XXI orientada por processos, conforme Hammer (1997).

A reengenharia e o redesenho de processos são tratados como um desdobramento deste capítulo, no qual são apontadas as principais características destes dois instrumentais utilizados pelas organizações na busca de sua otimização. Essencialmente, mostra o redesenho como uma evolução da reengenharia, sem a radicalidade e as grandes rupturas que ela preconiza, focado na energia do corpo funcional que reconstrói a organização.

As metodologias de estudo aplicadas ao trabalho são descritas no capítulo quatro, em que é destacado o estudo de caso como um importante elemento para o desenvolvimento de conhecimento teórico na área da administração a partir da investigação de um tópico empírico. Além do mais, o levantamento bibliográfico e documental de natureza exploratória, juntamente com a pesquisa de campo efetuada, são apontados como instrumentos complementares para a efetivação do estudo desenvolvido.

O capítulo cinco, por sua vez, apresenta a experiência da Secretaria na aplicação do redesenho de processos e relata algumas das mudanças sofridas por essa instituição na busca da modernização de sua estrutura. Esse capítulo também contempla os resultados da pesquisa e as análises efetuadas a partir do referencial teórico e da avaliação dos questionários aplicados junto aos servidores da Sefaz/CE. E, finalmente, o trabalho tem seu desfecho com as considerações finais.

# **1 MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES**

Tratar de inovações envolve uma série de aspectos e elementos condicionadores que contribuem para seu planejamento, desenvolvimento e efetivação. As organizações em geral estão em constante contato com diferentes demandas e pressões ambientais de diversas naturezas, o que as leva a estarem em permanente alerta.

Apesar das teorias e estudos se direcionarem preponderantemente para as instituições privadas, também é cabível, embora se reconheçam as dificuldades inerentes às suas peculiaridades, tratar de mudanças no setor público, já que, como avalia Andrade (2001), enquanto no setor privado o mercado funciona como legitimador das inovações, no setor público, o processo de legitimação envolve aspectos mais amplos, indo além do campo econômico.

## **1.1 Aspectos estruturais e condicionantes das mudanças**

Assim como todos os sistemas sociais, as organizações são constantemente influenciadas por uma série de circunstâncias determinadas pelo ambiente que as cerca. Essas interferências, independente do grau de complexidade, favorecem e contribuem para a construção da trajetória a ser traçada pelas instituições.

Segundo Nakayama e Bitencourt (1998), o conceito de mudanças envolve aspectos positivos e negativos, que dependem de inúmeros fatores e ainda que vários tipos de mudanças podem ser identificadas, tais como as mudanças naturais, reativas, evolutivas e revolucionárias.

As mudanças naturais são aquelas relacionadas com as fases da vida das empresas, já que elas nascem, crescem, amadurecem, definham e morrem. Ao citar Moura (1978), Nakayama e Bitencourt (1998) apontam três estágios ou fases pelos quais as empresas passam: a fase pioneira, a estável e a auto-renovável:

- A primeira fase é aquela em que há a preocupação com a sobrevivência, sob o desafio de assegurar recursos e clientes; o clima é de informalidade, entusiasmo e afetividade; a estrutura é ágil e flexível; a comunicação é direta e as decisões são tomadas com rapidez e baseadas na intuição, geralmente de um único líder a quem todos respeitam e do qual dependem. Essa fase é dificilmente superada pelas empresas, principalmente pela dificuldade de viabilização de idéias criadoras, e as que conseguem superar estas primeiras crises seguem para a fase estável, na qual é tempo de firmar imagem e assegurar mercados na busca de estabilidade;
- No segundo estágio, que é a fase de estabilidade, a empresa fica mais complexa e começam a aparecer conflitos, burocracia e controle; a comunicação passa a ser mais difícil; são incorporadas novas pessoas à empresa e aumenta a rotatividade. Aumentam a insegurança e os custos; e muda-se o estilo gerencial, com necessidade de delegação;
- A terceira fase é a que marca a adoção da administração profissional, caracterizada pela capacidade de auto-renovação e pela maturidade com que a empresa sustenta sua identidade, sem perder a flexibilidade e a capacidade de adaptação. Nessa etapa aprende-se quando e como mudar, com foco no cliente, atendendo aos interesses dos acionistas e empregados, reconhecendo a necessidade de melhorias constantes e contínuas, porque entende, aceita, assimila e administra as rápidas mudanças ambientais que afetam o seu negócio, ao mesmo tempo em que sabe que a sobrevivência e o sucesso só serão viabilizados se aprender a superar cada uma das crises típicas de cada fase da vida.

Quanto às mudanças reativas, Nakayama e Bitencourt (1998) relatam que elas ocorrem no dia-a-dia de forma incremental, como reação das empresas às circunstâncias do mundo dos negócios, como, por exemplo, o desenvolvimento tecnológico que força as empresas a adotar medidas parciais e fragmentadas, geralmente sem planejamento, com baixo impacto comportamental. Esse tipo de mudança é geralmente adotado por empresas acomodadas ou resistentes, que só efetuam mudanças indispensáveis à sua sobrevivência.

Já as mudanças evolutivas, por sua vez, são mudanças planejadas, conscientes, voltadas para o crescimento e geralmente baseadas em estratégias educacionais. Como refletem os valores de crescimento, desenvolvimento e expansão, tanto da empresa como dos indivíduos, geram menos resistências, mas, por outro lado, por apresentarem resultados somente a longo prazo, mostram-se incompatíveis com a turbulência dos dias atuais, como alertam Nakayama e Bitencourt (1998).

Por fim, as mudanças revolucionárias, segundo as mesmas autoras, correspondem às mudanças rápidas, de grande impacto, usualmente provocadas por evento externo significativo, como globalização, abertura de mercados e de planos econômicos. Oriundas de decisões estratégicas, fruto de momentos difíceis que demandam soluções radicais como reestruturação, enxugamento, venda ou privatização, tornam-se impositivas, pois quase nunca são fruto de processos participativos. Mesmo que sejam reconhecidas como necessárias, não são consensuais e geram pouco comprometimento e, como seus efeitos são rápidos e nem sempre duradouros, geralmente são traumáticas, acompanhadas de resistências, ressentimentos, mágoas e até boicotes.

Apesar de estes conceitos se adequarem com maior facilidade às empresas privadas e, em alguns casos, ater-se mais significativamente a este segmento, eles também podem enquadrar-se às instituições públicas. Estas, mesmo constituindo-se em organizações que não dependem diretamente do ambiente externo para manter-se vivas, podem sofrer e até mesmo provocar qualquer um destes tipos de mudanças.

Na verdade, vários aspectos podem ser analisados quando se trata de mudanças nas organizações. Ao avaliar as organizações sob os aspectos de flexibilidade, Overholt (2000) acredita que, enquanto na organização tradicional os executivos impõem uma metodologia de mudança e a encaram como um processo administrativo independente, os da organização flexível percebem a mudança sob uma perspectiva mais ampla do ciclo de vida organizacional. Para ele, não basta, como acreditam os executivos de empresas tradicionais, desenvolver uma visão e uma missão para implantar um processo de mudança, pois, dessa forma, o sistema

é incongruente, desequilibrado, e a mudança não perdura, dada a pressão dos fatores externos sobre a organização que força as pessoas a trabalhar no antigo estilo.

Sob o enfoque de um processo de renovação contínua, em que a organização precisa se ajustar às mudanças do ambiente nos vários estágios do seu ciclo de vida, na organização flexível, os executivos são conscientes da necessidade de construção de uma organização que possa crescer e aprender, ao mesmo tempo em que possa mudar para prever e atender às necessidades do ambiente externo. Esses executivos vêem a mudança organizacional como uma capacidade inerente à organização, que é capaz de se autocorrigir, fazendo ajustes dos seus componentes internos às mudanças do ambiente externo. Assim, Overholt (2000) enfatiza que, nas organizações em que permeia a flexibilidade, ocorre o seu desenho e redesenho com a frequência necessária, pois seus profissionais compreendem que a boa administração independe da adequação do desenho organizacional à estratégia e que eles devem usar o que funciona.

Fatores de natureza política, cultural e ambiental, entre outros, também interferem na definição e implementação das transformações pelas quais passam as empresas. De acordo com Machado-da-Silva et al (1998), a partir da intenção e das expectativas dos dirigentes das organizações, podem ser realizadas mudanças estratégicas decorrentes da pressão do ambiente altamente competitivo. Esses fatores são especialmente percebidos nas instituições públicas que sofrem grande influência de pressões políticas, como pode ser mais bem exemplificado no capítulo seguinte que trata das reformas administrativas do Estado.

Outro aspecto a se considerar é que as grandes mudanças também podem iniciar-se fora da organização, a partir de mudanças básicas que posteriormente se tornam importantes. A dinâmica do conhecimento, a partir da ciência e da tecnologia, bem como da inovação social, obriga as organizações a embutir o gerenciamento das mudanças em sua própria estrutura. Por outro lado, cada organização deve dedicar-se à criação do novo e, para isso, deve buscar o aperfeiçoamento contínuo de tudo o que faz (kaizen); aprender a explorar seus conhecimentos e finalmente deve aprender a inovar, lembra Drucker (1997).

Como ressaltam Nadler & Tushman (2000), a arquitetura estratégica da empresa é impulsionada pelo ambiente e sua força competitiva é determinada pela sua capacidade de compreender esse ambiente e fazer as mudanças estratégicas necessárias. Cabe às organizações ficarem atentas ao novo panorama empresarial, configurado por mudanças qualitativas no mundo dos negócios, com profundas alterações, como a globalização, a desregulamentação de setores e a grande disponibilidade de capital e ainda marcado pela entrada na era da informação, que altera de maneira irreversível as possibilidades de negócio e, ao mesmo tempo, elimina restrições tradicionais de tempo e espaço.

De fato, é evidente a necessidade de adaptação a ambientes dinâmicos e complexos. No Brasil, essas mudanças ocorrem em diversos segmentos, o que impõe às organizações a necessidade de desenvolverem uma capacidade suficientemente grande de adaptação para sobreviver neste contexto. O emprego de métodos modernos de produção e ainda a incorporação de novas tecnologias de gestão são algumas das ações que as empresas brasileiras vêm adotando no sentido de se adequarem à nova realidade do ambiente, observa Sausen (2001).

Mesmo as instituições públicas, apesar de não terem concorrentes claros nem sofrer os mesmos tipos de pressão, necessitam situar-se neste contexto e empregar novos métodos e tecnologias em seu dia-a-dia. No caso da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, objeto deste estudo, a própria evolução dos contribuintes, a quem ela deve focar; bem como de suas congêneres em outros estados, que seguem a orientação de reforma gerencial do Estado, impulsionam-lhe no caminho do desenvolvimento estrutural e tecnológico, em suas diversas aplicações.

Essas observações são validadas por Sausen (2001) e Sato (1998), já que, apesar de alguns setores apresentarem um ritmo de mudanças mais avançado que outros, como acentua Sausen (2001), as mudanças estratégicas adotadas pelas empresas representam um fenômeno importante na análise dos processos de adaptação organizacional e imperativo de sobrevivência e crescimento das organizações. Nesse aspecto, a dinâmica do ambiente competitivo e da tecnologia determina mudanças organizacionais mais rápidas, confirmando a hipótese de

Mintzberg (1973), citada em Sausen (2001), de que as organizações mudam de acordo com fatores situacionais, inclusive a dinâmica do ambiente.

No entanto, como assegura Chiavenato (1996), as mudanças organizacionais ou culturais devem ser antecedidas de uma preparação das pessoas para fazer que essas mudanças aconteçam, já que as reais mudanças dentro de uma empresa só ocorrem a partir das pessoas. Até certo limiar de sensibilidade, enfatiza, a mudança pode passar despercebida, mas, quando ultrapassa esse limite, ela aguça a atenção e traz impactos às pessoas, como preocupação, aflição e ansiedade, principalmente se não são conhecidas a natureza e as conseqüências da mudança. Daí a necessidade de criação de um ambiente psicológico propício, uma cultura organizacional adequada e estímulos individual e grupal para a melhoria e a excelência, para evitar que a mudança seja apenas ilusória.

#### 1.1.1 Reflexos das mudanças nas organizações

É de fundamental importância estar atento aos vários aspectos que norteiam o ambiente organizacional, como se processam as mudanças e como as pessoas percebem e reagem a ela. Essa preocupação não deve ser negligenciada, pois o sucesso de qualquer empreendimento, independente de sua natureza, dependerá da forma como ele será conduzido.

De acordo com Pereira (1994), citado por Nakayama e Bitencourt (1998), as mudanças têm características intrínsecas que dão uma noção de atração, mas também de resistência perante as pessoas, quais sejam:

Inexorabilidade – todos são atingidos pelas mudanças, sejam velhos ou jovens, mulheres ou homens, ricos ou pobres, empregados ou patrões, independente da vontade;

Ambigüidade – criação de zonas de estabilidade e crise nos processos de mudanças. Depois de instaladas zonas de estabilidade após uma mudança, podem surgir necessidades de adaptação e o sistema reinicia o esforço de mudança trazendo nova crise.

Perda – inserida em qualquer processo de mudança, as renúncias são próprias de qualquer fase de transição e, mesmo que as conseqüências sejam positivas, as perdas sofridas em uma mudança são muitas vezes dolorosas e desconfortáveis.

Ainda segundo Nakayama e Bitencourt (1998), o processo de mudanças organizacionais, independente do tipo que em se configura, impacta diretamente sobre os trabalhadores, geralmente implicando em estresse, já que as exigências de um processo de mudanças afetam o ser humano, não somente por suas características, mas por envolver vários fatores. Inclusive, se ocorrer um alto índice de mudança, especialmente do tipo revolucionária, poderá ser observado um grande impacto na saúde das pessoas que trabalham na organização.

Além do stress, também se verificam muitas manifestações de resistência às mudanças, especialmente entre os empregados, mas também entre gerentes e até mesmo diretores. No entanto, apesar do impacto negativo que ocasionalmente é verificado nestas situações, reações positivas também são observadas nas organizações ao introduzir inovações em sua estrutura.

Pelo exposto, observa-se que as reações das pessoas às mudanças não podem ser subestimadas, assim como não pode ser desprezada sua influência positiva ou negativa sobre outras pessoas ou grupos. Dessa forma, Kotter e Schlesinger (1994), citados por Chiavenato (1996), apontam algumas estratégias para contornar a resistência às mudanças, tais como educação e comunicação; participação e envolvimento; facilitação e apoio; negociação e acordo; manipulação e cooptação; coerção explícita e implícita.

No caso da Sefaz/CE, como será abordado mais adiante no capítulo que trata da descrição do estudo de caso e de sua análise, algumas destas estratégias para minimizar as resistências serão analisadas em maior detalhe, especialmente quanto a perspectiva do servidor sob o seu adequado gerenciamento para a consecução do projeto de redesenho nesta instituição.

Ainda acerca dessas estratégias, é interessante ressaltar que elas têm

características distintas e há de se lembrar de que nem sempre as resistências às mudanças são ruins, pois, a partir delas, a organização pode adotar medidas que minimizem estas resistências, e aí o fato de ela ser pública ou privada é irrelevante. Ela pode reexaminar suas propostas e adequá-las às expectativas das pessoas envolvidas, bem como melhorar o trabalho de comunicação para tornar a mudança mais aceitável.

Assim, é de fundamental importância a relação entre o processo de mudanças e o estresse ocupacional, com ênfase na dimensão humana e na sinalização dos cuidados a serem tomados na vida dos trabalhadores. É necessário que seja adotada uma postura de respeito ao processo de mudança do comportamento humano em face das mudanças pretendidas, seja em relação ao ritmo do aprendizado ou das mudanças individuais, com vistas a estimular a participação e reduzir a ansiedade, e, assim, evitar o estresse negativo, enfatizam Nakayama e Bitencourt (1998).

Outras formas de montar um suporte para facilitar a mudança no sentido de buscar a aprovação das pessoas também foram apontadas por Chiavenato (1996), tais como a remoção de barreiras culturais e organizacionais; liderança para orientar a mudança; utilização das forças de equipe; participação e envolvimento das pessoas; recompensas compartilhadas; comunicação a respeito da mudança; preservação do emprego das pessoas; busca de apoio dos sindicatos e, finalmente, o envolvimento de todo o sistema.

Essas preocupações favorecem a construção de um ambiente favorável à aprendizagem, à aceitação do novo, do desconhecido. Assim, é fundamental que o máximo dessas percepções sejam captadas pelos dirigentes das instituições, no sentido de garantir o aprendizado, bem como a sustentabilidade das mudanças.

A importância do papel da gerência nos processos de mudanças organizacionais, juntamente com outros fatores, é evidente para a aprendizagem que se pretende desenvolver numa instituição. Tanto é assim que, segundo Swan (1997), mencionado por Mendes (2003), pesquisas indicam que a sustentabilidade de uma inovação é mais provável se a gerência tem clareza quanto à estratégia de

implantação da inovação, se ela tem consciência da compatibilidade da inovação com o conhecimento técnico existente na empresa, se há compromisso com o treinamento e a educação dos empregados e, finalmente, se existem recursos suficientes para apoiar a inovação.

Quanto à questão da aprendizagem, é importante ressaltar que ela é do indivíduo, mas são suas crenças e ações individuais que formam o contexto organizacional e assim o processo de aprendizagem organizacional é construído socialmente pelas pessoas que fazem parte da organização. Daí a importância de se ter uma compreensão das circunstâncias em que a aprendizagem ocorre, tanto para a implantação quanto para a sustentabilidade de inovações gerenciais (MENDES, 2003).

Nesse sentido, vale ressaltar os treinamentos desenvolvidos por empresas de consultoria externa, que são constantemente contratadas pelas instituições, inclusive as públicas, onde é interessante estar atento para que a organização absorva os conhecimentos transmitidos e possa incorporá-los plenamente. A experiência da Sefaz/CE relatada no capítulo quatro é um exemplo de assimilação interna da tecnologia repassada pelos consultores.

Ainda quanto à administração pública, alguns fatores colaboram negativamente para o processo de aprendizagem, a exemplo da questão relatada por Mendes (2003) de que é comum na administração pública a descontinuidade administrativa a partir da mobilidade de gerentes e funcionários, o que pode ocasionar dificuldades no processo de aprendizagem, bem como contribuir para a não-sustentabilidade das mudanças, atentando também para a constatação de que o usuário ou cidadão é um agente de fundamental importância na sustentabilidade de uma mudança.

## **1.2 As mudanças no setor público**

A história da administração pública brasileira, observam Castor & Age José (1998), apresenta uma repetida luta de forças caracterizada de um lado por uma burocracia formalista, centralizadora, ineficaz e infensa às tentativas de modernização do Estado, e, de outro lado, por correntes modernizantes da

burocracia com seus aliados políticos e empresariais, que, não raro, têm muita dificuldade de sair da teoria à ação. Assim, verifica-se um verdadeiro embate de forças de natureza ciclótica, pois, a cada tentativa de descentralização e autonomia, observam-se vícios como o clientelismo, privilégios corporativistas e corrupção, entre outros. Daí, em nome da restauração da moralidade administrativa e da probidade, elimina-se a descentralização e a autonomia, dinâmica essa denominada de reforma-contrareforma.

Ainda de acordo com Castor & Age José (1998:12),

Alguns esforços modernizantes da administração nada mais são do que um processo de alteração cosmética de estruturas organizacionais já envelhecidas (e que, exatamente por isso estão sendo “modernizadas”), com alterações de nomenclatura, reacomodações internas de unidades sub-departamentais e pouco mais. É mais um processo de sucessão hereditária do que de deserddamento.

Dessa forma, avaliam que não basta fazer novos desenhos organizacionais, buscando novas fórmulas administrativas. Muitas vezes, o aperfeiçoamento dos atuais institutos já é suficiente, até mesmo como garantia do modelo democrático de Governo existente.

Paralelamente, segundo Albrecht (1998), os funcionários públicos (servidores e executivos dos órgãos públicos) freqüentemente são burocratas que se concentram em procedimentos habituais e têm muita dificuldade de mudar a forma de pensar, mesmo que exista uma justificativa para isso, o que geralmente não há. Por não terem claramente a noção da contribuição que se espera de suas organizações, os executivos do setor público se acomodam e tomam decisões com base na conveniência administrativa e não no valor agregado para o contribuinte cidadão.

Várias organizações públicas, no entanto, já adotam posturas oriundas da iniciativa privada na busca de oferecer valor aos clientes. Daí o exemplo do Exército e da Força Aérea dos Estados Unidos que adotaram os critérios do prêmio de qualidade Malcolm Baldrige para o desenvolvimento de iniciativas voltadas para a qualidade e a prestação de serviços (Albrecht, 1998). No Brasil, também é crescente a adoção no setor público de iniciativas originárias das instituições privadas.

De fato, os órgãos públicos podem ser tão eficazes e respeitados quanto as empresas privadas. Para isso, precisam ter em sua estratégia o foco nos clientes, aplicar ferramentas e métodos de trabalho e manter a atenção dos funcionários públicos sobre os fatores de sucesso, sendo fundamental que os dirigentes das organizações exerçam uma liderança eficiente, fazendo do espírito da prestação de serviços parte essencial da cultura da organização, enfatiza Albrecht (1998). Dessa forma, ele apresenta um programa de cinco passos que deve ser adotado pelos executivos do setor público como uma estratégia de foco no consumidor a fim de lhe “entregar” valor:

- 1- conversar com os clientes e pedir-lhes uma definição do valor que eles esperam no serviço prestado. Isso irá indicar a missão estratégica dos serviços;
- 2- Identificar os processos-chave ou pontos de controle que geram valor e determinam a qualidade do produto final do processo, quer seja da transação, do produto, do serviço ou da contribuição. O fato é que cada organização tem seus geradores de valor específicos e esses devem ser bem identificados para funcionar com eficiência para criar bons serviços ou produtos;
- 3- Criar ou descobrir o modelo de desempenho básico ou o modelo de excelência necessário para que cada gerador de valor seja eficaz. Isso demanda a definição de itens de medição para avaliação do sucesso da organização;
- 4- Identificar para cada fator-chave de desempenho as práticas fundamentais (ações e procedimentos) necessárias para a “entrega” de valor aos clientes;
- 5- O uso de mensuração e *feedback* para informar as pessoas sobre o que elas estão fazendo bem e no que elas precisam melhorar e assim descobrir se estão sendo seguidas as melhores práticas.

A despeito dos cuidados necessários no trato dos usuários e clientes dos órgãos públicos, com vistas a uma prestação de serviço mais valorosa e identificada com os princípios da iniciativa privada, há de se atentar que alguns conflitos, de diversas naturezas, são constantemente verificados nas mudanças organizacionais.

Andrade (2001), a propósito de analisar o processo de inovação dentro das instituições públicas sob uma perspectiva conceitual comum, cita Dougherty (1996), que identificou quatro tensões básicas no processo de inovação das

organizações privadas, a partir das quais fez uma inter-relação com o universo organizacional do setor público:

- a tensão interna e externa relativa à ligação da tecnologia e o mercado;
- a tensão entre o novo e o velho relativa às lutas entre continuísmo e a criatividade;
- a tensão entre o determinismo de ações planejadas e a emergência de ações;
- a tensão entre liberdade e responsabilidade no desenvolvimento de um comprometimento com a inovação.

Sobre estas tensões, Andrade (2001) afirma que a tensão entre o interno e o externo se refere à ambigüidade entre o mercado e a tecnologia em relação à inovação de produtos e serviços, na busca do desenvolvimento interno do novo de acordo com a demanda do mercado, com vistas à manutenção da eficiência e da geração de uma identidade baseada nos valores dos clientes.

Este tipo de tensão é observado no contexto organizacional público à medida que há uma demanda de implantação de mudanças de caráter substantivo em suas práticas para proporcionar maior proximidade com os cidadãos e melhorar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços. Ainda assim, as demandas externas do setor público têm uma caracterização especial, pois seu cliente é diferenciado, já que não é um cliente comum, mas um cidadão usuário de serviço, lembra Andrade (2001).

Observando a tensão entre o continuísmo e a criatividade, ou ainda entre o velho e o novo, Andrade (2001) avalia que há a necessidade de lidar com a complexidade e de transpor as rotinas estabelecidas. O fato é que a sociedade, a comunidade e a família são instituições conservadoras que procuram manter a estabilidade e evitar, ou pelo menos desacelerar, as mudanças.

O autor também salienta que no contexto das organizações públicas, a luta entre o novo e o velho tem configurações especiais, dada a necessidade de

criação integrada de aspectos políticos e técnicos. O novo que é pretendido para o setor público trilha seus caminhos pelo processo de descentralização, de concessão de autonomia e responsabilidade para os governos locais no desenvolvimento de políticas públicas, bem como pela participação de vários atores sociais para a renovação e a legitimação das ações públicas.

Em relação à tensão entre o planejado e o emergente, Andrade (2001) observa que, a princípio, a criatividade e a inovação emergem naturalmente dentro dos processos organizacionais. Por outro lado, são em geral regidos pela formalidade e a ordenação rotineira, o que é um entrave à diferença e à criatividade, denotando um paradoxo entre as ações administrativas e a inovação dentro das organizações.

Daí uma proposta de equilíbrio de Dougherty (1996), citado por Andrade (2001:4), na qual “as organizações complexas possam controlar uma tal variedade de atividades e ainda assim estarem preparadas para emergência, sendo aptas a essa coexistência”.

Por fim, a quarta e última tensão – entre a liberdade e a responsabilidade – trata da legitimação e inclusão de inovação dentro dos processos organizacionais em bases mais claras e efetivas de governança. Aspectos relacionados à ampliação da base de controle social e regulação juntam-se à probidade e à responsabilidade, intrínsecas ao setor público, dando à sociedade características legitimadoras que anteriormente só pertenciam ao Estado.

O controle para a sociedade civil, porém, não significa a adoção de princípios de mercado e a minimização do papel do Estado, já que ele não pode abster-se de seu papel fundamental no desenvolvimento humano. Cabe ao Estado desenvolver ações no sentido de ampliar a capacidade das pessoas, capacidade esta desenvolvida por estados valiosos e atividades valorizadas para a existência humana, inerentes aos princípios de inclusão econômica e social e que favoreçam a responsabilidade cidadã. (SEN, 1999, apud ANDRADE, 2001)

De fato, todas estas tensões são observáveis nas tentativas de

desenvolvimento e implementação de mudanças no setor público, e, neste estudo, elas são verificadas de diversas formas, as quais poderão ser analisadas sob vários enfoques mais adiante.

Ainda acerca da problemática que envolve as mudanças no setor público, para Pinho e Saudanha (2000), elas são um conjunto de respostas que admitem que as velhas estruturas não mais funcionam para os problemas atuais. Assim, o processo de mudança denota uma alteração de postura na qual se tratam questões pontuais, como as políticas horizontais de meio ambiente, saúde, educação, criança e adolescente, etc e também questões mais abrangentes que tratam de políticas transversais: democracia e cidadania, inclusão social, participação popular e combate à pobreza.

Como foi abordada por Andrade (2001), a inovação se dá através do desenvolvimento e adoção de novas práticas em um contexto dinâmico que abre um conjunto de possibilidades, sem citar regras. Apesar da indicação de que há processos de inovação dentro do setor público que evidenciam essa tendência, há que se ter consciência de que a legitimação das mudanças no setor público e privado ocorre de maneira distinta.

Para melhor compreensão de como se tem dado o processo de mudança no setor público, e em especial nos órgãos da administração direta, no qual está inserida a instituição objeto deste estudo, é indispensável que se faça uma retrospectiva sobre a trajetória da administração pública no Brasil a partir da terceira década do século passado, como marco histórico inicial para a experiência de várias “reformas”.

## 2 AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

Partindo da necessidade de uma melhor compreensão de como se tem dado o processo de mudanças no setor público, e em especial nos órgãos da administração direta, no qual está inserida a instituição objeto deste estudo, é indispensável que se faça uma retrospectiva sobre a trajetória da administração pública no Brasil. Assim, a partir de um determinado marco histórico, é possível fazer um apanhado de diversas experiências vivenciadas pela administração pública brasileira através de várias “reformas” administrativas.

Conforme o quadro abaixo, Bresser Pereira (2003) analisa várias formas de Estado e de sociedade que marcaram o Brasil do período compreendido entre 1821 a 1995. Assim, aponta mudanças no campo político onde o Estado passou de um formato oligárquico a um Estado autoritário e daí ao democrático (de elites); no campo administrativo, o Estado teria partido de uma administração patrimonial a uma administração gerencial, depois de passar pelo Estado burocrático e finalmente, no plano social, da sociedade senhorial para a sociedade capitalista industrial e depois à sociedade pós-industrial. É interessante observar, segundo complementa o autor, que o Brasil, nos três planos, sofre transições rápidas, ao contrário do que ocorreu na Europa, mas, apesar de saltar etapas, ainda continua subdesenvolvido; moderniza-se, porém permanece atrasado.

**QUADRO 1 – Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil**

Elementos	1821 – 1930	1930 –...	Início (ao terminar fase anterior)
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: BRESSER PEREIRA, 2003. p. 302.

Por outro aspecto, segundo Donald Schon, no seu livro *Beyond the Stable State*, citado por Castor & Age José (1998), toda instituição é constituída de três

elementos constitutivos básicos: a sua teoria, a sua estrutura e sua tecnologia, aspectos esses interdependentes e interagentes. A partir do que faz, cada organização desenvolve um corpo de teorias e daí constrói sua visão de mundo, rejeitando o que está fora do seu padrão e impondo suas teorias aos outros. Assim, ao avaliar as tentativas de modernização administrativa, esses autores acreditam que uma das justificativas para o crônico fracasso das reformas é a abordagem isolada por parte dos reformuladores de um ou dois dos aspectos (teoria / estrutura / tecnologia), assim compreendidos:

- Teoria básica da burocracia brasileira – papel do Estado é controlar os cidadãos, frear-lhe os impulsos, exercer o poder sobre a iniciativa privada e obter sempre vantagem nas suas relações entre os cidadãos – defender a sociedade dos cidadãos;
- Estruturas – intimamente associadas às teorias prevalentes, denota a forma de alocação de autoridade, responsabilidade e poder; o modelo de distribuição do trabalho entre os seus membros e ainda define os canais de comunicação, relacionamento e subordinação;
- Tecnologia – conjunto de instrumentos materiais e processos abstratos utilizados por uma organização para realizar as tarefas ou executar os objetivos a que se dispõe. A tecnologia tanto influencia a forma pela qual os atributos estruturais da organização são distribuídos como também sua escolha está intimamente influenciada pela estrutura.

Assim, cada uma das fases ou reformas experimentadas pela administração pública brasileira ao longo da história teve configurações políticas e sociais de acordo com o momento histórico vigente, não só em nível nacional, mas também no âmbito internacional, mesmo que com menor influência. Apesar de não raro se observar que essas administrações herdaram ou transportam características umas das outras, passaremos, neste trabalho, a focar o percurso destas reformas administrativas a partir de 1930, as quais, segundo Bresser Pereira (2003), foram denominadas de reforma burocrática, reforma desenvolvimentista, contra-reforma e reforma gerencial.

## 2.1 A Reforma Burocrática

A experiência de mudanças da administração pública no Brasil a partir dos anos 30 se deu em uma época que, em decorrência da industrialização e influenciando, a burocracia pública brasileira começa a se estruturar de maneira mais profissional (Jesus, 1998). A primeira reforma, denominada de Reforma Burocrática, foi imposta de cima para baixo por um regime autoritário intervencionista, não respondendo às reais necessidades da sociedade e da política brasileira, contraditórias entre si. Assim, o Estado precisava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao patrimonialismo, através de práticas clientelistas (BRESSER PEREIRA, 2003).

Segundo Castor & Age José (1998), Getúlio Vargas reformou profundamente a máquina do Estado inspirado especialmente pelo modelo fascista, com a criação de uma série de organizações estatais, autarquias, órgãos autônomos, empresas e fundações. Entre essas, destacaram-se as autarquias, que, por pagar salários “generosos” e possuir grande flexibilidade de suas ações, atraíram uma elite intelectual e se transformaram em centros de excelência. No entanto, ressaltam que a partir da facilidade de gerir o Estado pela sua autonomia financeira estas instituições acabaram por se proliferar indiscriminadamente, o que trouxe uma série de problemas.

Iniciada em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, a Reforma Burocrática consolidou-se em 1938 com a transformação deste Conselho no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que formulou e executou, em grande parte, a reforma (BRESSER PEREIRA, 1998).

Conforme Pinho (1998), a criação do DASP foi apontada como a implantação de uma burocracia do tipo weberiana – racional e moderna, que se justificava “dentro de um espírito revolucionário de conduzir o país a um nível de desenvolvimento até então nunca empreendido” (PINHO, 1998:60).

De acordo com Bresser Pereira (1998), a criação do DASP era a representação da afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da

burocracia clássica. Por este aspecto, a reforma burocrática tratava como principais áreas de abrangência:

- a. a administração de pessoal – com o sistema de mérito fundamentando a reforma;
- b. o orçamento e a administração orçamentária – orçamento como plano de administração;
- c. a administração de material – em especial sua simplificação e padronização;
- d. revisão de estruturas e racionalização de métodos.

O DASP também colaborou, acrescenta Bresser Pereira (1998), para a criação de vários órgãos reguladores, tais como conselhos, comissões e institutos, a partir dos quais foram criadas empresas de economia mista que deram origem ao núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, com a deposição de Vargas em outubro de 1945, faltou à reforma burocrática o respaldo que o regime autoritário lhe conferia e assim, no regime democrático, o DASP foi reorganizado, ocorrendo vários cortes em suas atribuições.

Dessa forma, conforme salienta Bresser Pereira (1998), por cinco anos, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental sem importância, ao passo que as práticas clientelistas eram cada vez maiores. Apesar de terem sido feitas novas tentativas de retomada para a reforma administrativa ao longo de 1951 a 1963, através de vários estudos e da instalação de comissões, que não obtiveram aprovação formal ou não chegaram a impactar sobre a administração, somente em 1967, fez-se uma outra reforma.

É interessante observar que, segundo Pinho (1998:63), no período do governo de Juscelino Kubitschek (1956/1961), deu-se um “Estado paralelo na democracia” no país, já que a decisão de acelerar o crescimento econômico praticamente criou mecanismos paralelos de Governo que deixaram a estrutura burocrática tradicional imbuída dos padrões aviltados de eficiência. Essa situação teria ocorrido, ressalta, pela conscientização de que a tradicional estrutura não seria capaz de suportar a ambiciosa política de crescer “cinquenta anos em cinco”.

Por outro aspecto, Penteadó Filho (1998:156) acredita que as medidas adotadas para a implementação do Plano de Metas em 1955 instituído pelo então Presidente da República se constituíram nos primórdios de uma “reforma administrativa silenciosa”, que teve significativa relevância para posteriores propostas.

## **2.2 A Reforma Desenvolvimentista**

Depois da intervenção militar através do golpe de 1964, os militares promoveram a reforma administrativa de 1967 com a ativa participação de civis. Essa reforma seria pioneira e era um prenúncio das reformas gerenciais que ocorreriam a partir dos anos 1980 em alguns países do mundo desenvolvido e, a partir de 1995, no Brasil (BRESSER PEREIRA, 2003).

Bresser Pereira (1998) avalia que essa nova reforma se deu considerando que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática eram empecilhos ao desenvolvimento econômico do país. Assim, por meio do Decreto-Lei nº 200, deu-se uma nova reforma que substituía a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, que contaria com um serviço público profissional, competente e dotado de autonomia, afastado das amarras burocráticas, o qual seria essencial para a retomada do desenvolvimento, que estava paralisado desde a crise econômica iniciada em 1961.

Segundo Castor & Age José (1998), o Decreto-Lei 200 culminou com um processo de vários anos, fruto da chamada Comissão Amaral Peixoto. Ao apelar para conceitos oriundos da teoria de sistemas, a administração foi então construída como resultado da interação de quatro sistemas estruturantes: o de planejamento e orçamento, o de finanças públicas, o de serviços gerais e o de recursos humanos.

Conforme Jesus (1998), a reforma de 1967 apresentou como principal inovação a criação e/ou ampliação de formas descentralizadas de administração: autarquias, fundações e empresas estatais. Essas instituições possuiriam maior agilidade e mais autonomia para a tomada de decisões do que aqueles órgãos da administração direta, que apresentavam normas mais rígidas. Daí, por contarem “com a clara simpatia dos teóricos da administração pública gerencial”, essa reforma pode ser considerada como um ensaio do modelo gerencial no Brasil.

Ainda em relação à reestruturação do Estado, Castor & Age José (1998) afirmam que o Decreto-Lei 200 possibilitou um novo modelo de estrutura organizacional que acomodava as várias iniciativas modernizantes adotadas até então. Daí a criação dos conceitos da administração direta e da administração indireta, esta última compreendendo as autarquias e as empresas mistas e públicas. As fundações, relatam, não teriam sido incluídas na administração indireta para resguardar suas características peculiares, tendo sido objeto do Decreto-Lei 900.

Tendo fortalecido e flexibilizado o sistema de mérito e tornado menos burocrático o sistema de compras do Estado (Bresser Pereira, 2003), esta reforma, através da emissão em 1967 do Decreto-Lei no 199, estabeleceu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, criando as bases para o controle burocrático externo (BRESSER PEREIRA, 1998).

O poder – no plano político federativo – que desde 1945 havia sido descentralizado para os estados da federação, entretanto, voltava a ser centralizado na União, apesar da descentralização administrativa e da maior autonomia das agências que demonstrava, ao mesmo tempo, uma desconcentração (BRESSER PEREIRA, 2003).

Warhrlich, citado por Bresser Pereira (1998), relata que, a partir de 1979, ocorreu uma fase em que novas prioridades, tendências e perspectivas foram definidas no país, e que teriam sido concentrados nos programas de desburocratização e desestatização os esforços da reforma administrativa.

Assim, entre 1979 e 1983, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da reforma administrativa de 1967, agora como Ministro da Desburocratização do governo Figueiredo, critica novamente a centralização, o formalismo e a desconfiança. Ao lançar em 1979 o Programa Nacional de Desburocratização propõe que a administração pública retire o usuário da “condição colonial de súdito” para percebê-lo como cidadão, para o qual se destina a atividade do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998).

Conforme Bresser Pereira (1998:172), a Reforma Desenvolvimentista “pode ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no

Brasil, por ter tentado superar a rigidez burocrática”. Considera-se, contudo, que ela foi somente uma “meia reforma”, já que foi anulada pelo “retrocesso burocrático” de 1988 do novo regime democrático instalado no Brasil em 1985, e está entre as possíveis causas de sua anulação o fato de ter sido uma iniciativa do regime militar que dirigia na época o país; por lhe faltar alguns conceitos essenciais para uma reforma gerencial ou porque não deu a merecida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

Castor & Age José (1998:6) também avaliam que

Apesar da modernidade conceitual de muitas provisões do Decreto-Lei 200, não se pode atribuir ao mesmo avanços quânticos no funcionamento da máquina governamental. Mesmo porque, boa parte das inovações previstas do DL 200/67 não foi, (sic) sequer, implantadas parcialmente, como aquelas derivadas do princípio de descentralização, por exemplo.

### **2.3 A Contra-Reforma de 1988 e o retrocesso burocrático**

De acordo com Bresser Pereira (1998), a transição democrática experimentada a partir de 1985 não proporcionou um espaço para uma verdadeira reforma da administração pública. Em sentido inverso, voltou aos ideais burocráticos dos anos 30 no plano administrativo, e, no plano político, tentou voltar ao populismo dos anos 50.

Ainda segundo Bresser Pereira (1998:178), mesmo tendo começado a ser percebida a partir de 1987, a crise fiscal e a crise do aparelho do Estado não foram levadas em consideração pelos constituintes de 1988 e só depois do episódio da hiperinflação em 1990 é que a sociedade “abrirá os olhos” para a crise. Assim, o retrocesso teria sido:

- resultado de “uma visão equivocadamente identificada pelas forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente” (1998:177);
- fruto da aliança política celebrada pelas forças democráticas com o velho patrimonialismo;
- conseqüência do ressentimento da velha burocracia contra o modo como a administração central havia sido tratada pelo regime militar.

Nesse sentido, Jesus (1998) considera também que a Constituição de 1988 é um instrumento de retrocesso burocrático devido ao “engessamento” do aparelho do Estado, já que estendeu aos serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas observadas no núcleo estratégico do Estado, além de determinar a obrigatoriedade de um regime jurídico único para o funcionalismo e restringir a autonomia do Poder Executivo para a estruturação dos órgãos públicos.

Por conseguinte, acrescenta Jesus (1998:8) que

geraram-se dois resultados: de um lado, o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação da administração pública burocrática clássica; de outro lado, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática.

Mesmo assim, a chamada “contra-reforma” em 1988, apesar de representar uma “centralização ou concentração burocrática fora do tempo”, trouxe avanços, como a exigência generalizada do concurso público e a descentralização de ações sociais da esfera federal para os estados e municípios (Bresser Pereira, 1998).

## **2.4 A Reforma Gerencial no Brasil**

### **2.4.1 Antecedentes históricos da reforma gerencial no setor público brasileiro**

O processo de redefinição da ordem econômica mundial desde o início dos anos 70 abalou o padrão de relação entre o Estado e a sociedade prevalecente desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, que fora caracterizado por uma forte intervenção do Estado na economia e ainda pela forte presença do Estado nos serviços públicos (FARAH, 1998).

Conforme Diniz (1997), quase todos os governos centrais e periféricos tiveram problemas fiscais a partir dos anos 80, o que criou situações de ameaça de colapso das finanças públicas. Ao mesmo tempo, Pinho (1998:68) também avalia que as mudanças nos sistemas produtivos e no capital financeiro que configuraram o

Estado nos anos 80 levaram ao “esgotamento do Estado do Bem-Estar Social” nos países desenvolvidos e, nos países emergentes ou periféricos, como o Brasil, ao esgotamento do “Estado Desenvolvimentista”.

O fato é que o Estado, moldado pelas idéias econômicas do keynesianismo e politicamente inspirado na social-democracia, coordenou e influenciou a economia capitalista ao crescimento desde o segundo pós-guerra sendo, paradoxalmente, identificado como o principal responsável da crise iniciada nos anos 70. Curiosamente, segundo Jesus (1998), após mais de vinte anos de discurso liberal ditado pelos governos dos países centrais aos países intermediários e dependentes, percebeu-se uma tendência, conforme alguns estudos, de conservação de fortes estruturas públicas naqueles países.

Nesse contexto, comenta Diniz (1997), ocorreu no Brasil um desgaste causado tanto pela crise fiscal como por fatores estruturais. Os problemas estruturais teriam contribuído para a crise Estado-sociedade, pois, dada a prioridade aos programas de estabilização econômica e as dificuldades para distribuição dos recursos, ocorreu descaracterização de itens da agenda pública, especialmente das reformas sociais.

Assim, acrescenta, fez-se necessária a redefinição da agenda pública brasileira no decorrer da década de 80, sob o impacto de fatores externos e internos. Os fatores externos foram representados pelas crises do petróleo, o colapso do sistema financeiro internacional, os efeitos oriundos da terceira Revolução Industrial e da globalização que ocasionaram a pressão das agências internacionais que cobravam políticas de estabilização e ajustes, e que determinou o debate público em âmbito mundial. Internamente, também se observava o desgaste da matriz político-institucional do Estado que substituiu as importações pela industrialização.

Como a crise era generalizada em vários países, era consenso, segundo Pinho (1998), que a solução seria a redução do tamanho do Estado, de seu papel e de suas funções, independente de adotar ou não o ideário neoliberal. Como além de ser uma crise da economia, era também uma crise do Estado, considerou-se que, para enfrentar a primeira, haveria de se enfrentar obrigatoriamente a segunda, pois somente um Estado remodelado e eficiente poderia enfrentar e vencer a crise econômica.

Farah (1998) ainda acrescenta que, com a crise do Estado, entre os questionamentos sobre o seu papel, ganham força as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado, em que a crença da imperfeição dos mercados foi substituída por uma que tratava da inevitável imperfeição do Estado. Este movimento também perpassa pelos países do Terceiro Mundo, onde ocorria uma transformação na visão do Estado, já que nos anos 80 entrou em crise o modelo de Estado indutor da constituição do mercado.

Apesar de ter sido observada uma ascensão do neoliberalismo em vários governos ao redor do mundo, no Brasil, conforme relato de Pinho (1998), além do problema da interrupção do crescimento econômico, a elevada inflação corroía o “tecido econômico e social”, crise esta que se transportou do último governo do período autoritário para o governo da redemocratização (Nova República), que guardou “traços estruturais do regime autoritário”, apesar de mais adiante ter enfrentado a crise em condições de retomar os parâmetros democráticos.

Deste modo, como define Diniz (1997), o insucesso continuado da administração da crise econômica foi uma ameaça permanente da consolidação da democracia, enfatizando a diferença entre estratégias negociadas e impositivas de gestão da crise. Dessa forma, o diagnóstico da crise do Estado vai além das questões vinculadas ao poder decisório e envolve também a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política às decisões.

Conforme Farah (1998), o Estado, tanto nos países avançados como nos em desenvolvimento, passa a ser visto como um problema, pois, devido às características próprias de sua natureza – ineficiência, práticas corporativas de burocracia, baixa qualidade, ineficácia – sua excessiva intervenção no mercado estaria na origem da crise.

Então, com a tese do “Estado mínimo”, estrutura-se uma proposta de reforma do Estado baseado na teoria neoliberal, que defende:

- corte de gastos públicos;
- contenção do crédito;

- diminuição dos tributos sobre as empresas;
- retomada do equilíbrio orçamentário com a eliminação do déficit público;
- redução da regulação sobre as empresas.

As idéias e propostas para reformar o Estado ganham força nos meios políticos e intelectuais ao mesmo tempo em que avança a ideologia neoliberal no mundo, relata Jesus (1998). Assim, o Estado passa a ser visto como um demônio e o mercado um deus, sendo aquele detentor da ineficiência e da opressão e este último o portador da eficiência e protetor da liberdade. “Menos Estado, mais mercado” é o chavão do mundo contemporâneo.

Ao mesmo tempo, diz Farah (1998:53), a proposta neoliberal de reforma da intervenção do Estado procura incorporar em suas ações parâmetros próprios do setor privado, defendendo que onde não for possível ou desejável privatizar cabe ao Estado agir segundo a lógica do setor privado, que busca eficácia e eficiência em suas ações. Mesmo que as idéias neoliberais não sejam incorporadas pelas políticas públicas, o que importa é que elas tendam a constituir um “novo paradigma de gestão” destinado ao setor público.

Dessa forma, além da redução do seu tamanho, outras alternativas foram avaliadas para a reforma do Estado e que se diferenciam da vertente neoliberal a partir do diagnóstico da crise. Apesar de alguns estudiosos divergirem sobre a natureza da crise, como Draibe&Henrique e Bresser Pereira, ela não seria atribuída à natureza do Estado, como defendem os neoliberais. Acreditam que, em vez de construir um Estado mínimo, deve caminhar-se para a sua reconstrução, em um movimento de adequação aos desafios postos pela própria crise. Nesse sentido, acreditam que o primeiro passo é a identificação “da provisão estatal como forma histórica de provisão de serviços públicos”, e que é possível que a crise “leve à construção social de novas formas de socialização do consumo ou de provisão de serviços públicos e de resposta às necessidades no plano social” (FARAH, 1998:53).

Apesar das controvérsias sobre o tipo de Estado que se quer construir, por envolver visões distintas e até mesmo contraditórias sobre metas e critérios, “o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de

fortalecimento das condições de governabilidade democrática” (Diniz, 1997: 176). Neste sentido, sob vários aspectos e em diversas situações, esta é uma matéria que sempre estará em pauta.

Assim, nos anos 90 o tema da reforma do Estado se apresentou com mais força no Brasil iniciando-se no governo de Fernando Collor, cujo Presidente, quando ainda era candidato à Presidência, havia levantado como bandeira de campanha a luta contra os “marajás” do serviço público e que, ao assumir o cargo, apresentou uma lista de mais de 160 empresas estatais a serem privatizadas, entre outras iniciativas reformistas liberais (JESUS, 1998).

Porém, afirma Bresser Pereira (1998), no governo Collor, apesar de suas contradições, dá-se a mais importante e bem-sucedida reforma que o país teve desde o início da crise, qual seja a abertura comercial. Também é neste governo que a privatização é impulsionada e que o ajuste fiscal avança decisivamente, tanto pela adoção de medidas permanentes, como pelo cancelamento de grande parte da dívida pública interna.

Apesar disso, complementa, na área da administração pública, as tentativas de reforma foram equivocadas, já que tinham como preocupações exclusivas o corte de custos, a redução do tamanho da máquina do Estado e demissões. Não obstante, também havia algumas preocupações gerenciais, como a extensão para o setor público do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

Quanto ao governo de Itamar Ribeiro, que assumiu a Presidência da República após o impeachment de Fernando Collor, Jesus (1998) pondera que, pela efemeridade e composição política heterogênea, não chegou sequer a apresentar uma agenda de reformas consistente. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, instalado no início de 1995, foi retomada a postura de ações reformistas.

Conforme Pinho (1998), a proposta do governo Cardoso “procura situar a questão da reforma do aparelho do Estado no conjunto mais amplo das atividades e do papel do Estado na sociedade”. Além de buscar implantar um Estado mínimo, outro argumento para a reforma seria que os países altamente endividados, ao

promoverem o ajuste estrutural através do ajuste fiscal, da liberalização do comércio, da privatização e da desregulamentação, teriam obtido resultados positivos no que diz respeito ao controle da balança de pagamentos e das taxas de inflação. No entanto, enfatiza Pinho (1998), este ajuste não foi suficiente para retomar o crescimento econômico.

Apesar de Pinho (1998) acreditar que a proposta de Cardoso visava à implantação de um estado mínimo, Bresser Pereira critica os neoliberais, pois acredita ser inviável um Estado mínimo e que é necessária a ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado (Bresser Pereira, 2003). Ademais, ao contrário de outros autores, acredita que a ideologia neoliberal não é compatível com a perspectiva gerencial, mas sim com a visão burocrática da administração pública (BRESSER PEREIRA, 1998).

#### 2.4.2 A reforma e a administração pública gerencial

A partir da avaliação de que o grande problema do aparelho do Estado brasileiro, em nível federal, não era o seu excessivo tamanho, mas sim sua ineficiência e ineficácia, além dos grandes desequilíbrios salariais, a Reforma Gerencial no Brasil foi iniciada em 1995 (Bresser Pereira, 1998). Assim, segundo Pinho (1998), a reforma do Estado assumiu uma importância estratégica, pois foi colocada como pré-requisito para outras reformas.

Vale ressaltar, conforme Bresser Pereira (1998), que a Reforma Gerencial buscou inspiração na administração privada, sem, no entanto objetivar o lucro, mas sim o interesse público; tendo o critério político como mais forte que o critério de eficiência; e pressupondo procedimentos democráticos, que, em geral, não são próprios da empresa capitalista.

Tendo sido considerada como um “fenômeno do capitalismo globalizado, pós-moderno, ou pós-industrial”, esta Reforma se iniciou a partir de uma base estabelecida pela primeira reforma administrativa – reforma burocrática que defendia um serviço público profissional – sob a pretensão de fortalecer e renovar esta base (BRESSER PEREIRA, 1998).

Bresser Pereira (2003), contudo, adverte que não se deve confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a emenda constitucional (promulgada em 1998) que foi chamada de “reforma administrativa”. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial, pois mudou instituições normativas fundamentais. Por exemplo, enquanto a Reforma Gerencial fez grandes alterações na forma de remuneração dos cargos de confiança e na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado, a emenda constitucional definiu que o regime de trabalho dos servidores públicos não seria mais único, e assim, em 1999, foi definido o regime de emprego público ao lado do regime estatutário.

Ao visar à melhoria da qualidade das decisões estratégicas do Governo e de sua burocracia, a Reforma Gerencial buscava fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social e criar condições para o investimento privado. Desse modo, salienta Bresser Pereira (1998), as decisões necessárias para aumentar a competitividade internacional estariam relacionadas a três papéis fundamentais do Estado do século XXI:

1. a garantia da propriedade e dos contratos para o bom funcionamento dos mercados;
2. obediência aos fundamentos macroeconômicos de forma estável;
3. promoção eficiente e efetiva do capital humano.

Além de objetivar a implantação da administração pública gerencial, reforça Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial pretendia criar condições institucionais que viabilizassem a administração do Estado pelos administradores públicos e pelos políticos com mais autonomia e responsabilidade. Ao mesmo tempo, apoiava-se em controles *a posteriori*: controle de resultados, controle social e controle por competição administrada.

Ainda como objetivos da Reforma Gerencial, Bresser Pereira (1998) aponta o combate à captura do Estado por interesses particulares; a defesa do patrimônio público e a utilização dos recursos escassos dos contribuintes para atender ao interesse geral, propondo dar autonomia decisória ao gestor público, sob o controle da sociedade. Complementarmente, Jesus (1998) afirma que ela devia

basear-se em princípios de confiança e da descentralização da decisão, exigindo flexibilidade de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivo à criatividade.

Nesse sentido, e de acordo com Bresser Pereira (2003), a Reforma Gerencial teve três dimensões: institucional, cultural e de gestão, tendo sido dada ênfase à dimensão institucional. Um exemplo da importância desta dimensão é que, só depois de muito debate em nível nacional, em que a cultura burocrática foi duramente criticada, novas instituições foram aprovadas, como a quebra da estabilidade total dos servidores, a transformação dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e, ao mesmo tempo, supervisionadas por meio de contratos de gestão.

Apesar de Bresser Pereira (1998) afirmar que a administração pública gerencial devia ser construída sobre a administração pública burocrática, dada a grande qualidade desta que é a sua segurança e efetividade, ele também fez algumas ponderações. Dessa maneira, enquanto a Reforma Burocrática pressupunha um regime liberal, mas autoritário, a Reforma Gerencial implicava a existência da democracia. Já os postulados burocráticos próprios da administração pública burocrática, voltados para os procedimentos e para a cobrança do cumprimento formal de etapas legais e estritamente estabelecidas, deveriam ser progressivamente criticados e abandonados pela administração pública gerencial, em várias orientações.

Dessa forma, a administração pública gerencial surgiu como uma resposta à ampliação das funções do Estado, aos processos de transformação global da economia e ao avanço tecnológico. É esse modelo que veio incorporar a idéia dos cidadãos como clientes, que exigem do Estado a adoção de padrões de eficiência e de qualidade na prestação de serviços ao público. Sob esse ponto de vista, a reforma do aparelho de Estado devia incorporar tais valores e desenvolver “uma cultura gerencial nas organizações”, o que, sem dúvida, a caracterizou como um modelo inspirado na administração de negócios privados (JESUS,1998).

Sobre este aspecto, de acordo com Bresser Pereira (1998), enquanto para alguns autores não é válido aplicar no setor público as inovações organizacionais aplicadas na iniciativa privada, para outros, este movimento seria possível. A presença de *empowerment* (fortalecimento da autonomia de gestão) em setores públicos em que as atividades são menos rotineiras; a extensão da função da auditoria, tanto financeira quanto contábil; avaliação de performance; o estabelecimento de padrões de serviço; *benchmarking*, seriam alguns exemplos de métodos desta orientação técnica que iriam buscar fortalecer os mecanismos de controle de gestão e mensuração de resultados na administração pública.

#### 2.4.3 O Plano Diretor da Reforma do Estado

Segundo Maldonado, citado por Jesus (1998), o professor e ministro Bresser Pereira foi o principal responsável pelo projeto acerca da reforma do aparelho de Estado no Brasil, sendo suas idéias inspiradas principalmente na obra “Reinventando o Governo”, de Osborne & Gaebler, que, por sua vez, apóiam-se, de certa forma, nas idéias do liberal francês Jean Baptiste Say.

De fato, Bresser Pereira (2003) pondera que para a elaboração em 1995 do Plano Diretor da Reforma do Estado e da emenda constitucional da reforma administrativa, promulgada em abril de 1998, teve como base as idéias da nova administração pública - que mais tarde chamaria de gerencial - a obra de Osborne e Gaebler, e ainda outras obras que tratavam da “Nova Gestão Pública”.

A experiência das duas primeiras reformas do Estado havia contribuído para o desprestígio da administração pública no Brasil, lembra Jesus (1998), apesar de ser reconhecida a presença, em sua maioria, de funcionários qualificados e honestos. Seria então na perspectiva de reverter esse quadro que é apresentado o Plano Diretor para uma reforma “gerencial” da administração pública brasileira.

Este Plano, comenta Jesus (1998), foi o documento síntese a conduzir o governo Fernando Henrique quanto à fundamentação teórica, avaliação histórica e estrutural e proposições para a reformulação do aparelho de Estado brasileiro. Nele

também estava definida a atribuição específica do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) - buscar formular os caminhos para que o Governo pudesse aumentar a sua governança, ou seja, a capacidade de implementar políticas governamentais.

Assim sendo, são destacados no Plano Diretor os objetivos pretendidos pelos seus formuladores:

- Aumentar a governança do Estado;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias;
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local e/ou regional;
- Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, modernizando a administração burocrática e dotando-o de capacidade gerencial;
- Transformar as autarquias e fundações que possuísem poder de Estado em agências autônomas administradas segundo um contrato de gestão;
- Criar ou fortalecer mecanismos de participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas;
- Transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais (públicas não-estatais);
- Dar continuidade ao processo de privatização;
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados;
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado sinalizava as seguintes peculiaridades da crise do Estado brasileiro:

- crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito, por parte do Estado, e pela perspectiva de poupança pública negativa;
- exaustão da estratégia estatizante de intervenção do Estado, revestida de várias formas, seja como o estado do bem-estar social dos países

desenvolvidos; a estratégia de substituição dos impostos do Terceiro Mundo e o estatismo dos países comunistas;

- superação do formato de administração pública burocrática do Estado.

Ainda segundo Jesus (1998), para solucionar esta crise do Estado brasileiro, e como forma de responder aos desafios do resgate da autonomia financeira e da capacidade de implementar políticas públicas, que eram inadiáveis, o Plano Diretor propôs as seguintes medidas:

1. ajustamento fiscal duradouro;
2. reformas econômicas com orientação para o mercado ;
3. uma política industrial e tecnológica, que, em conjunto com as reformas econômicas, garantisse a concorrência interna e criasse condições de competitividade internacional;
4. reforma da previdência social;
5. inovação dos instrumentos de política social, objetivando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
6. reforma do aparelho do Estado, no intuito de aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas de maneira eficiente.

#### 2.4.4 A Reforma Gerencial e as áreas de atuação do estado

Bresser Pereira (1998) pondera que, para compreender a Reforma Gerencial da administração pública, há de se tomar um marco teórico institucional que delimita a área de atuação do Estado em três tipos de atividades: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não-exclusivos ou competitivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

Segundo Jesus (1998), as atividades exclusivas são aquelas que o Estado não pode delegar a terceiros, já que são, por definição, de sua exclusividade e através das quais exerce o “poder extroverso”. Como exemplo, tem-se a tributação, arrecadação e fiscalização de impostos, polícia, forças armadas, serviço de trânsito, etc.

Serviços não exclusivos são aqueles que não se caracterizam pelo

exercício do poder de Estado e podem, assim, ser executados por entidades privadas ou organizações públicas não-estatais. Estes serviços se relacionam a direitos humanos fundamentais, como educação e saúde, ou a economias externas relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. São exemplos as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Produção de bens e serviços para o mercado – tem como característica as atividades econômicas vinculadas ao aparelho de Estado e que, em certos casos, têm perfil monopolista. Aí se localizam as empresas estatais, onde é citado como exemplo o setor de infra-estrutura.

Ainda segundo Jesus (1998), o Plano de Reforma também distingue um quarto setor no Aparelho de Estado, que corresponde ao núcleo estratégico. Esse núcleo seria um importante segmento responsável pela edição de leis e por fazer cumpri-las, bem como pela elaboração e execução de políticas públicas. São os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Para Bresser Pereira (1998), no entanto, o núcleo estratégico estaria contido entre as atividades exclusivas de Estado. Nele seriam definidas as políticas públicas, as quais seriam executadas pelas agências descentralizadas – agências executivas e reguladoras. Estas agências também estariam desenvolvendo atividades exclusivas do Estado, pois pressupunham o uso do poder do Estado.

Para este núcleo estratégico, recomenda-se um modelo misto de administração pública burocrática e administração pública gerencial, observa Jesus (1998), tendo em vista que nele não é a eficiência que tem relevância, ao contrário, o essencial é que as decisões sejam as melhores e, em seguida, que sejam cumpridas.

De acordo com Bresser Pereira (2003), em função das atividades exclusivas de Estado, três instituições organizacionais emergiram da reforma gerencial: as “agências reguladoras”, as “agências executivas” e as “organizações sociais”.

Quanto às agências reguladoras, teriam sido concebidas como entidades

com autonomia para regulamentar os setores empresariais que operam em mercados não-exclusivamente competitivos, definindo preços e controlando a qualidade dos serviços prestados. Segundo Bresser Pereira (2003:328),:

Houve, entretanto, um entendimento incorreto da definição de agências reguladoras, atribuindo-se a elas não apenas a definição de preços como se mercado houvesse, mas também a definição de políticas públicas que é uma atividade específica do governo eleito. (...) resultando daí uma autonomia de política para algumas agências que iria causar crescentes problemas.

Às agências executivas caberia principalmente a execução das atividades exclusivas de Estado e definidores de política, defende Bresser Pereira (2003), mas, nestas agências, a exemplo e principalmente nas agências reguladoras, “a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos” (2003:328).

No âmbito dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades não-exclusivas, caberia a transformação das fundações estatais em organizações sociais, as quais receberiam dotações orçamentária autorizadas pelo Parlamento (BRESSER PEREIRA, 2003)

De acordo com Castor & Age José (1998), a revitalização, com nova roupagem, do modelo autárquico no Plano Diretor da Reforma da Administração Pública dá às agências autônomas ampla liberdade operacional e administrativa, atribuindo-lhes funções exclusivas do Estado, como as de regulação, devendo ser controladas por contratos de gestão. Estes, segundo Bresser Pereira (2003), devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros que serão utilizados, além de definirem claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho a serem perseguidos pelas agências e organizações sociais.

Uma outra dimensão desta questão também é focada por Diniz (1997). Ao sugerir um novo paradigma de reforma do Estado, que impunha uma ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal, defende a redefinição dos conceitos de autonomia estatal e do modelo de gestão pública. Ao mesmo tempo, acredita que deve haver um reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de

contas pelo Estado ao público, bem como da institucionalização de práticas de cobrança pelos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle.

Finalmente, há de se atentar que o modelo de reforma foi construído a partir da resposta a questões como tipo de administração, tipo de propriedade e tipo de instituição organizacional que deve prevalecer nos diversos setores. Conforme Bresser Pereira (2003), e de acordo com o Quadro 2, a partir da definição que o tipo de administração seria a pública gerencial, definiu-se que, para o setor das atividades exclusivas do Estado e no núcleo estratégico, a propriedade deveria ser estatal; para a produção de bens e serviços, a propriedade seria privada e, quanto aos serviços não-exclusivos, partiu-se para a alternativa de propriedade pública não-estatal, com a utilização de organizações de direito privado com finalidade pública, e sem fins lucrativos.

#### QUADRO 2 – Formas de propriedade e administração e instituições

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○				○	Secretarias Formadoras de Pol. Públicas  Contrato de Gestão	
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica, Seguridade Social	○				○	Agências Executivas e Reguladoras	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Escolas, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○				○	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		○			○	Empresas privadas

Fonte: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), citado por BRESSER PEREIRA, 1998. p. 103.

Esse último tipo de propriedade (pública não-estatal), enfatiza Jesus (1998), facilitaria o controle social, favoreceria a parceria Estado-sociedade e proporcionaria às organizações um elevado grau de autonomia. Para o setor de

produção de bens e serviços, em que a propriedade privada é indicada como regra geral, justificar-se-ia a propriedade estatal quando não mais existissem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso do Brasil - ou no caso de existir um monopólio natural. Mesmo neste caso, a gestão privada ainda tenderia a ser a mais adequada, mas deveria ser acompanhada por um seguro sistema de regulação, complementa.

#### 2.4.5 Aspectos relevantes da reforma gerencial

Dada a complexidade que envolve uma reforma no Estado, muitos ajustes devem ser efetuados em toda a estrutura estatal. Assim, para a execução da Reforma Gerencial, segundo Draibe, citado por Farah (1998), identifica-se a necessidade de se estabelecer uma agenda de reforma de inspiração neoliberal para a área social, cujos eixos são a privatização, a descentralização e a focalização.

Neste sentido, Jesus (1998) relata que, para se curar dos males do passado, o Estado teria de realizar um grande processo de privatização a fim de transferir várias atividades que podem ser controladas pelo mercado, além de promover a descentralização de serviços públicos de educação, saúde, cultura e pesquisa científica para um “setor público não-estatal”. Por outro lado, deveria substituir o modelo burocrático de organização da função pública pelo modelo gerencial, pois esse seria uma melhor alternativa na busca de agilidade e eficiência.

Segundo Bresser Pereira (1998), o processo de desconcentração (descentralização) ou de delegação de autoridade que caracterizou a reforma do Estado demonstra que houve descentralização não só no âmbito administrativo, mas também na esfera política. Com a transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidades do poder central para as unidades sub-nacionais – estados e municípios ou entidades locais – a descentralização política envolveu distribuição territorial de poder, o que denota uma clara relação com a democracia.

Acerca da privatização, Bresser Pereira (1998) descreve que, durante o século XX, o Estado interveio na produção de bens e serviços para o mercado,

atividades próprias das empresas privadas, no entanto o principal motivo que levou à estatização de certas atividades econômicas – a falta de recursos no setor privado – impôs a sua privatização a partir dos anos 80, dado a crise fiscal pela qual passava o Estado, já que não dispunha de condições para investir e precisava dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado sobre o qual a privatização é uma atitude a ser questionada de sua conveniência, ressalta, é a dos monopólios naturais, apesar de haver um relativo consenso acerca da necessidade de privatização. Neste caso, para se privatizar, seria necessária a ação das agências reguladoras autônomas, que deveriam impor preços que prevaleceriam se houvesse mercado.

Farah (1998) também pondera que a descentralização significa a redistribuição de poder, e não simplesmente a transferência de atribuições. Por sua vez, a focalização se constitui na restrição da ação social do Estado de uma forma tal que ela seja concentrada em determinados programas e segmentos da população; fazendo que o gasto social ocorra em relação aos muito pobres e em programas considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado.

De acordo com Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial ainda contempla outros itens em sua agenda, tais como a publicização e a terceirização. A publicização diz respeito à transferência para o setor público não-estatal de uma série de atividades na área social e científica que não são exclusivas de Estado, mas que são fortemente financiadas por ele. Entre estas categorias, estão as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, as entidades de assistência social, etc.

Já a terceirização é outro processo recomendado pela reforma do Estado em relação às atividades ou serviços auxiliares, tais como limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outros, apesar de ocasionalmente ocorrerem casos em que não é recomendada a terceirização. Esses serviços devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros, e, assim, sendo serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, trazendo substancial economia para o Tesouro (BRESSER PEREIRA, 1998).

Dessa forma, conforme exposto no Quadro 3, o Estado “enquanto pessoal”, apesar de estar restrito às atividades que lhes são exclusivas, também se expande além do seu próprio quadro funcional, pois comprará bens e serviços das empresas terceirizadas, bem como contratará serviços sociais principalmente das organizações públicas não-estatais.

### QUADRO 3 – Instituições resultantes da reforma do estado

	<b>Atividades Exclusivas do Estado</b>	<b>Serviços Sociais e Científicos</b>	<b>Produção de Bens e Serviços p/ Mercado</b>
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatais	Empresas Privadas
Atividades Auxiliares	Atividades Terceirizadas	Atividades Terceirizadas	Atividades Terceirizadas

Fonte: BRESSER PEREIRA, 1998. p. 101.

Nota: A área mais escura do quadro corresponde às atividades que continuam financiadas pelo Estado

Do exposto, percebe-se que as alterações pretendidas na máquina administrativa do Estado adquirem grandes proporções, dada a diversidade de aspectos envolvidos que requerem tempo, dedicação e, acima de tudo, vontade política para a sua efetiva implementação.

Assim, segundo Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial dar-se-ia gradativamente, ao longo dos anos, tendo como objetivo de curto prazo a exoneração de funcionários por excesso de quadros, a definição dos tetos de remuneração e a modificação do sistema de aposentarias, com vistas a eliminar privilégios. A modernização, enquanto aumento da eficiência da administração pública, deveria ocorrer a médio prazo, como o resultado de um complexo projeto de reforma que deveria, ao mesmo tempo, fortalecer a administração pública direta ou o núcleo estratégico do Estado e descentralizar a administração pública através da implantação de agências autônomas e de organizações sociais controladas por contrato de gestão.

Daí, Diniz (1997) acreditar que o diagnóstico da crise do Estado envolve não somente as questões relacionadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, mas também “a capacidade de gerar adesão e garantir

sustentabilidade política às decisões”. Neste aspecto, mesmo tendo sido bem-sucedida cultural e institucionalmente desde o final de 1997, a condução da segunda etapa da reforma gerencial – sua implementação – passou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, em janeiro de 1999, incorporou o MARE (Bresser Pereira, 2003) No entanto, Bresser adverte que o novo ministério não deu a “devida atenção à nova missão”, exceto nas ações relacionadas à implementação dos projetos do PPA – Plano Plurianual.

Apesar de não ter ganho força a transformação de órgãos do Estado em agências executivas ou em organizações sociais, dependendo do caso; da descontinuidade dos concursos públicos anuais para as carreiras de Estado, as idéias gerenciais ainda continuam vivas, especialmente entre os gestores públicos mais jovens. Apesar do problema de descontinuidade da implementação da reforma gerencial - em nível federal, complementa Bresser Pereira (2003), observa-se que existe uma crescente e consistente implantação das idéias e instituições da reforma em nível dos estados da federação e dos municípios.

Conforme Diniz (1997), a maximização da eficácia da ação do Estado compreende não só aspectos técnicos e administrativos, mas também de aspectos políticos que dêem sustentação às decisões, daí a necessidade da continuidade e reavaliação da Reforma para sua real implementação.

O fato é que a implantação da Reforma Gerencial deverá levar muitos anos, e mesmo com a vitória do Partido dos Trabalhadores, apesar da desconfiança de que poderiam abandonar a reforma, revelou que a reforma da gestão pública deve prosseguir, “enfrentando as naturais resistências à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e os interesses dos capitalistas em obter benefícios do Estado” (BRESSER PEREIRA, 2003:330).

## **3 OS PROCESSOS NAS ORGANIZAÇÕES**

### **3.1 Tipologia e caracterização dos processos**

Paralelamente ao enfoque dado por Bresser Pereira no capítulo anterior, acerca da cronologia das formas de Estado e da sociedade no Brasil, Johansson et al (1995), em um contexto mundial, avalia que, depois da Segunda Guerra Mundial, a administração autocrática era a ordem gerencial dominante, em que predominavam a burocracia e a centralização das decisões. No entanto, pondera que, a partir dos anos 60 do século XX, algumas empresas japonesas iniciariam um movimento enfatizando a excelência dos processos com vistas à liderança de mercado, modificando o foco direcionado pelas organizações até então.

Assim, conforme Davenport (1994), deu-se uma nova dimensão aos processos visto que, em contraste com o enfoque em produto ou serviço oferecido ao cliente, a abordagem de processo passa a focar a melhoria da forma pela qual o trabalho é feito. Ao mesmo tempo, de acordo com Johansson et al (1995), o início da percepção, embora tímida, por parte das empresas das operações como um processo único, poderia levar a uma força competitiva da organização ao melhorar o processo de suas operações.

Definido por Cruz (1997) como a forma que um conjunto de atividades cria, trabalha ou transforma insumos, com o objetivo de produzir bens ou serviços que possuam qualidade assegurada para serem adquiridos pelos clientes, o processo não deve ser confundido com método de produção. Enquanto o método define a técnica pela qual algo é produzido, o processo define a forma, o como essa técnica é empregada.

De fato, segundo Davenport (1994), a concepção de processo dá ênfase a como o trabalho é feito na organização e corresponde a um conjunto de atividades estruturadas e de medidas adotadas que devem resultar em um produto específico para um determinado cliente ou mercado. Mais especificamente, de acordo com ele, a

idéia de processo se refere a uma ordenação das atividades de trabalho no tempo e no espaço, tendo começo e fim, bem como *inputs* e *outputs* claramente identificados, o que lhe confere “uma estrutura para a ação”.

Para Hammer (1997), os processos são focados para os resultados, e não para aquilo que é necessário à sua produção, e considera que os *inputs* e *outputs* de um processo são sua essência, sendo o resto somente detalhes. Adicionalmente, Johansson et al (1995) definem um processo como um conjunto de atividades ligadas que tomam um insumo (*input*) e o transformam - teoricamente com a adição de valor - para criar um resultado (*output*) que seja mais útil e eficaz ao recebedor acima ou abaixo da cadeia.

De acordo com Harrington (1991), citado por Gonçalves (2000), os *inputs* podem ser materiais (equipamentos e bens tangíveis) ou ainda informações e conhecimento, e, por essa visão, os processos têm início e fim bem determinados. Segundo aquele, esta abordagem acompanhou o raciocínio da engenharia industrial e é característica dos adeptos do aperfeiçoamento de processos.

As abordagens envolvendo descrições aos processos pelo que se pode observar, se complementam, dada a grande abrangência que o tema comporta. Assim, para Gonçalves (2000), em uma concepção mais freqüente, processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que, a partir de um *input*, adiciona-lhe valor, fornecendo um *output* a um cliente específico. Acredita, entretanto, que não é suficiente a definição de processo que o descreve tão somente como a transformação de *inputs* em *outputs*, pois um processo típico também envolve endpoints, transformações, feedback e repetibilidade, ao mesmo tempo em que as transformações podem ser físicas, de localização e transacionais (de itens não tangíveis).

Ainda de acordo com Gonçalves (2000), o fato é que nem todo processo tem início e fim claros ou um fluxo bem definido, como ocorre nos casos de sucessão de uma empresa, avaliação de desempenho ou de desenvolvimento gerencial, por exemplo. Assim, ele identifica cinco modelos básicos de processos empresariais, os quais são apresentados a seguir através do Quadro 4, e que abrangem desde o mais concreto e objetivo modelo, a partir do fluxo de materiais, até o modelo mais abstrato, fundamentado na mudança de estados de um sistema.

**QUADRO 4 – Espectro dos principais modelos de processos**

<b>Processo como</b>	<b>Exemplo</b>	<b>Características</b>
Fluxo de material	Processos de fabricação industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inputs e outputs claros</li> <li>- atividades discretas</li> <li>- fluxo observável</li> <li>- desenvolvimento linear</li> <li>- seqüência de atividades</li> </ul>
Fluxo de trabalho	Desenvolvimento de produto Recrutamento e contratação de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- início e final claros</li> <li>- atividades discretas</li> <li>- seqüência de atividades</li> </ul>
Série de etapas	Modernização do parque Industrial da empresa Redesenho de um processo Aquisição de outra empresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- caminhos alternativos para o resultado</li> <li>- nenhum fluxo perceptível</li> <li>- conexão entre atividades</li> </ul>
Atividades Coordenadas	Desenvolvimento gerencial Negociação salarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sem seqüência obrigatória</li> <li>- nenhum fluxo perceptível</li> </ul>
Mudanças de estados	Diversificação de negócios Mudança cultural da empresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- evolução perceptível por meio de indícios</li> <li>- fraca conexão entre atividades</li> <li>- durações apenas previstas</li> <li>- baixo nível de controle possível</li> </ul>

Fonte: GONÇALVES, 2000. p.7.

Como se observa do quadro acima, os processos podem ocorrer de várias formas e com características bem distintas entre elas. Dada a variedade de características e peculiaridades que cada modelo de processo possui, Gonçalves (2000) pontua como entendimento de diversos autores que as atividades de vários processos empresariais são apenas inter-relacionadas e que o cerne dos processos é a coordenação destas atividades.

Observa-se assim que os processos alcançaram um valor expressivo nas instituições, sejam elas pública ou privada. Daí o posicionamento de Rummler e Brache (1992), para os quais cabe aos processos a condição de elemento balizador de desempenho das organizações, já que uma organização será tão boa quanto forem seus processos, devendo atender, ao mesmo tempo, aos clientes e à organização. Posto isso, acreditam que, para gerenciar as variáveis de desempenho no nível dos processos, deve-se garantir que os processos sejam instalados para atender às necessidades do cliente, funcionando efetiva e eficientemente, assegurando ainda que os objetivos e medidas do processo respondam aos requisitos da organização e dos clientes.

Essa percepção também é ratificada no setor público brasileiro, como no relato do então titular do Ministério de Administração e Reforma do Estado do Brasil, que considera a abordagem de processos nas organizações, seja pública ou privada, como de significativa importância para qualquer instituição que deseje modernizar-se, buscando a excelência dos mais diversos procedimentos:

Não obstante, a mensagem principal que o setor privado recebeu de Deming<sup>2</sup> e seus associados e que mais recentemente o setor público está recebendo é o fato de que é preciso e possível a excelência na produção, que será alcançada pela revisão contínua do processo de trabalho, com o emprego de técnicas estatísticas de controle de qualidade e processo (BRESSER PEREIRA, 1998:149).

Segundo Kenn, citado por Gonçalves (2000), processo empresarial pode ser definido como todo trabalho que seja recorrente; diga respeito a algum aspecto da capacitação da empresa; possa ser realizado de diversas maneiras; com resultados diferentes de acordo com a contribuição que pode gerar com relação a custo, valor, serviço ou qualidade; e envolva a coordenação de esforços para a sua efetivação.

Então, a partir da necessidade de separar os processos de produção dos bens e serviços dos processos relacionados com a gestão da empresa e com o apoio aos processos produtivos, Gonçalves (2000) condensou, a partir da avaliação de vários autores, conforme Quadro 5 a seguir, uma classificação dos processos empresariais, seja particular ou público:

---

<sup>2</sup> Edward Deming iniciou no Japão o desenvolvimento de uma estratégia de gestão mais tarde conhecida como Controle da Qualidade Total (TQC – Total Quality Control)

**QUADRO 5 – As três categorias de processos empresariais**

<b>Ligados ao cliente ou de negócios</b>	<b>Organizacionais ou de integração</b>	<b>Gerenciais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- São ligados à essência do funcionamento da organização</li> <li>- São suportados por outros processos internos</li> <li>- Resultam no produto ou serviço que é recebido pelo cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- São centrados na organização</li> <li>- Viabilizam o funcionamento coordenado dos vários sub-sistemas da organização</li> <li>- Garantem o suporte adequado aos processos de negócio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- São centrados nos gerentes e nas suas relações</li> <li>- Incluem ações de medição e ajuste do desenvolvimento da organização</li> <li>- Incluem as ações de suporte que os gerentes devem realizar</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vendas</li> <li>- Desenvolvimento de produtos</li> <li>- Distribuição</li> <li>- Cobrança</li> <li>- Atendimento de pedidos</li> <li>- Atendimento de garantia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento estratégico</li> <li>- Orçamento empresarial</li> <li>- Recrutamento e seleção</li> <li>- Compras</li> <li>- Treinamento operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixação de metas</li> <li>- Avaliação do resultado da empresa</li> <li>- Gestão das interfaces</li> <li>- Alocação de recursos</li> </ul>
<b>Processos primários</b>	<b>Processos de suporte</b>	

Fonte: GONÇALVES, 2000. p.13.

Pelo que foi levantado por Gonçalves (2000) neste Quadro, os processos de negócios que caracterizam a atuação da empresa são diretamente ligados ao cerne do funcionamento da organização, diferindo de uma organização para outra em função da tipicidade de cada empresa; e têm o suporte dos sistemas que ali são desenvolvidos ao longo do tempo.

Também avalia que os processos organizacionais ou de integração organizacional em geral não produzem resultados perceptíveis aos clientes externos, mas são de fundamental importância para a gestão efetiva do negócio. E, finalmente, os processos gerenciais contemplam as ações que devem ser realizadas pelos gerentes para dar suporte aos demais processos de negócio.

Partindo desta classificação, Gonçalves (2000) ainda afirma que tanto os processos organizacionais quanto os gerenciais são processos de informação e

decisão e podem ser verticais (vinculados a planejamento e orçamento, relacionados à alocação de recursos escassos – fundos e talentos) ou horizontais (desenhados com base no fluxo do trabalho).

Por sua vez, os processos horizontais ou laterais são criados para a coordenação das atividades que se espalham por várias unidades organizacionais e podem dar-se por três tipos: voluntários (por meio da iniciativa dos membros do grupo), formais (definidos formalmente por documentos) e coordenados (que exigem times de organização mais complexa e formal).

Relativamente à sua capacidade de geração de valor ao cliente, os processos podem ser primários (quando geram valor ao cliente) e de suporte (que garantem o apoio necessário ao funcionamento do processo primário). Por essa definição, é possível relacionar os processos primários aos processos de negócios; e os processos de suporte aos processos organizacionais e gerenciais.

Algumas características essenciais dos processos empresariais, como a interfuncionalidade e o fato de eles terem clientes, sejam eles internos ou externos à organização, são apontadas por Gonçalves (2000) e se relacionam à dinâmica da definição dos processos. Com o tempo, novos componentes vão sendo adicionados e outros adaptados, a empresa cresce e o conhecimento especializado se desenvolve e, assim, o funcionamento do processo precisa ser adaptado, de modo que possa ajustar-se à nova situação.

Destarte, de acordo com Gonçalves (2000), terão destaque no futuro as empresas que conseguirem explorar o potencial da centralização das prioridades, as ações e os recursos em seus processos. Elas deixarão de focar apenas os processos industriais, centrando esforços em seus clientes e se organizando também em torno de processos não fabris essenciais, que foram preteridos ao longo do tempo.

Por isso, conforme Johansson et al (1995), a necessidade de criar uma empresa orientada para o processo, com a compreensão de suas metas finais, da forma de alcançá-las e de medi-las e que, trabalhando em equipes multifuncionais, tenha como meta comum a produção de serviço ou produto que seja percebido como sendo o melhor.

### 3.2 A organização voltada para os processos

A nova organização baseada em processos, que valoriza as equipes de trabalho, utiliza intensivamente a tecnologia e adota uma visão dinâmica da forma de produzir valor, entre outras características, representa um avanço às tradicionais estruturas organizacionais que historicamente se organizam em torno das funções.

No tipo de estrutura funcional ou departamentalizada, onde tradicionalmente as empresas se situam, adota-se um conjunto de funções que podem, ou não, estar inter-relacionadas por meio de atividades que compõem um processo. Nesta estrutura, a autoridade passa pelos níveis de gerenciamento para ser compartilhada entre as funções técnicas e administrativas, que, por sua vez, baseiam-se em um conjunto de tarefas comum a todas as funções (CRUZ, 1997).

No entanto, por vivermos na era do cliente, como enfatiza Hammer (1997), é particularmente adequado hoje uma abordagem de processo aos negócios, que precisa estar no centro da organização e do gerenciamento das empresas, e não na periferia; influenciando a estrutura e os sistemas.

Essa avaliação pode ser considerada como uma resposta à estrutura funcional, que, segundo Cruz (1997), é uma estrutura rígida, viciada, pesada, contrariamente ao processo que é flexível, dinâmico e que busca adaptar-se às mudanças em seu meio ambiente com a mesma velocidade com que elas o atingem. Desse modo, qualquer processo em uma estrutura funcional é truncado, difícil de ser acompanhado, e retrata ineficiência e baixa produtividade, entre outros problemas.

Gonçalves (2000) também assegura que, abandonando a estrutura por funções, as empresas agora estarão com seus recursos e fluxos orientados em função dos processos básicos de operação, ao passo que Davenport (1994) relata que, enquanto a estrutura hierárquica dá uma visão fragmentada e estanque das responsabilidades e das relações de subordinação, a estrutura de processo oferece uma visão dinâmica da forma pela qual a organização produz valor, e, à medida que se otimiza elementos como custos, prazo, qualidade de produção e satisfação do cliente, melhora-se o processo em si.

Johansson et al, (1995) também consideram que, ao repensar os negócios com uma orientação aos processos, as empresas têm de medir seus esforços em quatro medidas de valor: melhor qualidade do produto ou serviço, tempo de ciclo reduzido e menor custo, conforme os critérios apontados na FIG. 1 a seguir.

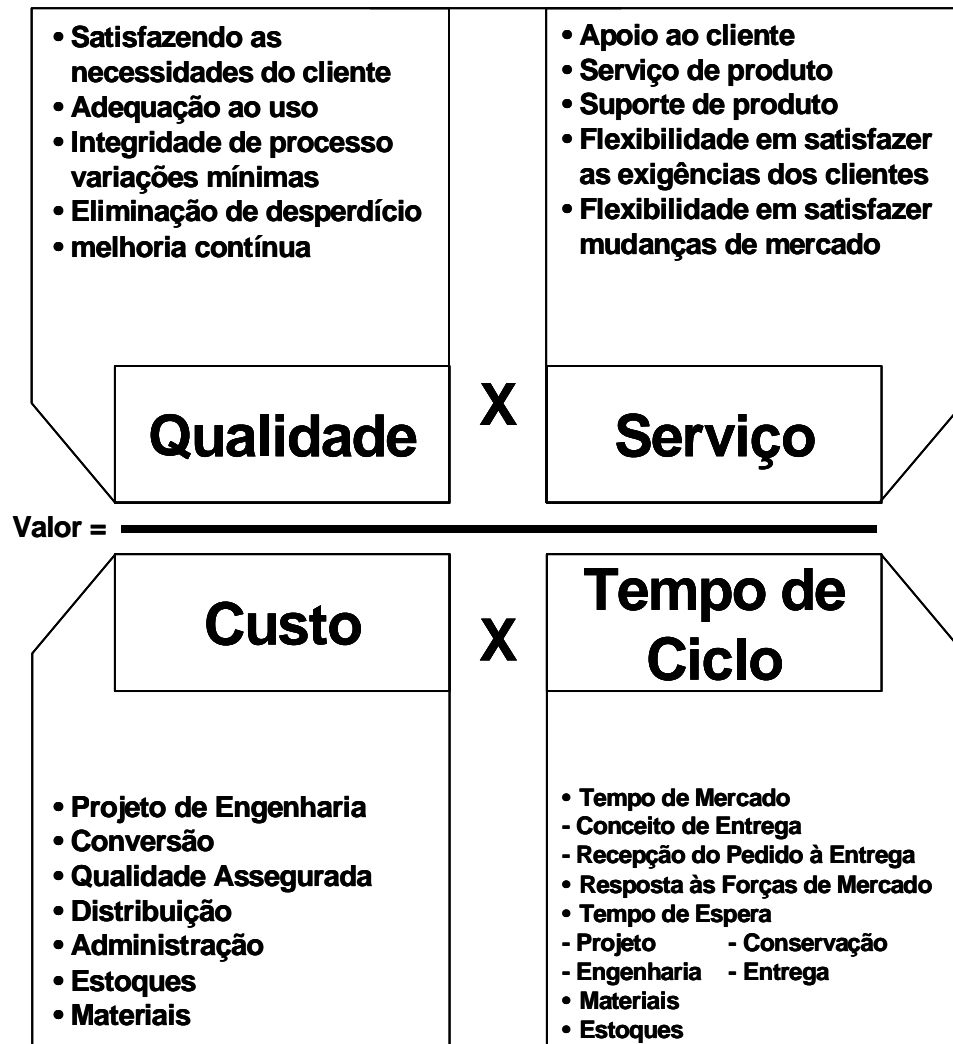


FIGURA 1 – Critério de “valor” do cliente  
Fonte: JOHANSSON ET AL, 1995. p.4.

Na transição da empresa tradicional para a voltada a processos, segundo Hammer (1998), há de ocorrer o comprometimento dos altos executivos com a parte que lhes cabe e daí identificar os processos e colocar as chefias como responsáveis por eles. Assim, todos terão uma visão ampla, e, apesar de cada um ter de cumprir sua tarefa, pensará a respeito do processo, dentro de um espírito de equipe, em que prevaleça a cooperação, a responsabilidade individual e a vontade de fazer um trabalho melhor.

Segundo Johansson et al (1995), a nova organização realiza tarefas em equipes autogerenciáveis de processo, apoiadas por pequenos conjuntos de especialistas funcionais, com uma hierarquia achatada, com foco no cliente e no fornecedor externos. Essas equipes não irão criar e direcionar seus esforços, mas sim entender o papel que devem desenvolver na eficácia global do processo. Assim, complementa, as pessoas, na empresa voltada para o processo, trabalham confortavelmente em equipe; têm habilidades mais amplas, inclusive analíticas e interpretativas; estabelecem uma linguagem comum na empresa; são ligadas por valores comuns e, finalmente, são altamente motivadas.

Por outro lado, segundo Gonçalves (2000), a adoção de estruturas de processos caracteriza uma forma atenuada de estrutura matricial, que é uma estrutura organizacional onde cada empregado é subordinado ao mesmo tempo a um gerente funcional ou de divisão e a um gerente de projeto ou de grupo. Essa similaridade é verificada pois, ocasionalmente, as pessoas farão parte de equipes funcionais e de equipes de processos, apresentando assim duplicidade de comando e conflito no emprego dos recursos da organização.

Apesar de defender que a propriedade do processo deve ser vista à parte da estrutura formal da organização, como uma dimensão adicional ou alternativa, Davenport (1994) assegura, no entanto, que os processos também precisam de donos claramente definidos, que sejam responsáveis pelo projeto e execução e que façam que as necessidades dos clientes sejam satisfeitas.

Gonçalves (2000) ainda alerta que a centralização das empresas nos seus processos levará as empresas a ter novo desenho, tais como a redistribuição dos recursos humanos e técnicos ao longo dos processos de negócios e as parcerias e redes de empresas, não havendo mais sentido em se falar de centralização ou descentralização, visto que as decisões são tomadas por grupos de trabalho no local em que se fazem necessárias.

Além das características já elencadas, Cruz (1997) ressalta que a principal vantagem da estrutura orientada a processo sobre a estrutura tradicional é a quebra da rigidez desta, e ainda o fato de possuir uma fluidez natural de informação através de sistemas de informação.

De fato, os sistemas de informação são apenas um exemplo do que a tecnologia, que tem alcançado níveis extraordinários de desenvolvimento nos últimos tempos, pode oferecer para as organizações, que buscam incessantemente um melhor aproveitamento de sua estrutura.

### **3.3 A tecnologia facilitando os processos e democratizando as relações entre o cidadão e as instituições**

Tendo um papel fundamental no estudo dos processos empresariais, a tecnologia influencia tanto a maneira de realizar o trabalho como a forma de gerenciá-lo (Gonçalves, 2000). Esta é uma realidade na qual as instituições públicas e privadas se inserem, já que, de acordo com Gonçalves & Machado-da-Silva (1999), as organizações não são entidades autônomas e os indivíduos e grupos que delas fazem parte sofrem influências das interações, experiências e conhecimentos que estão fora dos espaços organizacionais.

Desse modo, segundo Gonçalves (2000), a tecnologia induz modificações tanto nos trabalhos individuais como nos compartilhados entre empresas, ao mesmo tempo em que facilita a ocorrência de outras modificações. Exemplos de uso de tecnologia são os sistemas integrados de gestão e ferramentas de comunicação moderna como correio eletrônico e teleconferência, que dinamizam o trabalho nas organizações.

No entanto, enfatiza, entre todas as tecnologias empregadas nas empresas, a tecnologia da informação (TI) tem importância especial quando se trata de processos, seja de negócios ou não, pois possibilita o aperfeiçoamento do desempenho das instituições, sendo que, além de ser utilizada na automatização de tarefas, bem como na execução dos processos, a TI pode ser empregada em várias atividades de apoio e gestão destes processos. Loiola (1998) também ressalta que as estratégias de negócio e tecnológicas funcionam como combustível nos processos de reestruturação de empresas.

Segundo Cruz (1998:20), “tecnologia da informação é todo e qualquer dispositivo que tenha capacidade para tratar dados e ou informações, tanto de forma

sistêmica como esporádica, quer esteja aplicada no produto, quer esteja aplicada no processo”. Seu uso, complementa, constitui-se parte fundamental do bem ou serviço que usamos, cresce de forma constante e progressiva e é um suporte significativo de processo, o que possibilita que o plano de investimento nesta tecnologia esteja ligado ao plano estratégico da empresa. Por outro lado, Davenport (1994) adverte que a falta de uma orientação para o processo em muitas empresas pode interferir em uma capitalização inferior de investimento em TI estratégica.

De acordo com Davenport (1994), a partir do início da TI, nos fins dos anos 70 e início dos anos 80, ela foi colocada como uma fonte de mudanças drásticas e de melhoria empresarial, envolvendo uma série de alterações intrínsecas aos processos, mesmo que inconscientemente, e proporcionando vantagem competitiva nas organizações, já que os sistemas que foram implantados com base em TI são em geral interfuncionais, com muitos impactos sobre os clientes e sobre o desempenho operacional das empresas.

Contrariamente à idéia de que a TI é tão somente um instrumento de automatização dos processos pré-existentes, Hammer & Champy (1994) consideram que o verdadeiro poder da tecnologia não se configura por um melhor funcionamento de processos antigos, simplesmente automatizando-os, mas em possibilitar que as organizações desfaçam regras antigas e criem novas formas de trabalho. Nesse mesmo sentido, Cruz (1998) chama a atenção quanto ao uso de TI, que deve proporcionar ao usuário o controle efetivo da informação, além de tornar mais simples a operacionalização de suas atividades, daí sendo necessária a adoção de cuidados no planejamento e desenvolvimento de sistemas.

Uma destas possibilidades de criar novas formas de trabalho diz respeito a um importante aspecto no uso da TI, comentado por Cisne (2002), de que o desenvolvimento desta tecnologia aumenta as perspectivas de implementação de novas formas de participação e de manifestação do cidadão no processo democrático. Relativamente à administração pública, as novas tecnologias de informação permitem o acesso direto dos cidadãos às informações e aos atos administrativos não confidenciais, ampliando a possibilidade de maior abertura da gestão, além de fortalecer o vínculo entre o Estado e a sociedade.

Esta nova realidade tecnológica, que possibilita a busca de novas maneiras de realizar os diversos tipos de processos e de revolucionar as relações entre as instituições e seus clientes, também deu oportunidade de desenvolvimento de novos modelos de organização do trabalho, possibilitando o surgimento de metodologias como a reengenharia e o redesenho de processos.

### 3.3.1 Reengenharia – uma abordagem drástica em torno das pessoas, da estrutura e dos processos

Davenport (1994) avalia que a Reengenharia tem raízes já em meados do século XX, originariamente vinculada ao movimento pela qualidade, a partir de reflexões sobre a engenharia industrial e os sistemas, abordagens de projetos (escola sociotécnica), análise da difusão da reengenharia tecnológica e o uso competitivo da tecnologia da informação – daí não considerar como nova a orientação do uso da TI e de habilitadores da mudança humanos para melhorar as atividades das organizações. Também considera que a reengenharia de processos tem vínculos com a administração científica, tendo em vista que, no fim do século XIX e início do século XX, essa escola admitia que o comportamento no trabalho podia ser objeto de engenharia, sendo possível projetá-lo partindo dos princípios da racionalidade e da eficiência.

Mais recentemente, também de acordo com Davenport (1994), entre meados e fins da década de 80 a constatação por empresas americanas e européias de que a melhoria contínua era insuficiente para as necessidades de mudanças empresariais que se impunham, exigindo redução de custos e de execução de processos, ou ainda melhorias significativas na qualidade final dos processos, favoreceram o início da reengenharia dos processos.

Paralelamente, Hammer (1998) defende que a empresa voltada para os processos, que os projeta e mensura cuidadosamente, é um novo conceito gerencial atrelado à reengenharia. Mas o que é reengenharia?

Definida de uma maneira simples por Davenport (1994) como a adoção de alguma coisa inovadora, a reengenharia combina uma estrutura para a realização

de trabalho com a preocupação com resultados visíveis e drásticos, mas também considera que

A reengenharia, além das medidas necessárias às mudanças radicais de processos e especificamente ao projeto do novo processo, abrange também a criação de novas estratégias, o projeto do processo real, e a implementação da mudança em todas as suas complexas dimensões tecnológica, humana e organizacional (DAVENPORT, 1994:2).

Enquadrando-se em uma mudança do tipo revolucionária, conforme descrito no capítulo um, a reengenharia é para Cruz (1997) uma metodologia da qual as empresas podem valer-se para recriar seus processos, sendo para isso fundamental levantar, documentar e analisar o processo atual, visto que considera impossível fazer diferente alguma coisa que não se sabe como é feita.

No entanto, segundo Hammer & Champy, seus idealizadores, reengenharia significa

abandonar procedimentos consagrados e reexaminar o trabalho necessário para criar os produtos e serviços de uma empresa e proporcionar valor aos clientes (1994:21).

Trata de inverter a revolução industrial, (...) de começar de novo em uma folha de papel em branco, (...) engendra novas soluções para a estrutura dos processos, pouco ou nada assemelhadas às das eras anteriores (1994:35).

Essa abordagem dada por Hammer & Champy (1994) reflete a análise feita por eles de que a estrutura organizacional em pirâmide, utilizada na maioria das organizações, era adequada a um ambiente de rápido crescimento, porque era ajustável; ideal para o controle e planejamento, dada a decomposição do trabalho em partes que assegurava um desempenho homogêneo e preciso dos trabalhadores e da facilidade de aprovação e monitoramento dos orçamentos por departamento.

Entretanto, complementam, o crescimento do número de tarefas tornou os processos globais de produção cada vez mais complexos e sua gestão mais difícil. Assim, as empresas precisariam encarar que as antigas formas de funcionamento eram inoperantes e que as forças dos clientes, da concorrência e das mudanças seriam seus novos desafios para viabilização da organização cujo trabalho girasse em torno de processos.

Johansson et al (1995) também avaliam que, dada a necessidade aparente de uma mudança radical nas empresas que operam em um mundo cada vez mais rápido, complexo e inter-relacionado, essas mudanças, ao varrerem a burocracia, devem instalar uma abordagem multidisciplinar direcionada para o processo em suas unidades, em que seus administradores devem ser pessoas que emergirão como líderes por conta de seus próprios esforços, adaptabilidade e conhecimento.

Essa nova categoria de líderes reflete a preocupação de Davenport (1994), para o qual a reengenharia de processos implica no uso de instrumentos de mudança específicos, sendo a tecnologia da informação um deles, mas que, ao mesmo tempo, seria pouco eficaz sem as inovações humanas simultâneas.

A reengenharia, ao reverter a revolução industrial “(...) rejeita as suposições inerentes ao paradigma industrial de Adam Smith: a divisão do trabalho, a economia de escala (...)” (1994:35) e prevê que, para a satisfação da demanda atual por qualidade, atendimento, flexibilidade e baixo custo, é necessário que os processos se mantenham simples. Essa necessidade de simplicidade tem enormes conseqüências sobre a forma como os processos são projetados e as organizações moldadas (HAMMER E CHAMPY, 1994).

Assim, partindo de quatro palavras-chave: fundamental, radical, drástica e processos, o conceito de reengenharia é mais formalmente definido por Hammer e Champy (1994:22) como “o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade”.

1. Fundamental porque se insere no funcionamento das empresas, determinando o que elas precisam fazer e o como fazê-lo, ao mesmo tempo em que ignora o que existe e se concentra no que deveria existir;
2. Radical porque pretende jogar fora o antigo, desconsiderando todas as estruturas e os procedimentos adotados até então e inventando novas formas de realizar o trabalho – trata da reinvenção da empresa, e não de sua melhoria, seu aperfeiçoamento ou ainda de sua modificação;

3. Drástica porque prevê saltos significativos de desempenho e não melhorias marginais ou de pequeno volume, precisando, para isso, destruir o antigo e substituí-lo por algo novo;
4. Processo – reconhecido como a palavra-chave mais importante da definição, é ao mesmo tempo a que traduz uma maior dificuldade aos gerentes de empresas, já que a maioria dos homens de negócios está voltada para tarefas, serviços, pessoas ou estruturas e não está orientada para os processos. Visto como qualquer atividade ou conjunto de atividades que, a partir de um input, ao qual se adiciona valor para o fornecimento de um output a um cliente específico, os processos costumam estar fragmentados e encobertos pelas estruturas organizacionais.

Do ponto de vista de Johansson et al (1995), a reengenharia de processos de negócios é uma abordagem sistemática para melhorar radicalmente os processos essenciais de negócios e os processos-chave de apoio. Dessa forma, reconhecem a reengenharia como um redesenho de processos, que poderia ocorrer sob três focos:

- Redesenho com foco em redução de custos (melhoria de processo);
- Redesenho com foco em atingir o *best in class* (competitividade);
- Redesenho com foco em alcançar pontos de ruptura (reescrever as regras do segmento).

Para eles, a reengenharia ou redesenho de processos poderia ser conduzida por um destes objetivos, de acordo com os casos específicos e ainda dependendo do quanto a empresa estivesse pronta e disposta a investir em tempo e energia de trabalho.

Já Currid (1995) avalia a reengenharia como uma necessidade, apontado-a como prima da gerência da qualidade total e mais do que uma moda passageira, pois seria uma tática de sobrevivência. Ressalta que em consequência da recessão mundial e do aumento da competição, as empresas têm de passar por reformas radicais sob pena de se extinguirem e que o uso da TI se destina a facilitar os processos.

Apesar destes autores vincularem a reengenharia com alguns movimentos em prol da qualidade, Hammer & Champy (1994) rejeitam a equivalência entre eles, não obstante admitir que há um compartilhamento de temas comuns entre si, já que ambos reconhecem a importância dos processos e partem da necessidade do cliente do processo. A partir daí, afirmam que as abordagens são diferentes, tanto no trato da gestão das mudanças, como na percepção acerca dos processos, pois, enquanto os programas de qualidade trabalham dentro das estruturas de processos já existentes, objetivando melhorá-los através do *kaizen*, ou melhoria gradual e contínua, a reengenharia procura mudanças revolucionárias, não simplesmente melhorando os processos já existentes, mas substituindo-os por processos inteiramente novos.

Davenport (1994), ao analisar as diferenças entre a reengenharia e a melhoria de processos, elaborou um quadro, a seguir demonstrada, que retrata os pontos mais significativos que caracterizam esta distinção.

#### **QUADRO 6 – Melhoria de Processos versus Reengenharia de Processos**

	<i>Melhoria</i>	<i>Reengenharia</i>
Nível de mudança	Gradual	Radical
Ponto de partida	Processo existente	Estaca zero
Frequência da mudança	De uma vez / contínua	De uma vez
Tempo necessário	Curto	Longo
Participação	De baixo para cima	De cima para baixo
Âmbito típico	Limitado, dentro de funções	Ampla, interfuncional
Risco	Moderado	Alto
Habilitador principal	controle estatístico	Tecnologia da Informação
Tipo de mudança	Cultural	Cultural / estrutural

Fonte: DAVENPORT, 1994. p. 13.

Na prática, no entanto, avalia que a maioria das empresas precisa aliar a melhoria de processos à reengenharia de processos, num programa de qualidade constante, pois a reengenharia é geralmente uma iniciativa única e é de difícil concepção como uma ação contínua, mas que “combina melhor com programas de melhoria, contribuindo ambos para um único processo, por meio de diferentes processos e num ciclo de alternância” (Davenport,1994:14). Outro ponto ainda ressaltado é que em uma organização a reengenharia de processos é adequada a alguns processos e a melhoria contínua a outros.

Por outro lado, Davenport (1994) elenca desafios semelhantes entre a reengenharia de processos e melhoria contínua, tais como forte dedicação cultural e um alto grau de disciplina organizacional; uma abordagem do processo; uma avaliação da orientação; e desejo de mudar.

Ferreira (1997) pondera que é ingenuidade considerar a reengenharia de processos administrativos e operacionais como a responsável pela formação de exército de desempregados, devido à substituição do trabalho humano por máquinas. Ele acredita que esse fenômeno foi até previsto por Karl Marx em 1867 e que a reengenharia apenas evidenciou uma tendência percebida há quase 200 anos.

Contudo, apesar de ter sido defendida como previsível e necessária às organizações, a exemplo das observações acima, muitas críticas foram dirigidas à reengenharia, o que de certa forma afugentou até mesmo o uso de sua designação em algumas iniciativas, tão fortes foram as narrativas negativas a seu respeito.

Assim, apesar de Davenport (1994) considerar que a reengenharia de processos seria tão somente uma extensão das idéias empregadas nas últimas décadas - daí não considerá-la uma moda - Micklethwait e Wooldridge (1998) apontam que, por volta de 1995, a reengenharia transformou-se em um verdadeiro *commodity*, sendo adotada por várias consultorias, configurando-se assim um novo modismo, uma nova idéia que ganhava uma marca e podia ser pregada, vendida e disseminada por todo o mundo, a exemplo de outras modas ditadas por gurus da Administração.

Ainda assim, Davenport (1994) aponta algumas críticas, tais como a que a reengenharia tentava adaptar o taylorismo à era do computador, ao determinar que para sobreviver as empresas precisariam rasgar seus antigos projetos e reconceber suas organizações partindo do zero.

Para Micklethwait e Wooldridge (1998), a reengenharia foi o primeiro modismo gerencial da década de 90, que colaborou com o desemprego de milhões de pessoas e com a mudança brusca na forma como outros tantos trabalhadores passaram a exercer suas antigas atividades. Os cortes também teriam motivado a redução dos vários níveis hierárquicos presentes anteriormente nas estruturas

verticais das empresas, atingindo especialmente a média gerência que era ocupada por pessoas aptas a conectar as estratégias superiores da empresa com as equipes operacionais.

Esse movimento provocou a falta de confiança nos gestores das organizações após os cortes de pessoal por parte dos que permaneceram, colaborando também para a destruição de redes informais de contatos dentro das empresas que ajudam na aceitação dos produtos, prejudicando dessa forma a inovação nas organizações, enfatizam Micklethwait e Wooldridge (1998).

Dessa forma, a reengenharia passou a ser reconhecida por muitos como uma técnica para se realizar o *downsizing*<sup>3</sup>. Ao objetivar o aumento da produtividade e eficiência dos funcionários, ela acaba por gerar, em contrapartida, muita insatisfação, insegurança e baixa moral das equipes de uma organização (CSILLAG, PEREIRA E DUARTE, 2002).

Outras críticas muito veementes acerca da Reengenharia vêm de Hamel e Prahalad (1997), segundo os quais a reengenharia se preocupa mais com cortes de custos, apesar de prometer processos que envolvam a satisfação de clientes. Como em momento algum se preocupa com o futuro das empresas, questionam inclusive se não seria mais rentável empregar todo o dinheiro gasto na reengenharia com a criação de mercados futuros.

A reengenharia tem problemas de fato, citam Micklethwait e Wooldridge (1998). Tal como é pretendida, requer para seu sucesso que as pessoas sejam “autômatos irracionais” e que a obsessão pela reengenharia de processos tenta desviar a vantagem competitiva que uma empresa tem em um produto por ela fabricado para o modo como este produto é produzido. Essa postura pode comprometer a empresa caso ela esteja fazendo um produto inadequado ao mercado, mesmo que ele esteja sendo muito bem feito. Assim, ponderam que o processo produtivo deve sempre ser melhorado, porém o foco nem sempre deve ser voltado ao processo, mas sim ao produto.

---

<sup>3</sup> tornou-se uma das palavras de ordem das organizações a partir de meados dos anos 80, significando achatamento de hierarquia, simplificação dos processos de trabalho, promoção do aumento da produtividade, com o objetivo de buscar maior eficiência na utilização dos recursos e redução de custos (Maximiano, 2000).

É interessante observar que um dos idealizadores da Reengenharia, Michael Hammer, assumiu uma espécie de mea culpa acerca da sua teoria. Sua concepção como uma distinção de outros programas de melhoria de negócios através da radicalização, das folhas de papel em branco, da transgressão dos pressupostos e o tom “jogue tudo para o alto e comece de novo” foi reavaliada por ele próprio, que reconheceu a necessidade de focar os processos de negócios e de valorizar o lado humano da reengenharia, considerando as pessoas como essenciais nos diversos processos.

Ao avançar em sua teoria, Michael Hammer tratou do que poderia ser a sua principal consequência, no caso o surgimento da organização orientada para processos, em que se enfatiza o trabalho em equipe através da cooperação e da responsabilidade individual aliados à vontade de fazer um trabalho melhor. Começou então a reconhecer que o caráter radical dado à reengenharia não era o aspecto mais importante dessa teoria, mas que os processos constituiriam sua palavra-chave, revendo assim a grande idéia de que seria possível melhorar drasticamente o desempenho das empresas através de mudanças radicais em suas operações (Vasconcelos, 2003). No entanto, Micklethwait e Wooldridge (1998) consideram que, apesar de todas as críticas que lhe foram atribuídas, a reengenharia precisa ser aprimorada, e não simplesmente abandonada, necessitando, no entanto, ser mais holística a partir do envolvimento de gerentes e empregados.

Com a abordagem dos processos como elementos fundamentais na consecução dos objetivos de uma organização, Rummler e Brache (1992) consideram que, para gerenciar as variáveis de desempenho no nível dos processos, deve-se garantir que os processos sejam instalados para atender às necessidades do cliente, funcionando efetiva e eficientemente, assegurando ainda que os objetivos e medidas do processo respondam aos requisitos da organização e dos clientes.

Como se observa, a abordagem dos negócios direcionada aos processos situa-se como ponto de congruência de diversas correntes literárias, e é nessa dimensão que se percebe a relação entre a reengenharia e o redesenho.

### 3.3.2 Redesenho: uma resposta à reengenharia

Apesar de se encontrar na literatura acadêmica, através de Johansson et al (1995), uma similaridade das definições de reengenharia de processos de negócios com redesenho de processos, este último podendo ocorrer com foco na redução de custos, atingimento de *best in class* ou ainda para alcançar pontos de ruptura, nota-se que há nítidas diferenças entre essas estratégias organizacionais.

Enquanto a reengenharia promove mudanças revolucionárias, através da substituição dos processos existentes por outros totalmente novos, sem a preocupação de melhorias nos processos atuais (Hammer e Champy, 1994), o redesenho é uma metodologia que atua como uma estratégia de crescimento (Carr et al,1994), podendo também ser considerada como uma mudança evolutiva, de acordo com o conceito de mudanças apresentado anteriormente por Nakayama e Bitencourt (1998).

Ao não atuar simplesmente como uma redução de níveis hierárquicos ou de custos que visa criar vantagens competitivas a nível estratégico, utilizando inovações revolucionárias nos processos-chave de negócio que mais interessam os clientes e os acionistas, mas sim considerando as pessoas como principal fonte de vantagens competitivas, e não os processos redesenhados ou a tecnologia, o redesenho, que começou a tomar forma no final dos anos 80, possui cinco princípios norteadores, conforme Carr et al (1994):

- a) Idealizar e implementar mudanças começando e encerrando com os clientes;
- b) Redesenhar processos operacionais essenciais;
- c) Questionar a estrutura sob a qual a organização conduz seus negócios;
- d) Estabelecer metas ambiciosas que possam ser mensuradas;
- e) Obter retorno rápido.

De fato, de acordo com Carr et al (1994), a avaliação estratégica do redesenho verifica desde as condições técnicas e ambientais, bem como os recursos e capacidades de funcionamento da empresa para planejar a mudança pretendida. Analisa ainda as expectativas dos clientes e acionistas, a dinâmica do mercado, o papel da informação e as possibilidades essenciais da empresa.

Daí Gonçalves (2000) afirmar que o redesenho dos processos de negócios é praticamente uma exigência da implementação do ponto de vista do cliente na gestão das empresas. Ao adotar uma estrutura voltada aos processos, deve-se dar menos ênfase à estrutura funcional do negócio e empregar outros modelos organizacionais e de negócios, tendo como ferramenta por excelência a tecnologia. No entanto, acrescenta, o redesenho de processos tem, entre todas as tecnologias empregadas nas empresas, a tecnologia de informação como a de importância especial.

Ainda conforme Carr et al (1994), o redesenho dos processos de negócios inclui o aperfeiçoamento dos processos de negócios, mudanças no desenho do negócio e ainda conduz a mudanças estruturais das organizações, como demonstrado no Quadro 7 a seguir:

**QUADRO 7 – O Redesenho dos Processos de Negócios Inclui**

<b>Aperfeiçoamento dos processos de negócios</b>	<b>Mudanças no redesenho do negócio</b>	<b>Mudanças estruturais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- eliminação das atividades redundantes</li> <li>- minimização das atividades que não agregam valor, ou do tempo das atividades</li> <li>- redução da fragmentação do trabalho</li> <li>- eliminação dos gargalos do fluxo</li> <li>- equilíbrio entre a carga de demanda e dos recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- realinhamento dos fluxos globais em direção às necessidades do cliente</li> <li>- realinhamento dos processos à cadeia de valores</li> <li>- integração dos novos atributos de produto/serviço</li> <li>- criação de novas funções de agregação de valor</li> <li>- alinhar os processos que agregam valor com o desejo do cliente de pagar</li> <li>- redesenhar os fluxos de processos, de cultura de trabalho, de demanda de recursos, de necessidades dos clientes e de fundamento da agregação de valor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alinhar as tarefas com as responsabilidades</li> <li>- alinhar as mensurações com as responsabilidades</li> <li>- alinhar o fluxo de processo para assegurar a qualidade da fonte</li> <li>- resincronizar as formas de divulgação de treinamento, de métodos e procedimentos e de mudança de sistema</li> <li>- criar equipes de tarefas com as vias de processamento</li> <li>- alinhar os tipos de tarefas com as vias de processamento</li> <li>- alinhar o escopo das tarefas e o conhecimento dos recursos aos campos e objetos do trabalho</li> </ul>

Fonte: CARR et al, 1994. p. 32.

De acordo com Carr et al (1994), o redesenho requer visão, força de vontade e uma abordagem mudancista que envolva os seguintes elementos: liderança e orientação da alta administração para o projeto; busca do “porquê” e do “como” melhorar os processos, com base em pesquisa; junto aos clientes, com análise da concorrência; estratégias voltadas para mudanças, com líderes para implementá-las; métodos coerentes para reprojeter os processos já existentes, objetivando alcançar metas estratégicas de desempenho; utilização de TI; mudanças administrativas para ajustar as pessoas e a cultura organizacional; aperfeiçoamento contínuo dos métodos.

Podendo utilizar várias técnicas como *brainstorming*<sup>4</sup>, *benchmarking*<sup>5</sup>, *modelização* e simulação por computador, além do envolvimento de gerentes e consultores, o sucesso das mudanças implementadas a partir do redesenho depende significativamente do alinhamento entre os recursos humanos, a cultura da empresa e os sistemas de trabalho para apoiar o processo. A cultura da empresa deve reconhecer a importância dos riscos, do aprendizado e da inovação, daí ser muito importante que se faça um planejamento do gerenciamento das mudanças nas etapas iniciais do redesenho para ser executado durante sua definição e na sua implantação.

Uma abordagem de Micklethwait e Wooldridge (1998) acerca do que eles consideram como os três modismos mais populares no setor público – *downsizing*, reengenharia e gestão da qualidade total (TQM) – define-os, em muitos aspectos substanciais, mutuamente incompatíveis. Enquanto o *downsizing* alega que os trabalhadores são dispensáveis, a TQM os considera um recurso extremamente valioso e a reengenharia depende de reiniciar a organização a partir do zero; sendo a TQM considerada como a doutrina da melhoria incremental, contínua.

Já o redesenho, segundo Carr et al (1994), tem muita afinidade com o TQM, sendo ambos dirigidos para o cliente e o mercado e voltados para resultados.

---

<sup>4</sup> Ferramenta auxiliar para exercitar o raciocínio de forma a englobar todos os aspectos do problema e sua possível solução. Estimula o grupo a criar tantas idéias quanto possível no menor tempo (Branard, 19854).

<sup>5</sup> Técnica que consiste em fazer comparações e ainda procurar imitar as organizações que façam algo de maneira particularmente bem-feita, sejam elas concorrentes ou não, do mesmo ramo de negócio ou de outro segmento (Maximiano, 2000).

Todavia, enquanto o redesenho é um método, cuja finalidade é proporcionar um salto significativo no desempenho de um processo de trabalho, o TQM é uma filosofia de gestão, que objetiva incentivar as pessoas e a organização a introduzir melhorias, sejam de grande ou pequeno porte, para aumentar a satisfação dos clientes ou lhes dar esta oportunidade. Assim, ao combinar redesenho e melhoria contínua, tem-se, ao mesmo tempo, ganhos de curto e de longo prazo.

De acordo com Gonçalves (2000), a abordagem de processos prevê o conceito de hierarquia de processos e do seu detalhamento em níveis sucessivos, podendo ser subdivididos em subprocessos e agrupados em macroprocessos. De acordo com o que se quer analisar, importará o nível de detalhe.

Ainda tratando de níveis de avaliação, Rummler e Brache (1992) apontam três níveis de desempenho nas organizações – nível da organização, nível de processo e nível de trabalho - visando ao seu aperfeiçoamento, sendo que o nível de processo é onde, em geral, a mudança mais substancial deve ocorrer.

Nos projetos de redesenho, segundo Carr et al (1994), as equipes de redesenho devem analisar como os processos funcionam na atualidade; como a concorrência executa os mesmos processos; o que clientes e acionistas esperam e os fatores da organização que podem colaborar ou dificultar a inovação. Também avaliam que os resultados dos investimentos em redesenho podem ser maximizados se os grupos de TI e de redesenho forem os mesmos ou ao menos tiverem em colaboração mútua.

Complementarmente, de acordo com Bennis e Mische (1995), citados por Gonçalves (2000), a simulação do funcionamento de novas formas operacionais na obtenção de resultados em uma empresa é boa aplicação da idéia de processo. Em projetos de redesenho de processos, uma das etapas se constitui no teste de protótipo do processo redesenhado.

O fato é que nem todos os redesenhos são iguais, já que, enquanto algumas empresas querem apenas aperfeiçoar processos já existentes, outras preferem emparelhar-se aos concorrentes. Ainda há as que objetivam atingir essas

duas perspectivas, atuando em nível estratégico mais alto, procurando inovações mais radicais que criem condições de domínio de mercado (Carr et al,1994). Daí Gonçalves (2000:14) considerar que “o sucesso do novo desenho para o processo depende fundamentalmente de sua operacionalização, e o desenho do processo é o *blueprint*, o mapa essencial do caminho a ser percorrido”.

Da mesma forma que a reengenharia pretende de forma sistemática melhorar radicalmente os processos essenciais de negócios e os processos-chave de apoio, conforme citado anteriormente, no redesenho, de acordo com Carr et al (1994), os processos essenciais de negócio são reconhecidos como variáveis de uma empresa para outra. No entanto, sempre constituem a base da posição competitiva da empresa que, quando reprojctados eficazmente, podem trazer novas diferenças competitivas.

Além dos processos essenciais, ocasionalmente, faz-se necessário redesenhar processos básicos de apoio, a fim de evitar que desempenhos negativos nestes processos comprometam os efeitos das inovações, sendo que as mudanças provocadas pelo redesenho também afetam o aspecto e o ritmo da operação, isto é, cada empresa acaba se adaptando à nova maneira de fazer as coisas (CARR et al,1994).

Várias empresas, sob diferentes enfoques, têm adotado o redesenho de alguns de seus processos como forma de assegurar a otimização de vários de seus recursos e este foi o caminho adotado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE), cujo caso será descrito no capítulo cinco. Cabe salientar que, pelo que se pôde observar no desenvolvimento da estratégia de gestão adotada pela Secretaria da Fazenda do Estado – Sefaz/CE, objeto de estudo deste trabalho, é justamente que a reengenharia, expressa principalmente pela sua radicalização, não era cabível nesta instituição. No entanto, a partir do suposto aprimoramento da reengenharia, e aproveitando o seu foco de abordagem dos negócios direcionada aos processos, a Sefaz/CE, que pretendia construir novos processos a partir dos já existentes e de acordo com as necessidades da organização e dos diversos clientes, adotou a estratégia de redesenho de seus processos.

## 4 METODOLOGIA

Como assegura Galliano (1979), o conhecimento científico resulta de investigação metódica, sistemática da realidade, transcendendo os fatos e os fenômenos, analisando-os para identificar suas causas e concluir as leis gerais que os regem. Já o processo de investigação segue etapas, normas e técnicas cuja aplicação obedece a um método preestabelecido.

Embora cada estratégia de pesquisa tenha características distintas, há muita sobreposição entre elas, mas a primeira e mais importante condição para se diferenciar as várias estratégias de pesquisa é identificar nela o tipo de questão de pesquisa que está sendo apresentada (YIN, 2001). Neste aspecto, certamente as questões “como” e “porque” em relação a um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle, que serão uma constante neste trabalho, denotam uma perspectiva explanatória onde cabe muito bem um estudo de caso.

A partir deste enfoque, e considerando a oportunidade de acompanhamento do desenvolvimento do projeto de redesenho dos processos em curso na instituição focada neste trabalho, optou-se como principal estratégia de pesquisa o estudo de caso, que representa um modo de investigação de um tópico empírico a partir de um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos. Esta estratégia de pesquisa também se caracteriza pela sua natureza de pesquisa exploratória, bem como pesquisa descritiva, que enfoca a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, ao mesmo tempo em que permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da vida real (YIN, 2001).

Conforme Kitay & Callus, citados em Roesch (1999), não existem padrões universalmente aceitos para uso do estudo de caso e muitos acreditam que essa estratégia de pesquisa é mais arte do que ciência. Apesar disso, esta última avalia que a estratégia tem sido amplamente utilizada na pesquisa acadêmica e defendida em muitas publicações de artigos e livros.

Dessa forma, o estudo de caso neste trabalho representa um modo de investigação para avaliar o projeto de redesenho na Sefaz/CE à luz da literatura sobre redesenho, mudança organizacional e reforma administrativa pública, observando a condução da redefinição dos processos da instituição.

Roesch (1999) também elenca alguns aspectos que caracterizam o estudo de caso como uma estratégia de pesquisa e que vão ao encontro dos objetivos deste trabalho:

- Análise de fenômenos em profundidade dentro de seu contexto – a observação de pessoas em seu ambiente natural é uma vantagem do estudo de caso em relação ao experimento e ao *survey*, já que o experimento é conduzido em um ambiente artificial, controlado e o *survey* agrega os dados de diversos casos (dezenas ou centenas), porém analisando-os de fora de seu contexto;
- O estudo de caso é especialmente indicado ao exame de processos – citando Hartley, pondera que o ponto forte do estudo de caso é sua capacidade de explorar processos sociais à medida que eles se desenvolvem nas organizações, permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal das diversas ações e significados que se manifestam e são construídos dentro das organizações;
- Explora fenômenos em vários ângulos – o estudo de caso é conduzido em grande detalhe, e freqüentemente se baseia no uso de várias fontes de dados, que não precisam ser predeterminadas.

Ainda quanto à metodologia do trabalho, foram eleitos procedimentos metodológicos complementares para o desenvolvimento da estratégia de estudo de caso, que contribuiriam para responder as questões levantadas no presente estudo. A revisão de literatura, a pesquisa descritiva de natureza quali-quantitativa com aplicação de questionário junto a servidores lotados nas Cexat's da capital e entrevista informais, são exemplos de estratégias de pesquisa também utilizadas.

Segundo Yin (2001), a revisão de literatura é um meio para atingir um fim e não uma finalidade em si, e ela é essencial na determinação das questões

relevantes, mais objetivas e perspicazes sobre um tópico e não uma resposta ao que já se sabe do tópico analisado. Assim, a leitura assegura qualidade da problematização, já que a investigação é um caminho para um melhor conhecimento, com todas as incertezas e desvios próprios, sendo o investigador também um pensador que deve explorar teorias, adquirir hábitos de reflexão e conhecer trabalhos anteriores sobre o seu objeto de pesquisa (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995).

Partindo da exposição dos fenômenos observados e da análise dos questionários aplicados, bem como das observações dos novos processos, depois de redesenhados, também se aplica ao estudo a pesquisa *ex-post-facto*/avaliativa, que avalia os fatos ocorridos de forma espontânea (Gil, 1991). Por esta linha de pesquisa, o projeto do redesenho é considerado como um fator histórico que possibilita, a partir de sua implantação, a atribuição de resultados a serem avaliados na instituição.

#### **4.1 Delineamento da Pesquisa**

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram pesquisadas algumas fontes secundárias de dados para a construção de um entendimento acerca do estudo pretendido. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa exploratória, de natureza bibliográfica, em livros e revistas especializadas, bem como em artigos publicados.

Essa investigação inicial teve como finalidade a obtenção de um entendimento básico acerca do pensamento de diversos autores que trataram do assunto enfocado, bem como de temas correlatos que antecederam o estudo do redesenho de processos, já que se trata de um tema que evoluiu dentro da ciência administrativa. Adicionalmente, também foram pesquisados instrumentos legais como Leis e Decretos que regem a estrutura e o funcionamento da Sefaz/CE, relatórios de atividade e jornais internos, como forma de complementar o entendimento sobre a instituição pesquisada.

Quanto ao levantamento de dados através de questionário, relativamente à natureza das variáveis pesquisadas, se constitui em uma pesquisa quantitativa, conforme Mattar (1999), pois procura medir o grau em que algo está presente, sendo

aplicadas aos dados obtidos de seus respondentes escalas, em geral numéricas, que são submetidas a análises estatísticas. Já quanto à natureza do relacionamento entre as variáveis estudadas, é uma pesquisa descritiva que tem como objetivo expor o fenômeno em estudo.

Dessa forma, com o objetivo de verificar como os fazendários percebem o redesenho dos processos da Sefaz/CE, foram aplicados questionários que deveriam apontar a existência da relação entre as variáveis identificadas como relevantes para o gerenciamento da mudança através do projeto de redesenho, tais como participação dos servidores no projeto; comunicação do andamento do projeto; uso de TI e liderança do projeto.

Além dessa verificação, o questionário buscava, enquanto método de pesquisa de natureza quanti-qualitativa, averiguar junto aos servidores fazendários a percepção deles acerca dos objetivos do projeto de redesenho e das mudanças dos processos na Sefaz/CE - após serem redesenhados - na perspectiva de otimização dos recursos, especialmente os tecnológicos e humanos.

Assim, a pesquisa através do questionário se deu junto aos servidores lotados nas oito Células de Execução da Administração Tributária (Cexats) de Fortaleza, já que o projeto de redesenho tem como principais produtos os processos desenvolvidos nestas unidades de atendimento.

#### **4.2 Descrição da População e Amostra**

Como nas unidades da Sefaz/CE localizadas no interior do Estado e na região metropolitana os processos redesenhados estão, ocasionalmente, sendo utilizados concomitantemente com os dos formatos originais, optou-se por efetuar a pesquisa somente junto às Cexats da capital, em que preponderantemente há uma maior utilização dos novos processos.

Dessa forma, a partir do levantamento dos servidores lotados nas oito Células de Execução da capital em setembro de 2004, verificou-se um número de 388 (trezentos e oitenta e oito) fazendários. Dessa população, foi efetuada uma

amostra aleatória simples proporcional com  $P=1/2$ , erro de amostragem para a população de  $d=12,77\%$ ,  $(1-a)=0,95$  de confiança. O cálculo do tamanho da amostra para a população, conforme aplicação da fórmula a seguir, estimou uma amostra de 52 servidores.

$$n = \frac{NP(1-P)}{(N-1)\frac{d^2}{1,96^2} + P(1-P)}$$

Sendo:

$n$  = amostra

$N$  = população

$P$  = proporção de selecionar a amostra sem tendência (sem vício)

$d$  = erro de amostragem

$(1-a)$  = nível de confiabilidade

### 4.3 Instrumento de Pesquisa

Enquanto técnica de pesquisa conclusiva descritiva, através de levantamento de campo, o questionário aplicado foi estruturado e não disfarçado (Mattar, 1999). Antes de sua aplicação, porém, foram realizados pré-testes com quatro servidores que contemplavam as três categorias de fazendários pesquisados – servidores com cargo comissionado e sem cargo comissionado, e, entre estes últimos, fazendários que atuam na auditoria fiscal e nas áreas de apoio, aí compreendidas as atividades de atendimento, monitoramento, apoio logístico e de informação das Cexat's.

Esses pré-testes objetivaram averiguar a clareza e adequação das questões apresentadas, no intuito de assegurar a validade e precisão das respostas. A partir de sugestões apresentadas, foi invertida a ordem de algumas questões, bem como modificada a construção de outras.

Ao final, chegou-se a um questionário (APÊNDICE III) com 24 (vinte e

quatro) perguntas, em sua grande maioria objetivas, referenciadas pelos propósitos definidos para o trabalho e agrupadas em duas partes: o perfil do entrevistado e o projeto de redesenho dos processos.

Como os entrevistados estão lotados nas unidades fazendárias distribuídas em Fortaleza, foi solicitada a colaboração da gerência destas unidades para fazer a distribuição dos questionários entre as pessoas previamente selecionadas pela pesquisadora. Tal seleção se deu a partir de lista de servidores por unidade, disponibilizada a pedido da pesquisadora pela Cenor – Célula de Informações e Normas, que efetua o controle das lotações de pessoal do corpo funcional da Sefaz.

Tais questionários foram enviados por malote às Cexat's, em envelopes lacrados com carta de encaminhamento aos gerentes (APÊNDICE I), sendo a eles apensos um pequeno memorando (APÊNDICE II), o qual relata os objetivos da pesquisa e algumas recomendações de preenchimento, conforme modelos anexo. Ocasionalmente, ocorreram casos em que os servidores indicados para respondê-los estavam impossibilitados, e, nestas situações, foi dada a liberdade ao gerente de redistribuí-los para algum servidor da mesma área de atuação do anterior.

Após serem preenchidos, os questionários foram devolvidos também por malote e daí tiveram suas respostas tabuladas para análise, já que a variedade e quantidade de dados exigem um processamento para viabilizá-la. Vale salientar que todos os 52 (cinquenta e dois) questionários foram preenchidos e devolvidos, mas seis dos 46 (quarenta e seis) que foram respondidos por servidores que não ocupam cargo comissionado não tiveram identificação específica da área em que atuam, se auditoria ou apoio.

#### **4.4 Análise dos dados**

Para viabilizar a análise dos dados, foi utilizado um pacote estatístico composto pelos programas *Microsoft Excell 2000* e *Statistical Package for the social Science - SSPS 10.0 for Windows*, em que foram desenvolvidas tabulações simples e cruzadas das variáveis tratadas na pesquisa, originando daí tabelas e gráficos que nortearam parte da análise do projeto.

## **5 A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ E O PROJETO DE REDESENHO DE PROCESSOS**

Neste capítulo, foram abordados alguns aspectos acerca do desenvolvimento do projeto de redesenho na Sefaz/CE e os resultados da pesquisa realizada juntos aos servidores. Por fim, se dá a análise do projeto, enfocando-o tanto quanto à pesquisa desenvolvida junto a uma parcela dos servidores desta Secretaria, quanto ao referencial teórico desse estudo.

### **5.1 O projeto de Redesenho da Sefaz/CE**

O Estado do Ceará, a partir de 1987, com o então “Governo das Mudanças”, realizou diversas mudanças em sua estrutura administrativa, tendo, entre outros objetivos, o equilíbrio das finanças públicas do Estado e a implantação de uma nova visão de administrar o setor público que fosse capaz de proporcionar resultados eficientes e de elevar a qualidade dos serviços.

Em consonância com essas propostas, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará vem, ao longo do tempo, buscando a modernização de sua estrutura. Os primeiros sinais de mudança começaram em 1993, quando a Sefaz tomou a decisão de se tornar independente na gestão de sua tecnologia. Como resultado dessa postura, fez a opção por migrar os sistemas corporativos do equipamento do Serviço de Processamento de Dados do Ceará (SEPROCE) para sua própria estrutura e, com isso, possibilitou o surgimento de uma cultura do uso do microcomputador e de toda uma infra-estrutura baseada na tecnologia da informação (TI).

Seguindo a mesma orientação que a administração pública federal havia iniciado com base na reforma gerencial do Estado, conforme tratado no capítulo dois deste trabalho, o Governo do Estado do Ceará adere ao movimento pela melhoria da eficiência de sua estrutura, sendo a Sefaz/CE pioneira na implantação de métodos e técnicas em busca da qualidade, que mais tarde seria modelo para as demais secretarias estaduais.

Assim, a partir de 1995, uma série de eventos sinalizou o interesse da Sefaz/CE em eleger a modernização como balizadora das mudanças que viriam a ocorrer. Inicialmente, lançou o Programa de Modernização Fazendária (PROMOFAZ) e passou a desenvolver o Programa de Qualidade Total em suas unidades. Como desdobramento do PROMOFAZ, foram elaborados os Planos Master – MASTERPLAN I e II, que foram constituídos a partir do planejamento estratégico, com a participação de servidores fazendários de diversas áreas, nos quais foram sugeridas diversas medidas visando à modernização da Secretaria, que passaria por várias e profundas mudanças em sua estrutura e nos seus processos.

Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e também contando, em contrapartida, com recursos do Estado, os diversos projetos definidos via MASTERPLAN tiveram um redimensionamento sistemático e abrangeram as diversas áreas da administração fazendária. Em 1997, esses projetos passaram a ser patrocinados pelo Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros (PNAFE), que abrange as 27 unidades da federação e tem como principal objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência no gerenciamento dos recursos públicos estaduais, oriundos principalmente do esforço de arrecadação das Secretarias de Fazenda.

Na Sefaz/CE, os recursos oriundos do PNAFE têm sido aplicados em diversos segmentos, tais como gestão, TI, infra-estrutura, consultoria, equipamentos de apoio à fiscalização e atendimento ao contribuinte. Ressalte-se que, enquanto o foco dos recursos aplicados em TI contempla principalmente a expansão da rede de informática para uso da intranet, no atendimento, uma de suas aplicações é na continuidade do Programa de Educação Tributária (PET-Ceará). Finalmente, no segmento gestão, destacam-se o redesenho de processos e a capacitação dos servidores.

A opção pelo redesenho de processos se deu pela necessidade de adequação dos antigos processos ao modelo organizacional que foi implantado na Sefaz/CE em 1997. Naquele processo de modernização, foram priorizados a estrutura organizacional e o modelo decisório, continuando inalterados todos os processos fazendários que, a partir do projeto de redesenho, teriam a oportunidade de se ajustar às novas demandas da organização, bem como de sua clientela.

Para tanto, e em função da necessidade de se limitar os processos que deveriam ser inicialmente redesenhados de modo a assegurar resultados positivos, optou-se por selecionar aqueles de maior relevância do ponto de vista dos objetivos institucionais. Assim, foram selecionados os macroprocessos ligados à essência do funcionamento da organização: Arrecadação, Normas, Fiscalização e Previdência.

Para a consecução do projeto de redesenho, buscou-se, como embasamento, algumas diretrizes estratégicas de gestão (anexo III), que foram traçadas pela alta gerência e seriam balizadoras das atividades da Secretaria, como aumento da receita; otimização das despesas, para garantir a boa aplicação dos recursos públicos; melhoria do atendimento e da prestação dos serviços; otimização do uso da TI, com integração de sistemas e trabalho em rede; processo decisório descentralizado e compartilhado; busca de parcerias com outros níveis de governo, empresas e entidades, entre outras.

Essas diretrizes retratam como a instituição deve proceder com a finalidade de cumprir sua missão que, no caso da Sefaz, inicialmente, foi definida como “maximizar a receita e otimizar as despesas para o desenvolvimento do Estado do Ceará”. Mais recentemente, em 2004, em consonância com o processo de redesenho já em andamento (uma vez que é própria da reavaliação institucional), a missão foi revista e, atualmente, é definida como “captar recursos financeiros para atender as demandas da sociedade”.

O projeto de redesenho, que começou em 2001 e teve como previsão inicial de término dezembro de 2003, desdobra-se em quatro etapas: sensibilização para a mudança; revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos; desenho dos novos processos e, finalmente; a implantação dos processos já redesenhados. Cada uma destas etapas, devidamente planejada e documentada em relatórios, segue uma metodologia que foi adotada de acordo com as condições e orientações estabelecidas pelo consórcio de empresas contratadas para desenvolver o redesenho, que inicialmente formou um grupo de 12 (doze) facilitadores internos a quem foi conferida a responsabilidade pela condução do projeto inicial de redesenho, bem como de aplicar a metodologia em novos processos a serem redesenhados no futuro.

Como forma de ressaltar os objetivos que a Sefaz/CE pretendia alcançar, algumas metas foram determinadas (anexo II) para serem alcançadas após a completa implantação do projeto, estando, entre elas, o aumento da produtividade; a simplificação e agilização do processamento interno dos processos administrativos; a redução do nível de ocupação da estrutura com procedimentos burocráticos, liberando os profissionais de atividade-meio e redirecionando-os para atividades-fim; a capacitação e instrumentalização da organização com metodologia e ferramentas para redesenho e melhoria contínua de seus processos de trabalho e, por fim, a automatização dos processos, com o uso adequado e abrangente da TI, a partir da integração de sistemas e trabalho em rede.

Na concepção do projeto de redesenho, foi definida uma estrutura de gerenciamento e execução das diversas atividades a ele relacionadas, conforme FIG. 1, a qual seria composta, de acordo com o Relatório da Etapa 1- Plano de Gerência do Módulo 1, pelos seguintes grupos: Comitê Executivo, patrocinador do processo, equipe de coordenação, facilitadores do projeto de redesenho, equipes de redesenho dos processos e, finalmente, as equipes de implantação. Cada um desses grupos possui responsabilidades bem delimitadas.

SEFAZ-CE

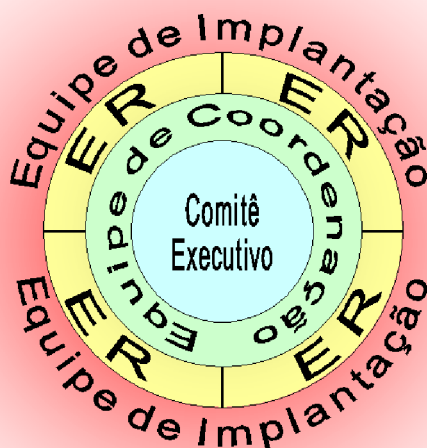


FIGURA 2 – Estrutura de gerenciamento do projeto de redesenho – Sefaz/CE  
Fonte – a autora

- Ao Comitê Executivo cabe direcionar estrategicamente o projeto; estabelecer metas; aprovar previamente toda comunicação sobre o projeto; assegurar condições e recursos para o seu desenvolvimento; integrar os vários projetos de redesenho de processos; avaliar e aprovar o trabalho executado pelas equipes de redesenho e as mudanças recomendadas e ainda assegurar a implantação das mudanças projetadas.
- Os patrocinadores dos processos devem manter a equipe de redesenho comprometida com as metas e com a tarefa de redesenhar os processos; solucionar problemas que ocorram durante a execução do redesenho; interagir com os gerentes funcionais para garantir apoio à equipe do redesenho e na implantação dos novos processos, a fim de assegurar a implantação das mudanças.
- Quanto à equipe de coordenação, cabe elaborar a definição do projeto para cada um dos processos selecionados para redesenho; indicar os membros das equipes de redesenho; indicar os facilitadores internos; assegurar as condições e os recursos necessários para o funcionamento das equipes de redesenho; avaliar o trabalho desenvolvido nas equipes de redesenho e as mudanças por elas recomendadas; resolver os problemas e dificuldades surgidas durante o trabalho de redesenho e assegurar a implantação das mudanças projetadas.
- Ao facilitador interno compete a orientação das equipes de redesenho quanto ao uso das ferramentas analíticas e dos conceitos a serem utilizados; manter a equipe coesa para o desenvolvimento conjunto de suas atribuições e, por fim, administrar os conflitos nas equipes.
- Às equipes de redesenho foram determinadas as atribuições de executar as análises dos antigos processos; projetar os novos processos; elaborar os novos procedimentos; estabelecer os indicadores de desempenho e o Sistema de Medição do Processo; elaborar a Matriz de Responsabilidades das Funções; identificar as inovações e planejar a implantação dos novos processos.
- Finalmente, à equipe de implantação cabe a elaboração de planos detalhados de implantação; o desenvolvimento das inovações; a desativação dos antigos processos e a instalação dos novos, além de controlar a mudança e institucionalizá-la.

Essa estrutura é coerente com o que estabelece o Decreto no. 24.388, de 28 de fevereiro de 1997, e suas alterações posteriores, que inclusive dispõe sobre o modelo de gestão da Sefaz/CE e introduziu a estrutura de comitês formados por servidores das diversas instâncias normativas e executivas, caracterizando a participação nas decisões (CISNE, 2002).

Nesse contexto, o projeto foi pautado por muitas discussões nas equipes de redesenho, que foram compostas de aproximadamente cinquenta servidores que se deslocavam periodicamente de suas unidades efetivas de trabalho para cumprir uma agenda estabelecida pela coordenação e acompanhada pelos facilitadores. Posteriormente, essas discussões se ampliaram nos vários níveis da Sefaz através de seminários de sensibilização e por divulgação nos diversos meios de comunicação institucionais.

Assim, a busca da participação de um maior número possível de servidores visava garantir a quebra de paradigmas quanto à sistemática dos processos atuais, para que prevalecesse a busca da melhoria, a construção de uma estrutura com mais dinamismo e a interação com o ambiente externo. Com esta nova experiência, a Secretaria teve de rever sua forma de trabalho em diversas áreas, adequando-as às novas tecnologias da informação já disponíveis ou a serem adquiridas pela instituição, e ainda às constantes demandas dos clientes externos e internos, com o objetivo de dotar sua estrutura de instrumentos mais ágeis e de processos mais enxutos e mais transparentes aos seus usuários.

Com o propósito de se detalhar o que se pretendia analisar, foram definidos os macroprocessos, processos e subprocessos que, em função das principais atribuições da Sefaz e da necessidade dos seus clientes, tanto internos quanto externos, seriam revisados pelas equipes de redesenho. Assim, a partir das reuniões destas equipes, foram elaborados documentos de definição do projeto e os mapas de contexto (ver modelo nos anexos IV e V) dos quatro grande processos (Arrecadação, Fiscalização, Normas e Previdência), materiais esses que posteriormente eram apresentados para validação da Equipe de Coordenação do Projeto e dos servidores que participaram dos seminários de sensibilização e, mais tarde, condensados juntamente com outros documentos pertinentes ao projeto nos Relatórios de Etapa.

A partir daí, os macroprocessos da Sefaz/CE foram definidos levando-se em consideração a análise dos processos considerados críticos e que se relacionam com as atividades fins da organização, tanto na área tributária como na de despesas. Observando-se a FIG. 3 a seguir que apresenta o “Sistema Sefaz-CE”, entre as atividades da área tributária, foram selecionados os grandes processos de

Normas, Arrecadação e de Fiscalização. Já no segmento de despesa, foi escolhido o processo da Previdência do Estado que, aliás, não seria redesenhado, mas praticamente desenhado, tendo em vista que esse processo havia sido absorvido muito recentemente pela Secretaria e que ainda estava estruturando-se.

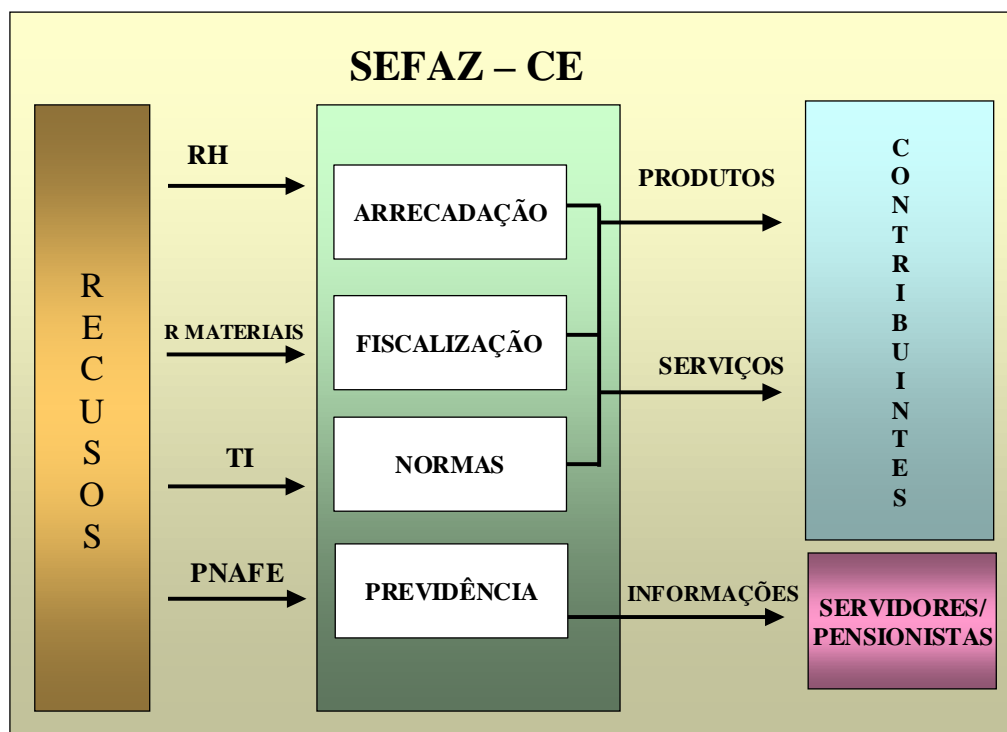


FIGURA 3 – Sistema Sefaz/CE  
Fonte: a autora

Considerando a interfuncionalidade dos diversos processos, os macroprocessos da área tributária formam um grande elo, no qual todos giram em torno do objetivo maior da Secretaria, que é captar recursos para o Estado e, ao mesmo tempo, dizem respeito a todo um conjunto de eventos e situações aos quais os contribuintes estão sujeitos. Isso demonstra significativamente a noção sistêmica a que todas as organizações estão submetidas, independentemente do tamanho que possuem, quer seja quanto ao número de funcionários, aos produtos/serviços por elas desenvolvidos, a complexidade dos seus processos ou qualquer outro elemento que se possa estabelecer.

Esses macroprocessos contêm os instrumentos que viabilizam a arrecadação de tributos com o fim de suprir o Estado no financiamento de suas atividades institucionais. Afinal, toda e qualquer atividade desenvolvida pelo fisco,

seja ela de qualquer dimensão, objetiva criar ou potencializar condições que favoreçam a uma melhor atuação da máquina arrecadadora. Isso se evidencia no Decreto no 24.388, de 28 de fevereiro de 1997, em seu art. 1º, parágrafo primeiro:

Constitui, ainda, atribuição da Sefaz definir estratégias e procedimentos necessários à otimização dos recursos públicos, de forma a alcançar níveis mais elevados de eficiência para o cumprimento de sua missão e para a melhoria dos serviços postos à disposição da sociedade (CEARÁ, 1997).

Analisando cada um destes segmentos, observa-se que o macro processo de arrecadação é o maior de todos no projeto de redesenho e se refere a três grandes processos: cadastramento de contribuintes, recebimento e processamento de seus documentos, e ainda o recebimento de tributos. Por sua vez, esses se desmembram em mais de sessenta subprocessos, tais como cadastramento do contribuinte; alterações cadastrais, sejam elas a pedido do próprio contribuinte ou efetuadas de ofício pela Sefaz; entregas de guias que representam o cumprimento de obrigações acessórias devidas aos contribuintes; processos envolvendo os procedimentos acerca de equipamento emissor de cupom fiscal (ECF); processos que envolvem o recolhimento de tributos, sejam de Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto sobre *Causa Mortis* e Doação (ITCD) ou de taxas; selagem de nota fiscal; e emissão de nota fiscal avulsa, entre outros.

Em novembro de 2002, alguns dos novos processos oriundos do redesenho vinculados à arrecadação começaram a ser implantados. Como exemplos dessas inovações, estão o cadastramento eletrônico, os subprocessos de ECF, o módulo do ITCD, o *data warehouse*<sup>6</sup> da arrecadação, o documento de arrecadação do ICMS frete (DAE/ICMS frete) e a Autorização para Impressão de Documentos Fiscais eletrônica (AIDF-e). Este último subprocesso, inclusive, devido à grande interação da Sefaz com os seus clientes e parceiros para a consecução dele, já sofreu ajustes baseado na estratégia de melhoria contínua, buscando, assim, elevar o nível de satisfação dos clientes mediante o seu aprimoramento.

---

<sup>6</sup> Corresponde a um depósito de dados ou armazém de dados integrados, que são gerenciados com orientação por assunto, objetivando auxiliar os processos de tomada de decisão organizacional (Cruz, 1998).

Ainda entre os produtos do redesenho da arrecadação, está a disponibilização no site da Sefaz/CE (Anexo X) do Núcleo de Atendimento Eletrônico (NAE), que representa um importantíssimo avanço na relação da Secretaria com seus clientes externos, e até mesmo com os internos. Nele são disponibilizados diversos serviços, distribuídos em sessões de **documentos**, em que estão inseridos modelos de formulários para impressão e preenchimento manual, bem como modelos de declarações; **serviços**, os quais são colocados à disposição dos contribuintes, entre outros, a emissão de DAE eletrônico, consulta de valores de IPVA, emissão de certidões, extrato de débitos de contribuintes credenciados e até mesmo a legislação tributária para consulta; **informações**, ambiente em que são descritas inúmeras informações acerca dos serviços prestados pela Sefaz, indo desde os que dizem respeito àqueles relacionados ao cadastro, como pedido de cadastramento, alterações cadastrais, baixa cadastral, entre outras (descrevendo inclusive a documentação necessária em cada tipo de processo); aos ECF's, processos de credenciamento e parcelamento; e **dúvidas mais freqüentes**, em que são listadas perguntas e respostas sobre questões fazendárias. Além destas segmentações, o NAE ainda funciona como um canal de notícias entre a Sefaz e seus clientes, que se destina à divulgação de matérias de interesse mútuo, como para destacar prazos de entrega de guias, a disponibilização de programas especiais de parcelamento, calendário de pagamento do ICMS, disponibilização de novos serviços, entre tantas outras.

Nesse contexto, vale ressaltar que esses novos processos da arrecadação já começaram a mostrar resultados. Exemplo disso é a considerável redução de usuários que se dirigem às Cexats, como ocorre na Cexat Centro, que, em 2001 apresentava uma média de 300 atendimentos diários e, nos dias atuais, atende a cerca de 180 pessoas, bem como na Cexat de Joaquim Távora, onde os atendimentos diários também sofreram redução na ordem de 17,94% se comparado o primeiro quadriênio de 2005 com o mesmo período de 2004.

Apesar das dificuldades de acesso por parcela da população, o uso da TI contribuiu significativamente para estes resultados, já que o decréscimo da demanda de usuários nas unidades fazendárias está intimamente relacionado à disponibilização de serviços pela Internet, como é o caso do cadastramento eletrônico e da Autorização para Impressão de Documentos Fiscais eletrônica (AIDF-e), entre outros.

Esses serviços, em seu novo formato, têm crescido significativamente, conforme a TAB. 1 que demonstra tal evolução.

TABELA 1  
Evolução do cadastro e AIDF eletrônicos

MESES	AIDF				CADASTRO			
	MANUAL	ELETRÔNICA	TOTAL	ELETR / TOTAL	MANUAL	ELETRÔNICO	TOTAL	ELETR / TOTAL
jan/04	3.283	342	3.625	9,43%	314	226	540	41,85%
fev/04	2.700	317	3.017	10,51%	222	183	405	45,19%
mar/04	4.091	439	4.530	9,69%	460	418	878	47,61%
abr/04	3.278	444	3.722	11,93%	442	466	908	51,32%
mai/04	3.624	545	4.169	13,07%	401	542	943	57,48%
jun/04	1.846	2.249	4.095	54,92%	382	570	952	59,87%
jul/04	348	4.157	4.505	92,28%	381	601	982	61,20%
ago/04	139	4.292	4.431	96,86%	369	652	1.021	63,86%
set/04	86	4.114	4.200	97,95%	315	590	905	65,19%
out/04	72	4.176	4.248	98,31%	243	422	665	63,46%
nov/04	56	4.444	4.500	98,76%	299	552	851	64,86%
dez/04	50	4.524	4.574	98,91%	295	622	917	67,83%
jan/05	32	4.293	4.325	99,26%	213	474	687	69,00%
fev/05	21	3.612	3.633	99,42%	295	502	797	62,99%
mar/05	31	4.711	4.742	99,35%	336	666	1.002	66,47%
<b>TOTAL</b>	<b>19.657</b>	<b>42.659</b>	<b>62.316</b>	<b>68,46%</b>	<b>4.967</b>	<b>7.486</b>	<b>12.453</b>	<b>60,11%</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Relativamente ao subprocesso Autorização para Impressão de Documentos Fiscais eletrônica (AIDF-e), ele se constitui em uma evolução de um procedimento manual, em que havia uma intervenção direta do servidor na avaliação da situação do contribuinte quanto ao cumprimento de suas obrigações tributárias. Essa análise envolvia a pesquisa de vários sistemas corporativos, que demandava tempo, atenção e ainda a subjetividade de cada servidor. Com sua versão eletrônica, esse subprocesso é automatizado e, assim, a análise passa a ser baseada em padrões pré-estabelecidos de verificação das condições dos contribuintes, apesar de, em determinados casos, a solicitação de AIDF-e ficar pendente e passar pela análise de um servidor – por exemplo, quando a quantidade de documentos solicitada é superior à média estabelecida pelo sistema eletrônico (ver fluxos das duas versões nos Anexos VII e IX).

Conforme pode ser observado na TAB. 1, a implantação da versão eletrônica da AIDF se deu de forma gradual, dentro de um processo de adaptação à

nova sistemática. Também foi decisiva nesta etapa a resistência dos estabelecimentos gráficos que perderam, em um primeiro momento, parte do papel que desempenhavam no antigo processo, já que geralmente eram eles que conduziam até as unidades fazendárias os pedidos de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais – PAIDF.

No entanto, depois de muita negociação e de busca de alternativas que garantissem a segurança do processo no aspecto de legitimidade do solicitante da autorização de documentos fiscais, foi adicionado ao subprocesso o pré-pedido de AIDF-e, o qual seria gerado pela gráfica contratada para confeccionar os documentos fiscais e posteriormente homologado pelo contribuinte ou seu contador registrado no cadastro da Sefaz. Assim, observa-se uma evolução da versão eletrônica de AIDF em relação ao total de AIDF de 9,43% em janeiro de 2004 para 54,92%, quando foi adicionado ao processo o pré-pedido e daí para níveis acima de 99% a partir de janeiro de 2005.

Quanto ao subprocesso cadastramento eletrônico, ainda de acordo com a TAB. 1, também é crescente o percentual de cadastros que são efetuados via Internet, já que, enquanto 41,85% dos cadastros em janeiro de 2004 eram feitos eletronicamente, em março de 2005, este percentual saltou para 66,47%. Vale ressaltar, no entanto, que o subprocesso Cadastramento Eletrônico apresenta níveis menores de utilização que o da AIDF-e, porque ele não contempla todas as situações de inscrição no Cadastro Geral da Fazenda (CGF) e ainda não é obrigatório no interior do Estado, daí ainda se verificar, em termos globais, um elevado volume de cadastramento manual. Porém, se analisarmos esses percentuais considerando os cadastramentos somente na capital, o formato eletrônico representou 62,89% e 92,42% nos mesmos períodos citados anteriormente.

Outro aspecto relacionado a resultados pós-redesenho, apesar de não se tratar de uma consequência direta deste projeto, já que o contexto em que se insere é bastante complexo e envolve muitas variáveis, mas considerando que o conjunto dos novos instrumentos à disposição da Sefaz/CE lhe é favorável, diz respeito à arrecadação dos tributos estaduais, e, em especial, o ICMS.

Pelo exposto na TAB.2, observa-se que a arrecadação deste tributo apresentou um salto expressivo em 2004, resultando em acréscimos da ordem de 30,31%, 20,37%, 15,94% e 16,76% em relação aos exercícios de 2000, 2001, 2002 e 2003, respectivamente. Convém ressaltar, no entanto, que para esta análise, tomou-se como base o valor líquido recolhido de ICMS, descontados os valores relativos ao Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (Provin), que até agosto de 2003 eram financiados pelo Estado às empresas beneficiadas com este programa e contabilizados como receita de ICMS.

TABELA 2  
ICMS deduzido FDI / PROVIN

ANOS	ICMS TOTAL	PARCELA DO ICMS REFERENTE AO FDI	ICMS DEDUZIDO FDI/PROVIN	VARIAÇÃO % 2004 / ANO REFERÊNCIA
2000	2.735.076.821,75	365.861.828,06	2.369.214.993,69	48,55%
2001	2.911.100.976,97	346.344.282,12	2.564.756.694,86	30,31%
2002	3.057.421.323,00	394.643.096,85	2.662.778.226,16	20,37%
2003	2.906.359.828,89	262.325.210,63	2.644.034.618,26	15,94%
2004	3.087.276.013,98	-	3.087.276.013,98	16,76%

Valores a preços de dezembro/2004 (IPCA / IBGE)

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Nota: O Provin constitui-se em um dos programas do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), instituído pela Lei 10.367 de 07.12.1979.

Ainda relativamente aos subprocessos do segmento Arrecadação, merece destaque o trabalho desenvolvido referente a várias guias de informação que são apresentadas pelos contribuintes – Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIM), Guia Informativa Anual de Microempresa (GIAME), Guia Anual de Informações Econômico-Fiscais (GIEF) e Guia Informativa de Documento Fiscais Emitidos e/ou Cancelados (GIDEC) e que estão sendo absorvidas em um único documento denominado Declaração de Informações Econômico-Fiscais (DIEF). Esse novo documento possibilitará, além da unificação das informações contidas nas guias já citadas, a recepção de outros importantes dados a serem fornecidos pelos contribuintes, obedecendo a um grau de aprofundamento compatível com seu regime de recolhimento e da efetivação de determinadas situações tributárias, as quais contribuirão para o aperfeiçoamento do acompanhamento econômico-fiscal dos contribuintes.

Já o macroprocesso de Normas trata dos diversos elementos que envolvem a normatização das diversas atividades a serem desenvolvidas pelos contribuintes, com vistas ao cumprimento de suas obrigações tributárias. É neste contexto que se verifica a formalização de uma série de relações que são estabelecidas entre o fisco e os contribuintes, no que concerne a estabelecimento de condições específicas de tributação, a exemplo da celebração de Termos de Acordo e de emissão de Pareceres Tributários, além das atribuições básicas de elaboração da legislação tributária em suas diversas modalidades.

Apesar de se tratar de um segmento que se reveste de características próprias, que envolve toda uma técnica sistemática para a expedição de legislação, o que dificulta a adoção de alternativas para a melhoria de suas atividades, ainda assim foram apontadas algumas propostas que visavam, principalmente, dar maior agilidade aos procedimentos ali desenvolvidos. A adoção da ferramenta *workflow*, que objetiva fazer o acompanhamento da tramitação de processos na Coordenadoria da Administração Tributária (CATRI) para o gerenciamento dos processos de informação tributária, e a descentralização da emissão de pareceres de matéria tributária, para os órgãos de execução como forma de agilizar as consultas formuladas pelos contribuintes, são exemplos de medidas a serem adotadas no macrossegmento de Normas.

Por sua vez, o macrossegmento Fiscalização, tanto de estabelecimento como de trânsito, busca maior controle das atividades de fiscalização, melhor aproveitamento da TI, com incremento de novos instrumentos de fiscalização e controle das atividades dos contribuintes. Nesses segmentos, alguns processos novos já foram desenvolvidos e outros estão em fase de desenvolvimento ou implantação, visando à melhoria da performance fiscalista da máquina fazendária.

Com o redesenho dos seus subprocessos, o segmento de fiscalização de estabelecimento objetiva efetuar um melhor acompanhamento das ações fiscais (inclusive da atuação dos agentes do fisco); utilizar ferramentas auxiliares ao trabalho da Auditoria Fiscal, tais como *data warehouse*, relatórios de pré-auditoria e laboratório fiscal; e disponibilizar o acesso a funcionalidades do sistema de controle de Fiscalização através da intranet e internet, tanto para os fazendários como para os contribuintes.

Para atingir esses objetivos, entre outros, a Sefaz já efetuou algumas mudanças na sistemática de auditoria fiscal e está implantando um novo sistema de controle das ações fiscais que vai abranger todo o processo de fiscalização - planejamento, execução e acompanhamento, utilizando interface amigável baseada na *web (internet/intranet)*. Tais mudanças disponibilizarão aos agentes fiscais toda uma infra-estrutura de retaguarda de análise dos dados disponíveis dos contribuintes, além de outros elementos que otimizarão o desenvolvimento das ações fiscais e o potencial dos agentes fazendários. Uma outra inovação será a implantação em novo formato da sistemática de monitoramento, que deverá uniformizar os procedimentos fiscais no acompanhamento de contribuintes, o que atualmente ocorre sem padronização nas diversas unidades da Secretaria.

No que se refere à fiscalização do trânsito, uma novidade que foi implantada visa desafogar os Postos Fiscais de Fronteira do Estado e, ao mesmo tempo, proporcionar um atendimento diferenciado às transportadoras credenciadas junto à Sefaz. Trata-se do projeto Fronteira Rápida, o qual permite recepcionar e analisar os documentos enviados pelas transportadoras referente às operações interestaduais, via Internet, através do Sefaznet (transmissor de arquivos magnéticos, a exemplo do Receitanet), evitando a parada prolongada de veículos nos Postos Fiscais e gerando, inclusive, já a partir da análise dos documentos fiscais, a cobrança do imposto devido nestas operações, quando for cabível. O projeto Fronteira Rápida também trouxe outra inovação que é o selo virtual, que substitui o selo impresso no registro das informações dos documentos fiscais quando enviadas pela internet.

Outras melhorias em nível de utilização da TI também estão sendo disponibilizadas para a consecução dos objetivos propostos pelo redesenho dos processos de fiscalização. A integração dos diversos sistemas informatizados disponíveis na Secretaria, promovida pelo redesenho, certamente contribuirá muito para a melhoria de desempenho da organização. O sistema de Gerência de Retenção, Apreensão e Liberação de Mercadorias a ser implantado exemplifica essa afirmação.

Ainda acerca de novos processos na área de Fiscalização, há de se mencionar a iminente divisão do conjunto de contribuintes a partir da adoção da

sistemática de fiscalização por meio setorial, ou seja, agrupamentos econômicos de contribuintes de acordo com o perfil dos segmentos, que redefinirão o formato de seleção de contribuintes a serem fiscalizados, o que acarretará o uso intensivo da TI para captação de informações, inclusive oriundas de outros estados.

Quanto ao último macroprocesso – Previdência – visa à otimização do papel a ser desempenhado pelo Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares (SUPSEC), dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará.

O SUPSEC originou-se da necessidade de desmembrar a função previdência do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC), que, a exemplo dos institutos de outros estados, também faziam e, em alguns casos, ainda fazem, a assistência médica. Com a criação do SUPSEC, esses sistemas passaram a ser gerenciados separadamente – a Previdência, que trata das questões que envolvem a concessão dos benefícios de aposentadoria, pensão e o auxílio-reclusão, pela Sefaz, e a assistência médica, que continua com o IPEC, instituto que não foi extinto e definirá o novo plano de saúde para o setor público. Saliente-se que, embora a Sefaz/CE tenha desenvolvido o projeto de redesenho da Previdência do Estado, esta foi transferida para a alçada da Secretaria de Administração (SEAD), a quem caberá o papel de gestora do sistema Previdência e a implantação do redesenho.

No contexto atual do projeto, há uma aceleração na implementação de grandes processos, os quais envolvem principalmente a arrecadação e a fiscalização, tendo como principal foco o desenvolvimento de sistemas, sendo que alguns já estão praticamente concluídos e outros ainda em andamento ou mesmo aguardando ampliação da estrutura de rede, contratação de profissionais ou aquisição de novos equipamentos.

## **5.2 Resultados da pesquisa**

Relativamente à percepção dos servidores quanto ao projeto de redesenho, a partir da aplicação do questionário aos fazendários lotados nas Cexats

da capital, foram revelados alguns aspectos que partem da identificação do grau de conhecimento dos servidores acerca do projeto de redesenho dos processos, bem como da percepção deles quanto ao atingimento dos seus objetivos.

### 5.2.1 O conhecimento dos servidores quanto ao projeto e seus objetivos

A partir da análise do GRAF. 1, verifica-se que; apesar de não ter ocorrido nenhum relato de um excelente conhecimento acerca do projeto de redesenho na Sefaz/CE, 75% dos servidores responderam ter conhecimento entre bom e regular, 19,2% consideram seu conhecimento insuficiente e 5,7% não responderam ou afirmaram não conhecer o projeto. Esses dados são ratificados quando se trata do reconhecimento da fase em que se encontra o projeto de redesenho, pois 59,62% dos servidores identificam a fase atual do projeto, que é de implantação e de definição de alguns processo redesenhado e outros 15,4% consideram que a fase atual é apenas de implantação.

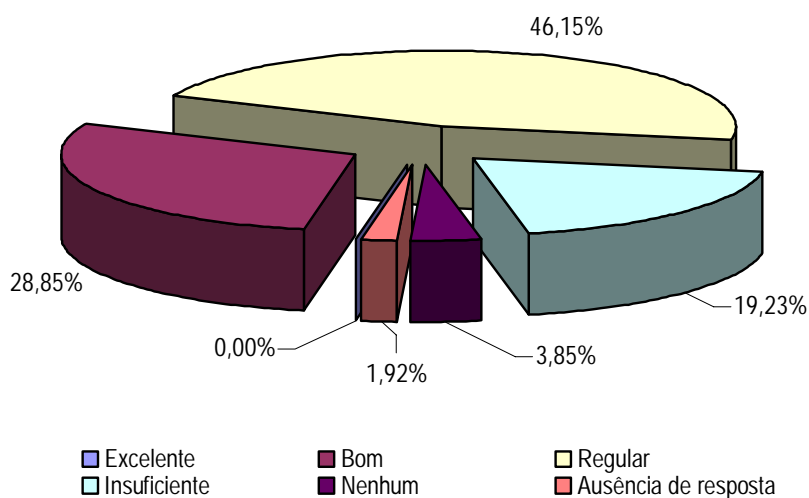


GRÁFICO 1 – Grau de conhecimento acerca do projeto

Fonte: Pesquisa direta

Em contra-partida, vale ressaltar que, quando perguntados se conheciam algum processo já redesenhado, as respostas não refletem plenamente a informação acerca do conhecimento do projeto de redesenho, pois apenas 51,9% responderam positivamente com a indicação de algum processo.

Por outro lado, esses resultados podem sofrer variações quando os servidores são estratificados por área de atuação e ainda quanto à ocupação de cargo comissionado, tanto assim que, entre os que possuem cargo em comissão, 83,3% afirmaram ter conhecimento da implantação de algum processo advindo do redesenho, enquanto, entre os que não ocupam, esse percentual é de somente 47,8%. Quanto ao número de respondentes, é importante observar que, dos 52 (cinquenta e dois) pesquisados, apenas 6 (seis) ocupavam cargo em comissão.

Já ao se avaliar o grau de conhecimento considerando a área de atuação dos respondentes, é marcante a maior integração ao projeto dos servidores das áreas de apoio. Esse fenômeno é constatado a partir da TAB. 3, que aponta que 95% dos servidores da área de apoio afirmaram ter um conhecimento bom ou regular sobre o tema, ao mesmo tempo em que somente 65% dos servidores da auditoria manifestaram as mesmas respostas. Ainda entre os que afirmaram ter conhecimento da implantação de algum processo redesenhado, 68% deles também são da área de apoio.

TABELA 3

Conhecimento dos processos redesenhados *versus* área de atuação

Grau de conhecimento	Célula de atuação			
	Apoio		Auditoria	
	Frequência	%	Frequência	%
Excelente	-	0,0	-	0,0
Bom	6	30,0	5	25,0
Regular	13	65,0	8	40,0
Insuficiente	-	0,0	5	25,0
Nenhum	1	5,0	1	5,0
Ausência de resposta	-	0,0	1	5,0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

Já em relação ao conhecimento dos servidores quanto aos objetivos do redesenho, dentre os sugeridos na pesquisa, os apontados com mais frequência foram a melhoria de controle sobre os contribuintes, a redução da quantidade de

usuários nas unidades e a redução do volume do trabalho operacional dos fazendários. Esses objetivos vão ao encontro dos resultados identificados a partir do redesenho, conforme GRAF. 2, haja vista que a redução de demanda de atendimento nas unidades da Sefaz/CE (48%) e a agilidade dos novos processos (25,9%), foram considerados como os principais impactos reconhecidos como provenientes dos processos redesenhados na rotina das unidades de trabalho. Por outro lado, vale ressaltar que, apesar dessa consideração, somente 38,5% dos servidores acreditam que o redesenho tem atingido seus objetivos até a atual fase do projeto; enquanto 21,1% não acreditam neste atingimento; 28,8% afirmaram não saber responder e 11,6% não responderam.

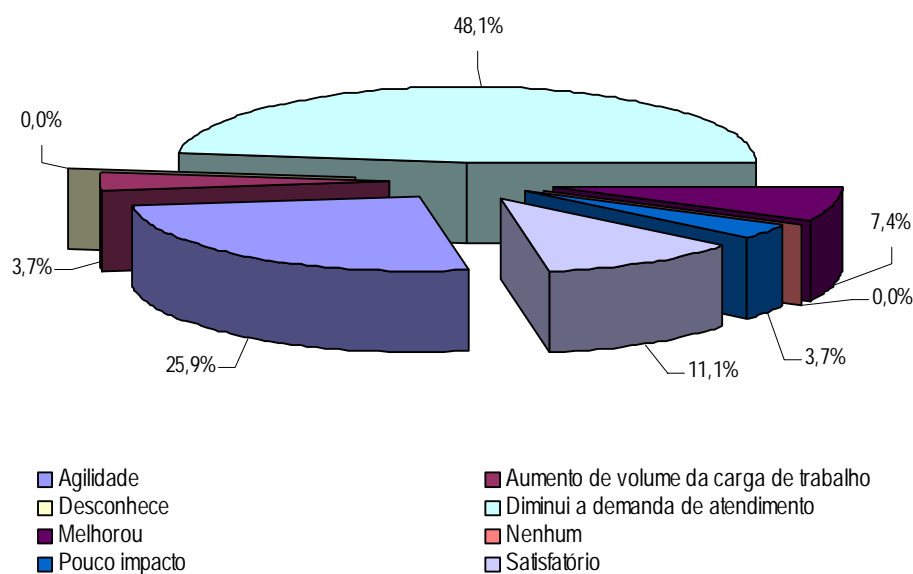


GRÁFICO 2 – Impacto dos processos redesenhados nas rotinas de trabalho  
Fonte: Pesquisa direta

Entretanto, quando se analisa essas respostas, considerando a ocupação de cargo comissionado, percebe-se que 50% dos ocupantes desses cargos acreditam que os objetivos estão sendo atingidos e que os demais 50% não souberam responder, mas expressaram, em resposta aberta, que consideram que estão em parte sendo atingidos. Quanto aos não-ocupantes de cargo comissionado, 37% acreditam que os objetivos do redesenho estão sendo atingidos; 32,6% não souberam responder; 23,9% afirmam que os objetivos não estão sendo atingidos; e 6,5% não souberam responder.

Já quanto à percepção dos servidores acerca da eficiência dos processos redesenhados, conforme mostra o GRAF. 3, 32,7% dos servidores acreditam que eles estão bem mais eficientes; 21,2% crêem que os processos estão mais eficientes, mas que o ganho é pequeno, acumulando assim em 53,9% a crença na eficiência dos novos processos, restando o percentual de 13,5% para os que não acreditam que os processos estão mais eficientes e de 32,7% para ausência de respostas ou outra opinião.

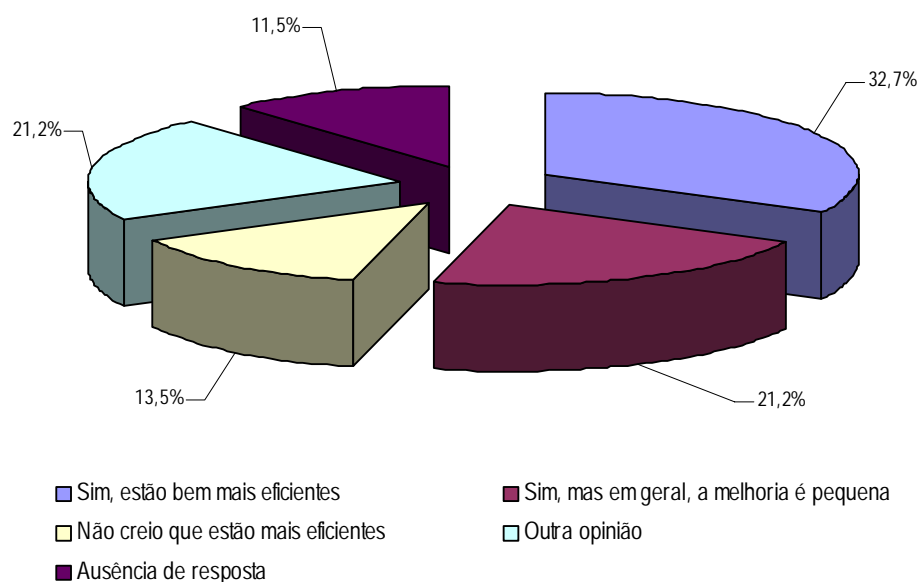


GRÁFICO 3 – Eficiência dos processos, depois de redesenhados  
Fonte: Pesquisa direta

### 5.2.2 A participação dos servidores no projeto de redesenho

Conforme o que foi apurado junto aos servidores pesquisados, 67,3% percebem como fundamental a importância deles nas discussões para o desenvolvimento do projeto de redesenho e 28,8% consideram que ela tem relativa importância. Apesar destes relatos e de acordo com o GRAF.4, a pesquisa também indica que 32,7% dos servidores nunca participaram das discussões a respeito do redesenho e, do restante dos respondentes, 26,9% afirmaram ter participado raramente, 36,5% às vezes, e 3,8% frequentemente.

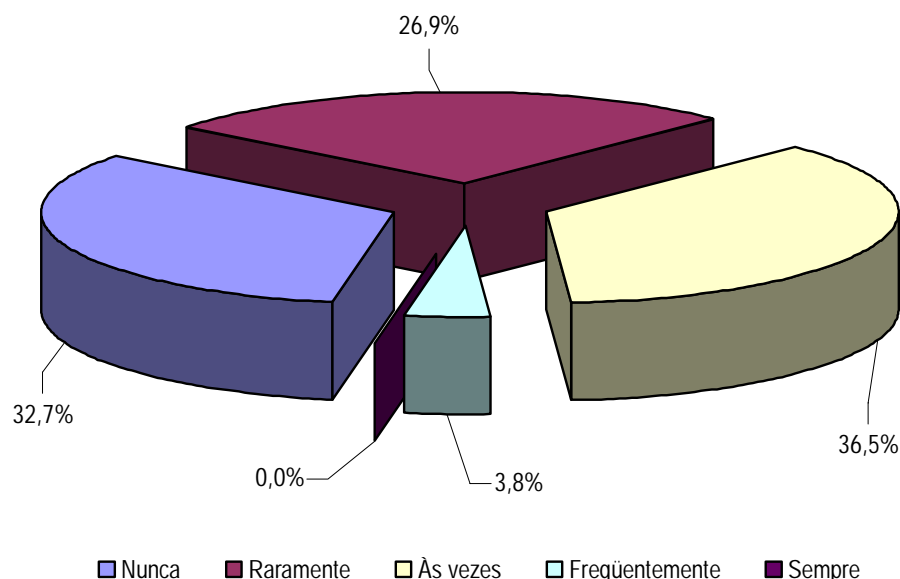


GRÁFICO 4 – Participação nas discussões  
Fonte: Pesquisa direta

Apesar destes níveis apresentados e considerando que a instituição utiliza estratégias que incorporam sugestões apontadas pelos teóricos em mudança organizacional, no conjunto, percebe-se que o grau de satisfação com a participação é positivo na organização (65,4%), mesmo verificando-se que 30,8% dos servidores se consideram indiferentes ou insatisfeitos com a participação no projeto, conforme TAB. 4.

TABELA 4

Grau de satisfação com participação

Grau de satisfação	Freqüência	%
Indiferente	8	15,4
Insatisfação	8	15,4
Pouca satisfação	9	17,3
Razoável satisfação	16	30,8
Satisfação	9	17,3
Muita satisfação	-	0
Ausência de resposta	2	3,8
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

Ainda quanto à participação, percebe-se que, independente dos servidores ocuparem cargo comissionado ou não, em sua maioria, reconhecem como de 'fundamental relevância' sua participação nas discussões do redesenho. Saliente-se que, apesar da potencial oportunidade de participação em função da posição estratégica que ocupam, 50% dos ocupantes de cargo comissionado nunca participaram das discussões. Apesar desta observação, conforme a TAB. 5, o percentual de ocupantes de cargo comissionado, que efetivamente participou das discussões, foi maior do que o percentual dos não ocupantes.

TABELA 5

Participação das discussões *versus* cargo comissionado

Participação	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Nunca	3	50,0	14	30,4
Raramente		0,0	14	30,4
Às vezes	2	33,3	17	37,0
Freqüentemente	1	16,7	1	2,2
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

### 5.2.3 A liderança no projeto de redesenho

Um aspecto adicional à participação diz respeito à liderança dos projetos para conduzir as mudanças. No caso da Sefaz/CE, a liderança do projeto de redesenho é exercida por servidores lotados tanto em áreas de coordenação (nível estratégico), mas, e principalmente, nas Cexats (nível tático-operacional), sejam ocupantes ou não de cargo comissionado. Dessa forma, cria-se uma situação de maior aproximação entre os novos processos e as áreas que irão executá-los, tornando o projeto mais democrático bem como propiciador de um canal natural de adoção das medidas estabelecidas.

A este respeito, da pesquisa efetuada, verifica-se, pela TAB. 6, que 61,5% dos servidores consideram como de fundamental relevância para o desenvolvimento

do redesenho a atuação das lideranças na consecução dele. Já quanto à percepção da atuação da liderança na condução do projeto de redesenho, 65% avaliam positivamente essa atuação - razoável atuação (42,3%) e muita atuação (23,1%).

TABELA 6

Avaliação da necessidade de atuação de lideranças do projeto de redesenho

Avaliação	Frequência	%
Não tem muita relevância	2	3,8
Tem relativa importância	11	21,2
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	32	61,5
Ausência de resposta	7	13,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

#### 5.2.4 A comunicação no projeto de redesenho

Assim como a participação dos servidores nas discussões do projeto de redesenho foi um item considerado de fundamental importância para a sua consecução, a comunicação desenvolvida pela Sefaz/CE para divulgação do projeto também foi considerada fundamental pela maioria dos servidores pesquisados (51,9%); enquanto 25% a consideraram de relativa importância; 13,5% acreditam que ela não tem relevância para o projeto; e 9,6% abstiveram-se de responder a tal questão (GRAF. 5).

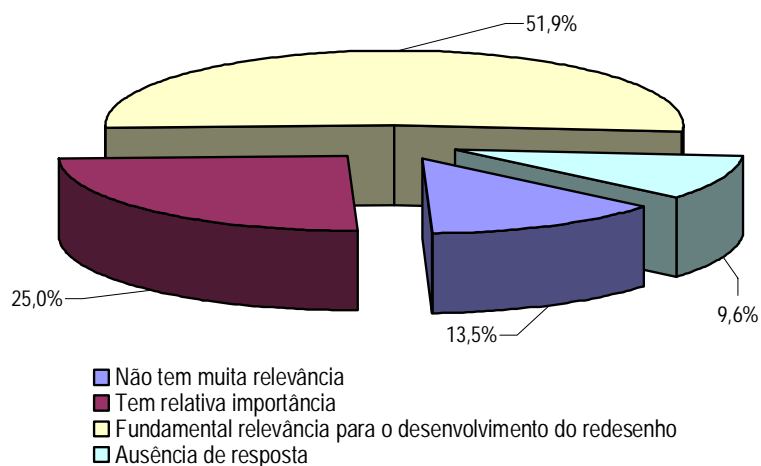


GRÁFICO 5 – Importância da comunicação para a divulgação do projeto  
Fonte: Pesquisa direta

Avaliando a relevância da comunicação no projeto em relação à área de atuação, observa-se que não há nenhum desvio significativo de sentimento quanto à importância da comunicação entre as células de apoio e de auditoria, já que, em todos os casos, a comunicação é vista como de fundamental relevância pela maioria dos servidores.

A despeito de ser consenso na organização que a comunicação é de fundamental relevância para o redesenho, somente 17,3% dos servidores estão de fato satisfeitos com esta comunicação – sendo que 15,4% manifestaram-se satisfeitos e 1,9% muito satisfeitos; 34,6% estão razoavelmente satisfeitos, e 23,1% pouco satisfeitos. A insatisfação foi apontada por 7,7% dos servidores, mesmo percentual dos que se manifestaram indiferentes a esta questão, enquanto 9,6% não manifestaram nenhuma resposta (TAB. 7).

TABELA 7

## Grau de satisfação com comunicação

Grau de satisfação	Frequência	%
Indiferente	4	7,7
Insatisfação	4	7,7
Pouca satisfação	12	23,1
Razoável satisfação	18	34,6
Satisfação	8	15,4
Muita satisfação	1	1,9
Ausência de resposta	5	9,6
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

Essa satisfação limitada à parte dos servidores foi ratificada nos comentários que, majoritariamente, reclamaram por uma maior divulgação do projeto, como revela o seguinte depoimento: “É de fundamental relevância para o bom desenvolvimento da instituição que ‘todos’ os servidores fazendários tomem conhecimento de todos os projetos de redesenho através de uma plenária em auditório”.

### 5.2.5 A tecnologia da informação no projeto de redesenho

Quando as questões relacionadas à tecnologia da informação foram analisadas, pôde-se verificar, conforme o GRAF. 6, que a TI é considerada de fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho por 69,2% dos servidores que responderam ao questionário. Essa relevância é reconhecida independentemente do exercício de cargo comissionado, apesar de entre os que ocupam cargo em comissão esta percepção ser ainda mais forte.

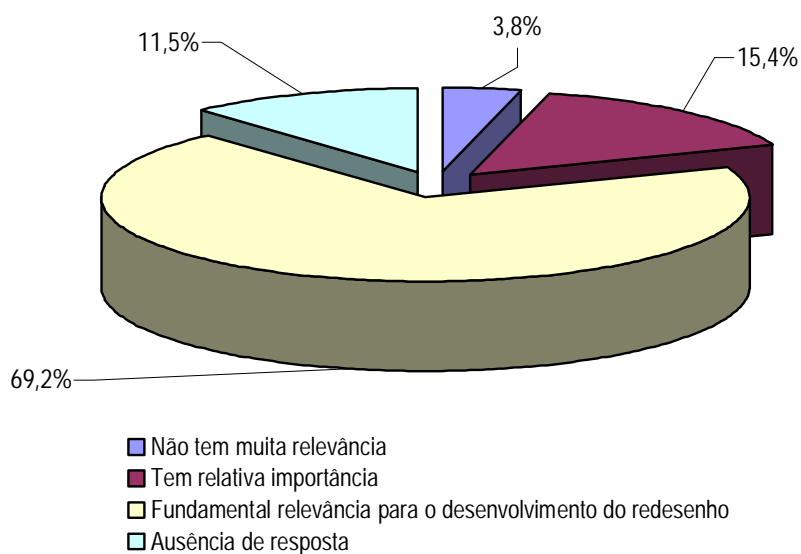


GRÁFICO 6 – Importância da TI no projeto de redesenho  
Fonte: Pesquisa direta

Inseridos neste novo contexto da tecnologia, verifica-se, pela pesquisa, conforme TAB. 8, que 42,3% dos servidores possuem um elevado conhecimento acerca dos serviços que agregam TI; 5,8% possuem um conhecimento altíssimo e 30,8% um razoável conhecimento. Esses aspectos podem ser relacionados ao maciço investimento realizado pela Sefaz/CE em treinamento de seus servidores na área de informática, objetivando prepará-los para novas ferramentas de trabalho que estariam sendo desenvolvidas nesta Secretaria para disponibilização dos próprios servidores, e, especialmente, pelos contribuintes.

TABELA 8  
Nível global de conhecimento dos serviços com agregação de TI

Nível	Freqüência	%
Nenhum	3	5,8
Pouco	1	1,9
Razoável	16	30,8
Elevado	22	42,3
Altíssimo	3	5,8
Ausência de resposta	7	13,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

No entanto, ao se avaliar esse conhecimento por área de atuação, apesar de se observar a mesma proporção (5%) de altíssimo conhecimento tanto por servidores da auditoria como por servidores das áreas de apoio, a maioria dos servidores do apoio tem elevado conhecimento acerca de TI (60% deles) e entre os auditores a maior freqüência, de 40%, é de razoável conhecimento.

Ainda acerca do uso da TI, verifica-se pela TAB. 9 que 36,5% dos servidores declararam ter um elevado nível de utilização de serviços com agregação de TI, enquanto que para 19,2% esta utilização é razoável e, para 7,7%, é altíssimo. Certamente, a implantação de mais processos redesenhados contribuirá para o aumento dessa parcela de servidores, pois, por agregarem muita TI, favorecem uma maior utilização de ferramentas da informática.

TABELA 9  
Nível global de utilização dos serviços disponibilizados pela Sefaz que agregam TI

Nível	Freqüência	%
Nenhum	3	5,8
Pouco	3	5,8
Razoável	10	19,2
Elevado	19	36,5
Altíssimo	4	7,7
Ausência de resposta	13	25,0
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta

Quanto à satisfação, 46,2% estão satisfeitos com estes serviços, 1,9% têm muita satisfação, e 25% têm uma razoável satisfação, o que denota que, no geral, os fazendários estão satisfeitos com os serviços disponibilizados pela Sefaz/CE que agregam TI.

Do exposto, observa-se que a utilização de TI, enquanto elemento crítico para a realização do redesenho, é atentamente observada pelos servidores da Sefaz/CE. Da pesquisa realizada, este foi o segundo item mais comentado em uma questão aberta que sugeria comentários acerca do projeto de redesenho nesta Secretaria, os quais demonstravam preocupação com a melhoria dos equipamentos de informática, quer porque eles são considerados essenciais para o projeto de redesenho, quer porque os servidores reconhecem que os sistemas informatizados precisam ser plenamente integrados, o que não ocorre até então.

### **5.3 Análise dos resultados da pesquisa**

A dinâmica do conhecimento, a partir do meio ambiente e das tecnologias que trazem inovações sociais, força as organizações a adaptarem suas estruturas em um movimento que se repete continuamente nas instituições, mas que nem sempre é percebido e menos ainda analisado. Este trabalho, além de mostrar a experiência da Sefaz/CE quanto ao redesenho de seus processos, busca fazer algumas análises quanto ao desenvolvimento deste projeto, já tendo algumas sido efetuadas ao longo da descrição do caso, inclusive baseadas no referencial teórico que o alicerça, e ainda relativamente à pesquisa efetuada junto aos servidores. Outras observações, no entanto, ainda serão tratadas a seguir.

A partir do eixo referencial abordado neste trabalho, é possível analisar a experiência da Sefaz/CE e procurar enquadrá-la nos parâmetros de flexibilidade, fase de vida em que se situa, tipo de mudanças que tem experimentado, entre outros aspectos, podendo ainda chegar a algumas reflexões, que sirvam de embasamento nas futuras ações desta instituição.

Sua capacidade de auto-renovação, relacionada com a preocupação em aproveitar ao máximo suas potencialidades, buscando modernizar-se e avançar no

aperfeiçoamento de seus processos mais significativos através da estratégia de redesenho, a configura, em parte, segundo os aspectos de flexibilidade apontados por Overholt (2000), como uma organização flexível que precisa ajustar-se às mudanças do ambiente e atender às necessidades do ambiente externo, apesar de não se configurar em uma renovação contínua.

A partir do princípio que a Sefaz/CE é uma Secretaria que foi instituída há mais de um século e analisando-a de acordo com Nakayama e Bitencout (1998), dentre as mudanças naturais, ela está na terceira fase, que é marcada pela maturidade na sustentação de sua identidade e capacidade de auto-renovação, além de adotar uma administração profissional. Apesar de não poder ser considerada uma organização acomodada, espontaneamente realiza mudanças reativas às circunstâncias do dia-a-dia, e, pela adoção do redesenho de processos, operacionaliza mudanças de cunho evolutivo e revolucionário, segundo estes autores.

Observa-se ainda que, com uma postura baseada em posicionamentos estratégicos, a Sefaz/CE demonstra atuar refletindo o processo de interação da instituição com o seu ambiente. Assim, as constantes transformações deste, que acabam sendo vistas como oportunidades ou ameaças - dependendo da percepção que o agente gestor tem do ambiente e da organização - colaboraram na condução das modificações na Secretaria. Essa postura é referenciada por Pinho e Saudanha (2000), a partir dos quais se ratifica a observação de que as inovações na Sefaz/CE se configuram em respostas às demandas da sociedade e da própria instituição que buscam estruturas mais adequadas aos dias atuais; em que posturas que favoreçam a participação também possam ser adotadas.

Nesse sentido, e apesar do seu aspecto de instituição pública em que a questão de continuidade administrativa é uma realidade, observa-se a existência de um ambiente político-institucional propício para o desenvolvimento do projeto de redesenho na Sefaz/CE, quer oriundo do direcionamento adotado pelo núcleo do Governo Estadual que tratava de mudanças, quer pela existência do PNAFE e da cultura já disseminada na Secretaria em busca da qualidade a partir do PROMOFAZ.

Assim, a decisão de modernização da estrutura da Sefaz, iniciada em 1993, vai ao encontro das demandas do Governo do Estado e ainda baseada nas reformas da administração pública desencadeadas em nível federal. Dessa forma, observa-se que o redesenho desenvolvido por esta instituição, que, conforme Carr et al (1994), é dirigido tanto para o cliente, como para o mercado e voltado para resultados além de estar em consonância com o tipo de administração pública gerencial apontada por Jesus (1998), em que os cidadãos são vistos como clientes que requerem do Estado padrões de eficiência e qualidade nos serviços prestados à sociedade.

Ainda seguindo o referencial desse trabalho, alguns aspectos relacionados à aplicabilidade do projeto do redesenho dos processos podem ser avaliados. Inicialmente, a preservação do emprego das pessoas foi um fator que causou uma inquietação entre os servidores e os terceirizados, e, entre os últimos, especialmente aqueles que executam atividades de digitação e apoio ao atendimento, que, com os novos processos, tornam-se progressivamente desnecessários, dada a crescente otimização no uso de TI.

Assim, apesar de Johanson et al (1995) defender que é falso afirmar que projetos de modernização podem causar desemprego, na Sefaz/CE, ao se racionalizar os processos utilizando o enorme potencial oriundo da TI, no mínimo, está evitando-se ou reduzindo a criação de novas vagas de trabalho quando analisamos a questão do servidor concursado. Por outro lado, ao analisarmos as tarefas executadas pelos colaboradores terceirizados, evidencia-se uma disposição à diminuição destes postos de trabalho, especialmente em relação aos processos que ganham uma maior dimensão em TI.

Em função dessas implicações, as principais resistências demonstradas nas entrevistas e durante os Seminários surgiram do medo que essa nova realidade traz. No entanto, buscou-se dissipar essa insegurança por meio de estratégias que procuravam preparar as pessoas para o desenvolvimento do projeto. Com uma ampla divulgação através dos diversos meios de comunicação disponíveis, bem como nos Seminários de Sensibilização, com o tempo, esse desconforto foi minimizado e a insegurança entre os servidores foi perdendo relevância.

Na fase inicial do projeto, que objetivava a sensibilização de todo o corpo de funcionários da Secretaria, buscou-se minimizar as reações negativas e mesmo de estresse entre os servidores. Daí, como pré-requisito para o desenvolvimento do projeto, que prevê a participação das pessoas que fazem a organização, a Sefaz, ao utilizar seus instrumentos de comunicação institucional, também contemplou os terceirizados que atuam na Secretaria e, ao cumprir um cronograma de eventos para disseminação e discussão do projeto, cuidou para que ocorresse a participação e envolvimento dos fazendários, apesar da comunicação não ter atingido os níveis desejados ao longo da execução do projeto, como pôde ser observado na pesquisa.

Além destes aspectos, vale ressaltar que o redesenho encontrou um ambiente favorável na Sefaz já que a cultura por inovação já estava, de certa forma, disseminada na instituição, pois observou-se que, desde a adoção do PROMOFAZ, ocorreu um amplo trabalho de treinamento e de disseminação de idéias e de ferramentas voltadas para a busca da qualidade na instituição, as quais acabaram por contribuir para o desenvolvimento desse projeto. Ressalte-se ainda que a adoção da metodologia de redesenho visa atender a necessidade de adequação dos antigos processos à estrutura implantada na organização em 1997, que priorizava os métodos participativos de gestão.

Ao adotar o redesenho de seus processos, a Sefaz/CE institucionalizou mudanças e aplicou no setor público inovações organizacionais oriundas da iniciativa privada. Da mesma forma, ao selecionar os macroprocessos críticos que se relacionam com suas atividades fins, colocou em evidência a necessidade dos seus clientes, tanto contribuintes como governo. Isso denota que essa Secretaria busca entrar em consonância com as modernas técnicas de gerenciamento, haja vista que, atualmente, o uso de processos é indicado como a base na qual todas as entidades podem criar riquezas.

Por outro lado, ao optar por metodologias que têm a participação das pessoas como uma das premissas fundamentais, a Sefaz reconhece que as mudanças só ocorrerão de fato se as pessoas que dela fazem parte também sofrerem mudanças intelectuais e comportamentais; que a aprendizagem é do indivíduo, mas são suas crenças e ações individuais que formam o contexto

organizacional, conforme observado por Mendes (2003). Daí a importância da formação dos facilitadores internos que conduziram o trabalho das equipes de redesenho, possibilitando a transferência de *Know-how* que tem sido aproveitada para o andamento das diversas fases do projeto.

Nesse aspecto, a formação das equipes do redesenho, de forma coletiva e bem representativa dos usuários internos, foi decisiva para que ocorresse, nos prazos previstos, a revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos e, ainda, o desenho dos novos processos definidos previamente. Além do mais, a própria estrutura de gerenciamento para o redesenho era participativa, pois agregava servidores das diversas áreas envolvidas no projeto, sem, no entanto, distinguir a ocupação ou não de cargo comissionado. Dessa forma, privilegiava aqueles que conheciam os processos a serem redesenhados, e não somente os gestores desses processos.

A questão da participação, até mesmo de usuários externos, de fato, revelou-se imprescindível neste projeto. A experiência da melhoria do subprocesso AIDF-e já então redesenhado, que em sua versão original gerou muitos ruídos junto aos estabelecimentos gráficos, e o posterior lançamento do pré-pedido de AIDF-e, demonstra também a preocupação da instituição com a legitimação dos novos processos pelos seus clientes. A postura da Sefaz em buscar junto aos seus parceiros alternativas que garantissem a viabilidade do subprocesso redesenhado ratifica seu empenho em tornar os processos mais eficientes e eficazes.

Ainda em relação à estrutura de gerenciamento adotada, outro ponto observado e ressaltado como relevante para projetos dessa natureza é a presença de patrocinadores. No caso do projeto de redesenho da Sefaz, esse patrocínio extrapolou as fronteiras da instituição, já que, além dos patrocinadores internos, havia o patrocínio do PNAFE, em nível de suporte financeiro e técnico/estratégico e não meramente gerencial.

Apesar do contexto político-institucional favorável, as pesadas perdas financeiras sofridas por todos os estados nos últimos anos, além da redução nas transferências constitucionais, comprometeram os investimentos necessários ao andamento do projeto em função da contrapartida que cabia ao Estado.

Além das dificuldades de cunho financeiro, é possível ressaltar ainda outras questões, tais como a natureza transitória de governo que ocasionalmente leva a uma alteração no quadro gerencial mais elevado, provocando uma descontinuidade no patrocínio dos projetos em andamento, haja vista a falta de domínio, de parte dos novos gestores, da cultura voltada para os processos, como ocorria com seus antecessores. Assim, o aspecto da descontinuidade administrativa na administração pública, como foi relatado por Mendes (2003), é verificada na Sefaz/CE, o que ocasionalmente prejudica o aprendizado e a sustentabilidade das inovações.

Um outro fator que tem comprometido o andamento do projeto é a quebra na programação de investimentos em TI, quer seja em decorrência dos fatores já abordados ou ainda da burocracia de seu gerenciamento; já que praticamente todos os passos são submetidos à apreciação de um órgão pertencente a uma outra Secretaria estadual para emissão de parecer técnico, quer seja para aquisição de equipamentos, contratação de profissionais ou para outros tipos de investimentos. Além destas deficiências relacionadas aos investimentos em TI, ainda se verifica uma alta rotatividade dos profissionais da área de tecnologia, que, em sua quase totalidade, são terceirizados e estão em constante busca de novas oportunidades de trabalho, especialmente daquelas que possam favorecer-lhes melhores salários.

Dessa forma, evidencia-se que o projeto de redesenho tem sofrido algumas interferências desfavoráveis ao cumprimento de seu cronograma o que tem ocasionado constantes ajustes. Tanto assim, que o prazo final de implantação do projeto, que originariamente tinha como marco dezembro de 2003, foi prorrogado para dezembro de 2004 e mais recentemente para o final de 2005.

Apesar destas dificuldades, e considerando que todo projeto pode sofrer ajustes em sua condução, vale ressaltar que o redesenho dos processos na Sefaz é uma realidade que já mostra resultados, mesmo que estes nem sempre sejam associados ao projeto. Nesse aspecto, é fundamental compreender a percepção dos servidores acerca do projeto, como eles reconhecem sua participação, como avaliam a comunicação empregada em torno do redesenho e outros aspectos relacionados ao projeto, que foram contemplados na pesquisa realizada entre os servidores da

Sefaz/CE, sob a qual foi possível extrair algumas observações que se somam a outras abordagens que tratamos a seguir.

Dentre os servidores, 75% responderam ter conhecimento entre bom e regular acerca do projeto, o que demonstra que o redesenho não se constituiu em uma metodologia de mudança planejada que passou despercebida pelos servidores. Essa afirmativa é confirmada pelo elevado percentual (59,62%) de funcionários que também foram capazes de identificar a fase atual do projeto.

A análise dos questionários foi esclarecedora no sentido de ressaltar que o conhecimento acerca do projeto é mais evidente no grupo de servidores que possui cargo comissionado e entre os que atuam nas áreas de apoio. Quanto ao primeiro grupo, 83,3% afirmaram ter conhecimento da implantação de algum processo advindo do redesenho, enquanto que, entre os que não ocupam, esse percentual é de somente 47,8%, dados compreensíveis se considerarmos que os dirigentes, independente do nível de gerenciamento que exercem, têm maiores oportunidades de acompanhar mais de perto os projetos da Secretaria.

Avaliando-se as respostas em função da área de atuação, observou-se que os servidores das áreas de apoio participam e interagem mais no projeto que os servidores da auditoria. Essa evidência se dá devido ao elevado grau de conhecimento que aqueles demonstraram ter do redesenho, pois, em quase sua totalidade (95%), os servidores das células de apoio afirmaram ter um conhecimento bom ou regular sobre o tema e somente 65% dos da auditoria manifestaram as mesmas respostas. Além do mais, quando solicitados que informassem os impactos oriundos do redesenho, o pessoal de apoio foi o que mais apontou os referidos impactos. Quanto ao grupo de auditores, esses resultados ratificam um sentimento em relação aos funcionários da auditoria fiscal que, pela natureza das atividades que desenvolvem, voltados essencialmente para a fiscalização das empresas, geralmente não interagem com as demais áreas da Sefaz.

As questões de impacto e objetivo possibilitam verificar se o entendimento do projeto de redesenho se dá mais do ponto de vista macro (melhoria da máquina arrecadadora) ou do ponto de vista micro (melhoria interna dos processos). Assim,

quando perguntados sobre os objetivos do projeto de redesenho, reconheciam que seu papel extrapola os limites das rotinas, pois, com mais frequência, responderam que o redesenho possibilita a melhoria do controle sobre o contribuinte; no entanto, quando perguntados sobre os impactos do redesenho, as respostas encontradas levam a crer que estes são mais observados do ponto de vista micro (os principais impactos nas unidades de trabalho apontados foram a diminuição de demanda de atendimento nas Cexat's e a agilidade dos novos processos), o que denota que há uma percepção tanto macro como operacional (micro) do projeto.

Ainda quanto à análise dos dados relacionados ao reconhecimento do atingimento dos objetivos do redesenho, é possível afirmar, através das questões de checagem, que, apesar dos servidores declaradamente admitir, em alguns casos, que os objetivos não foram atingidos, reconhecem os seus impactos. Em consequência disto, há ainda de se investigar se esta contradição observada reflete um determinado grau de exigência ou de insatisfação do servidor ou até mesmo outro sentimento que não pode ser percebido ou ainda expresso, já que não foi dada a oportunidade de resposta no questionário de uma opção como “parcialmente atingidos”.

Quanto ao aspecto da participação dos servidores no projeto, a grande maioria dos servidores reconheceram a importância da participação nas discussões do redesenho. No entanto, é interessante ressaltar que, apesar de somente 40% deles declararem ter efetivamente (às vezes/ freqüentemente) participado, percentual este que sobe para 67,2% se for considerada a frequência do tipo “raramente”, os fazendários não demonstraram estar insatisfeitos com seu grau de participação, manifestação esta que conduz à idéia de que o servidor se sente à vontade para participar, embora muitas vezes não participe efetivamente

Esse aspecto tem referência na constatação de que apesar de a literatura prever que muitos grupos internos têm a competência para efetivar mudanças, mas nem sempre são legitimados pela empresa por não ter independência, esse fenômeno não foi observado na Sefaz/CE. A participação de servidores de vários setores nas equipes de redesenho e a liderança do projeto independente da ocupação de cargo comissionado constituíram-se em elementos que legitimaram o

processo na instituição como um todo, mesmo considerando todas as dificuldades e limitações que isso implica, tal como o deslocamento de servidores dos Núcleos de Execução<sup>7</sup>, até mesmo da região metropolitana e ocasionalmente do Interior do Estado, para as reuniões das equipes do redesenho. A legitimização das atribuições das equipes também foi observada na definição das atividades pertinentes ao redesenho como novas funções para as equipes de trabalho, pautadas em uma agenda semanal, na qual foram definidas as horas de dedicação ao projeto.

Apesar de alguns depoimentos na pesquisa demonstrarem um sentimento de falta de reconhecimento da instituição ao trabalho dos que participaram do projeto de redesenho, da análise do caso, pôde-se observar que, além de legitimar a participação, havia a preocupação de evitar que a rotina do dia-a-dia se constituísse em entraves para as equipes internas de trabalho. Esse fenômeno se reflete no reconhecimento de que o redesenho é um movimento não-autoritário de mudança, mas sim legítimo, que reconhece a atuação das lideranças como positiva no projeto, até mesmo porque, conforme indicam alguns teóricos em mudança organizacional, a participação e o envolvimento, entre outras, são estratégias para se contornar resistências às mudanças nas instituições, e, certamente, essas colaboraram para o sucesso do projeto na Sefaz/CE.

Tanto a variável participação quanto comunicação foram apontadas como essenciais para o projeto, mas, ao se comparar a satisfação dos servidores em relação a elas, verifica-se que, cumulativamente, a satisfação dos servidores com a comunicação, considerando os diversos graus de contentamento, é maior do que a satisfação com a participação, o que denota que eles anseiam mais participar do processo do que simplesmente acompanhá-lo, isto é, querem ser mais atuantes.

Relativamente à utilização de TI, enquanto elemento crítico para a realização do redesenho, observou-se que ela é atentamente observada pelos servidores da Sefaz/CE, uma vez que esse foi o segundo item mais comentado em uma questão aberta que solicitava comentários sobre o projeto de redesenho nesta Secretaria. A preocupação com a melhoria dos equipamentos de informática, quer

---

<sup>7</sup> Unidades de atendimento aos contribuintes, anteriormente denominadas de Coletoria e que, na mais recente estrutura, denominam-se Células de Execução da Administração Tributária (Cexat).

porque eles são considerados essenciais para o projeto de redesenho, quer porque os servidores reconhecem que os sistemas informatizados precisam ser plenamente integrados, o que não tinha ocorrido até então, foi demonstrada em algumas citações.

Ainda quanto ao uso da TI, a avaliação a essa ferramenta pelas áreas de apoio e auditoria ratifica que as diferenças no envolvimento com o programa de mudanças extrapolam questões comportamentais e alcançam a esfera técnica. A pesquisa, no caso, espelha uma realidade quanto ao uso de ferramentas de informática, que é mais intensivo entre o pessoal de apoio, situação essa que está sofrendo alterações, já que, a partir do redesenho dos processos da fiscalização, a demanda pela utilização de TI é crescente, inclusive por parte dos auditores, que estão recebendo nova carga de treinamento para se adequarem aos novos instrumentos de trabalho.

Ainda entre os relatos verificados na pesquisa acerca do redesenho na Sefaz/CE, observaram-se preocupações com uma possível descontinuidade do projeto, dado o grande investimento de recursos financeiros e de pessoal empregados nesse projeto; pois é de fundamental importância para o bom funcionamento da Sefaz e para a melhoria contínua dos processos; e ainda que deveria ter sido implantado há mais tempo, propiciando, tanto ao contribuinte como ao servidor fazendário, melhor eficácia e condições de trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, ao tratar da experiência vivenciada pela Sefaz/CE na aplicação do redesenho de processos e da percepção de seus servidores quanto a esta estratégia, identificou o caminho pelo qual passou e tem passado esta Secretaria, e, assim, contribuiu para o entendimento de alternativas que representam indicações importantes sobre os principais cuidados que uma organização deve tomar ao adotar estratégias desta natureza.

Ficou evidenciado que esta instituição, ao adotar princípios da administração profissional, desvinculada de práticas administrativas prejudiciais às instituições públicas, que eram uma constante na história recente de nosso país, demonstra que a administração pública pode ser tão eficaz e respeitada quanto a administração das empresas privadas. Essa evidência tem respaldo, considerando-se ainda o ambiente político-institucional favorável a estas iniciativas, em nível nacional, onde é crescente o movimento em torno das boas práticas de administração pública;

A abordagem dos processos como elemento decisivo para obtenção de ganhos nas organizações foi uma importante contribuição deste trabalho. Os processos assumiram uma nova dimensão quanto à competitividade que eles poderiam garantir às instituições, independente do tipo e da dimensão que possuem, estando cada vez mais baseados em tecnologia, especialmente em TI. Assim, o redesenho na Sefaz/CE tem se constituído numa oportunidade de melhoria significativa nos processos de negócios que representam ganhos tanto para a instituição como para o contribuinte e a sociedade.

A descrição do caso e a análise da pesquisa ressaltaram que o redesenho dos processos pode ser um meio de implementação do ponto de vista do cliente, inclusive o interno, na gestão pública com a incorporação de mecanismos mais ágeis e interativos de funcionamento junto aos contribuintes e à sociedade em geral. Dessa forma, na busca de atender de modo democrático e transparente as

necessidades de seus clientes, a Sefaz/CE encontrou, durante o redesenho, toda a problemática própria de um processo de mudanças que comporta essas características.

Essas dificuldades podem ser evidenciadas a partir da análise do tratamento dado às variáveis comunicação e participação, pois essas revelaram a necessidade de cuidados por parte dos gestores da Secretaria, que devem estar atentos para um melhor aproveitamento do seu corpo funcional na construção dos novos processos, bem como para dar publicidade às inovações oriundas do redesenho, pois a transparência na condução dos processos assegura uma maior e melhor participação nos mesmos.

É importante se analisar que a experiência e o entusiasmo dos servidores que participam da construção dos novos processos favorecem o crescimento de toda a instituição, inclusive do próprio corpo funcional; ao mesmo tempo, também se evidencia que a falta de empenho da alta gerência no andamento dos projetos podem afetá-lo significativamente. Assim, é interessante que a instituição não deixe de estimular a participação dos servidores na construção de novos processos, até mesmo porque a estratégia da Sefaz/CE em promover a capacitação dos servidores ao longo de sua vida funcional é um fator que colabora para a construção de um ambiente propício ao desenvolvimento de projetos de toda natureza;

Quanto à estratégia para definição das lideranças do projeto - pulverizada em todas as unidades de atuação da Sefaz, ela mostrou-se satisfatória do ponto de vista do reconhecimento da atuação dos líderes pelos servidores.

O trabalho evidenciou ainda que o redesenho, enquanto estratégia que tem como principal instrumento de desenvolvimento a tecnologia da informação, leva a uma maior eficiência nos processos da Sefaz/CE, possibilita a utilização de novos canais de atendimento e de desenvolvimento de diversas atividades na Secretaria e, assim, torna a instituição mais ágil na execução das atividades do dia-a-dia, o que contribui para a otimização da arrecadação dos tributos. Dessa forma, a TI tem um papel decisivo na melhoria dos processos e, conseqüentemente, nos resultados obtidos pela organização.

Assim, a análise acerca do projeto comprova que os pressupostos que nortearam o trabalho foram confirmados, já que o redesenho de processos proporcionou oportunidades de melhoria do desempenho das atividades fins da Sefaz/CE, especialmente mais agilidade aos processos fazendários e que os aspectos relacionados à participação dos servidores, ao sistema de comunicação adotado, à forma de liderança estimulada e ao uso intensivo de tecnologia da informação foram decisivos para o desenvolvimento do projeto de redesenho na Sefaz/CE, apesar da necessidade de melhorias.

Um aspecto também evidenciado na pesquisa junto aos servidores diz respeito à questão do maior envolvimento no projeto dos que ocupam cargo comissionado e daqueles que atuam nas áreas de apoio, tanto em relação ao conhecimento do projeto como um todo, bem como seus impactos, e até mesmo na identificação de um processo redesenhado. Essas constatações são compreensíveis, já que, pela condição de gestores que exercem, é natural que os ocupantes de cargo comissionado tenham esta maior participação e interação com o projeto, da mesma forma que os servidores lotados na auditoria, que, em geral, isolam-se em suas atividades, não interagindo ou sequer conhecendo outras rotinas de trabalho, apresentem dificuldades para interagir com o projeto.

Enquanto instituição pública que tem adotado ao longo dos últimos anos estratégias de melhorias em sua estrutura, algumas delas oriundas de experiências da iniciativa privada, a Sefaz/CE, apesar do ambiente político-institucional propício para o desenvolvimento do projeto de redesenho, enfrentou, e ainda enfrenta, diversas dificuldades, entre elas a descontinuidade administrativa que ocorreu ao longo do projeto. Além disso, as definições de prioridades, diversas a este projeto, aliadas à demora na disposição da instituição na continuidade de adoção do redesenho nos processos ainda não redesenhados, demonstra que ela pode estar desperdiçando uma importante estratégia organizacional, haja vista possuir o domínio das técnicas repassadas à instituição para desenvolvimento do projeto.

Acerca desta problemática, é recomendável o realinhamento das equipes que constituem, ou deveriam constituir, a estrutura de gerenciamento do redesenho nos níveis mais elevados, para que o projeto não sofra maiores problemas de

continuidade, especialmente quanto aos investimentos em tecnologia, tão necessários à implantação dos novos processos.

Apesar destas observações, em linhas gerais, o projeto de redesenho tem proporcionado o alcance de algumas das metas definidas pela Sefaz conforme Anexo II, especialmente quanto à automatização dos processos e à diversificação nos canais de atendimento aos contribuintes que têm reduzido a demanda de atendimento presencial nas unidades fazendárias, e já possibilitou melhorias aos processos da Sefaz/CE.

Embora o presente trabalho não pretenda se constituir em uma agenda de atuação na Sefaz/Ce quanto à implementação do projeto de redesenho, ele foi esclarecedor sobre os pontos fracos e fortes no emprego das variáveis relevantes ao gerenciamento do processo de redesenho e, sendo assim, considera-se oportuna a realização de novos estudos, sobretudo qualitativos. A pesquisa revelou a necessidade de implementação de medidas mais participativas e democráticas que possam abranger um número maior de servidores, haja vista que a identificação da fase atual e as respostas que visavam testar se os servidores conheciam e, por conseguinte, participavam do processo, demonstraram que ele não envolveu a totalidade dos servidores, embora a grande maioria tenha participado.

Finalmente, apesar do tratamento estratégico dado às variáveis relevantes para o gerenciamento do processo nem sempre terem sido o ideal, é possível ainda afirmar que o redesenho de processos nesta Secretaria, de certo modo, possibilitou o interesse pela busca da melhoria da governabilidade, na medida em que procurou aprofundar os valores de eficiência, democracia, responsabilidade e transparência.

## REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Karl. Do contribuinte ao cliente. **HSM Management**, n. 7, mar/abr 1998.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **O Processo de Inovação nas Organizações Públicas: integrando conceitos às práticas**. Anais do XXV Enampad, Campinas, SP, 2001.

BRASSARD, Michael. **Qualidade e ferramentas para uma melhoria contínua**. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1985.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed.34, 2003.

CARR, David K.; DOUGHERTY, Kevin S.; JOHANSON, Henry J.; KING, Robert A.; MORAN, David E. **Redesenhando o processo de negócios: ponto de ruptura**. Tradução Patrick Wuillaume. Rio de Janeiro, Qualitymark Ed., 1994.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim Castor; AGE JOSÉ, Herbert Antonio. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

CEARÁ. **Decreto nº 24.388**, de 28 de fevereiro de 1997, publicado no Diário Oficial do Estado do dia 28.02.97.

CHIAVENATO, Idalberto. **Os Novos Paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas**. São Paulo: Atlas, 1996.

CISNE, José Joaquim Neto. **Administração tributária e democracia participativa: proposta de cidadania fiscal**. Sobral: Ed. UVA, 2002.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, Organização & Métodos: estudo integrado das novas tecnologias de informação**. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de Informações Gerenciais: tecnologia da informação e a empresa do século XXI**. São Paulo: Atlas, 1998.

CSILLAG, João Mário; PEREIRA, Susana Carla Farias; DUARTE, André Luís de Castro Moura. "Re-visitando" o Conceito de Reengenharia: O Caso Aventis Pharma. **Anais do XXVI Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Salvador, BA, 2002.

CURRID, Cheryl. **Estratégias de Reengenharia para sua empresa:** um guia prático para o mundo da tecnologia da informação. Tradução Ronaldo Sérgio de Brasi. Rio de Janeiro: Record, 1995.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos:** como inovar na empresa através da tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DEMING, Edwards. **Qualidade:** a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando em Tempos de Grandes Mudanças.** 4ª ed. São Paulo: Pioneira, tradução: Nivaldo Montingelli Jr., 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Revista de Administração**, São Paulo v.33, n.1, p. 51-59, jan/mar 1998.

FERREIRA, Ademir Antonio. **Gestão Empresarial:** de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira, 1997.

FRANÇA, Júnia Lessa. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas.** Colaboração: Ana Cristina de Vasconcelos, Stella Maris Borges, Maria Helena de Andrade Magalhães. 4 ed. ver. e aumentada. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

GALLIANO, A. Guilherme. **O Método Científico:** teoria e prática. São Paulo: Mosaico, 1979.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1991.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE- Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.40, n.1, p. 6-19, jan/mar 2000.

GONÇALVES, Sandro A., MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Mudança Organizacional: Institucionalização e cognição na Análise do caso da Companhia Paranaense de Energia. **Anais do XXIII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1999.

HAMEL, Gary e PRAHALAD, C. K.. **Competindo pelo futuro:** estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

HAMMER, Michael. **Além da Reengenharia**: como organizações orientadas para processos estão mudando nosso trabalho e nossas vidas. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

\_\_\_\_\_. A Empresa voltada para processos. **HSM Management**, ano 2, n. 9, p. 6-9, jul/ago1998.

\_\_\_\_\_. **A agenda**: o que as empresas devem fazer para dominar esta década. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. 13 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

JESUS, Jorge Wilton Pereira de. A reforma do aparelho de Estado. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

JOHANSSON, Henry J.; MCHUGH, Patrick; PEDLEBURY, A. John; WHELLER III, William A. **Processos de Negócios**: como criar sinergia entre a estratégia de mercado e a excelência operacional. São Paulo: Pioneira, 1995.

LOIOLA, Elizabeth. Estratégias de Reestruturação na Indústria de Laticínios: Os Exemplos da Nestlé, Parmalat e Danone. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

MACHADO, Denise Del Prá Netto. A utilização da cultura para implementação de mudanças organizacionais. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva; FERNANDES, Bruno H. Rocha. Mudança e estratégia nas organizações: perspectiva cognitiva e institucional. **Anais do XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. V.I. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração**: da escola científica à competitividade na economia globalizada. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Sustentabilidade das Inovações Gerenciais na Administração Pública. **Anais de XXVII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Atibaia, SP, 2003.

MICKLETHLWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. **Os Bruxos da Administração**: como se localizar na babel dos gurus empresariais. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

NADLER, David; TUSHMAN, Michael L.. A organização do futuro – As lições mais importantes do século XX e os próximos desafios que levarão ao novo desenho da empresa. **HSM Management**, ano 3, n. 18, p. 58-66, jan/fev 2000.

NAKAYAMA, Marina Keiko; BITENCOURT, Cláudia. Processos de mudança e estresse ocupacional. **Anais de XXII Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

OVERHOLT, Miles H. Flexibilidade e vantagem competitiva. **HSM Management**, ano 3, n. 18, p. 68-72, jan/fev 2000.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais, **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n.11, p. 153-168, jan/abr 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v.5, n. 12, p. 59-79, mai/ago 1998.

PINHO, José Antonio G.; SAUDANHA, Mercejane W. O Que Faz o governo Municipal no Brasil? Realizações, Tendências e Perspectiva. **Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Florianópolis, SC, 2000.

QUIVY LucVan, CAMPENHOUDT, Raymond. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1995.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. **Melhores desempenhos das empresas**: ferramentas para a melhoria da qualidade e da competitividade. São Paulo: Makron Books, 1992.

SATO, Geni Satiko. Estratégia e Estrutura Organizacional: o caso Sadia. **Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Foz do Iguaçu, PR, 1998.

SAUSEN, Jorge Oneide. Adaptação Estratégica Organizacional: o caso da Kepler Weber S/A. **Anais do XXV Encontro Nacional da ANPAD – ENAMPAD**, Campinas, SP, 2001.

SEFAZ/CE. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (46), 2000.

\_\_\_\_\_. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (50), (51), 2001.

\_\_\_\_\_. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (57), (58), (59), 2002.

\_\_\_\_\_. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (61), (62), 2003.

\_\_\_\_\_. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (65), 2004.

\_\_\_\_\_. **Jornal Sefaz Novo Tempo**. Fortaleza: SEFAZ/CE, n. (68 a 70), 2004.

SELLTIZ, WRIGHTSMAN; COOK. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. v. I, II, III. Louise H. Kidder (org. 4. ed.) São Paulo: EPU, 1987.

VASCONCELOS, Delcilândia Lopes. Redesenho de Processos – uma resposta à reengenharia. O caso da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Anais do IX Encontro de Pesquisadores**, Fortaleza, CE, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# **ANEXOS**

**ANEXO I**

**ANEXO I**

**Termo de Referência**

## 1. Antecedentes

### **Modelo Organizacional Anterior:**

#### Características

- Grande e complexo sistema organizacional;
- Segmentação das especializações no sentido horizontal e vertical;
- Estrutura departamental;
- Excessivo número de níveis hierárquicos;
- Modelo piramidal e burocrático;

#### Deficiências

- Visão Parcial da organização;
- Elevado custo de manutenção;
- Morosidade na tomada de decisão e execução das ações;
- Cultura corporativa e burocrática;
- Fluxo de informação precário;
- Dificuldade no processo de comunicação e difícil entendimento interdepartamental;
- Má distribuição de pessoal;
- Sistemática insatisfatória de planejamento;
- Grande dificuldade de adaptação às novas situações ambientais, associados a forte resistência corporativa.

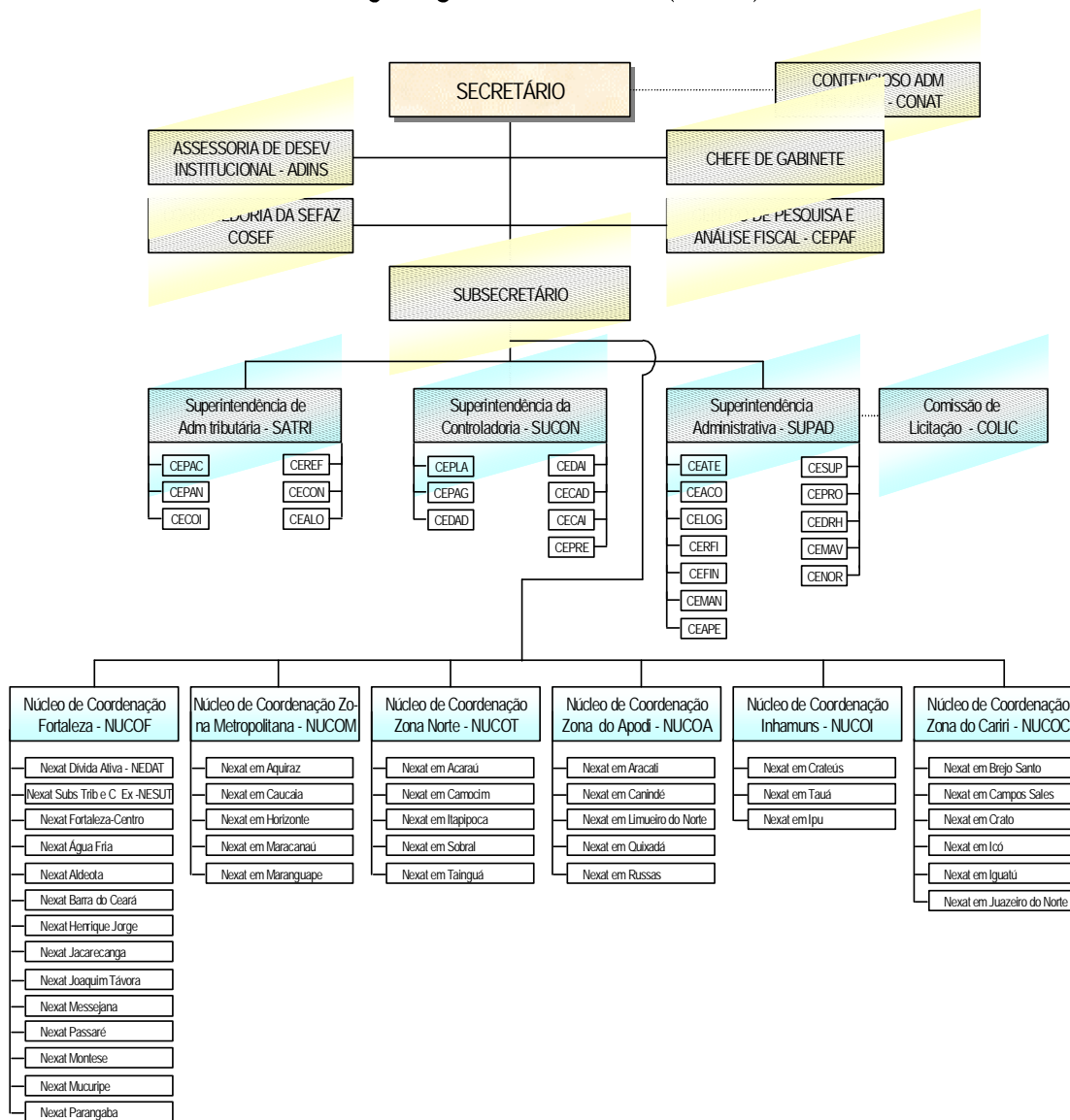
Objetivando a superação das deficiências deste modelo, a organização implementou em 1997, um novo modelo de gestão tendo como novos princípios organizacionais:

- Visão de processo;
- Ação de equipes multidisciplinares;
- Visão e decisão compartilhada;
- Substituição da competição pela cooperação;
- Interatividade.

Embasado nos princípios citados, o novo modelo organizacional foi desenhado e implementado, tendo como metas:

- Redução do número de níveis hierárquicos;
- Melhor distribuição dos servidores;
- Modelo de gestão compartilhado e interativo;
- Maior autonomia dos órgãos de execução;
- Descentralização do processo decisório;
- Correção das anomalias do modelo anterior;
- Mudança de cultura.

# Organograma da Sefaz (Atual)



A implementação do atual modelo organizacional, teve como resultados imediatos: uma sensível redução de níveis hierárquicos e redistribuição de pessoal, com desconcentração nas áreas meio da instituição e fortalecimento das unidades de execução, conforme se pode constatar no quadro abaixo.

<b>ANÁLISE COMPARATIVA DA SITUAÇÃO ANTERIOR COM A SITUAÇÃO ATUAL</b>				
Indicadores Organizacionais	Situação anterior		Situação atual	
1. Número de níveis hierárquicos	9		4	
2. Número de unidades administrativas	169		53	
3. Cargos em comissão	452		200	
Indicadores de pessoal lotação e desconcentração	Situação anterior		Situação atual	
	Número	%	Número	%
1 – Pessoal próprio (1)	1.726	100,0	1.529	100,0
• Gabinete e assessoria	38	2,2	29	1,9
• Contenciosos Adm. Trib.	56	3,2	58	3,8
• Depto./Superintendências	383	22,2	217	14,2
• Unidades regionais	597	34,6	44	2,9
• Unidades locais	652	37,8	1.181	77,2
2 – Pessoal locado (terceirizado)	1.345	-	1.144	-
3 – Total (Próprio + locado)	3.071	-	2.673	-

(1) A diminuição do quadro de pessoal próprio é decorrente somente de aposentadorias.

## 2. Justificativa

O processo de modernização, entretanto, teve um esforço concentrado na estrutura organizacional e na formulação de um novo processo decisório, continuando inalterados todos os outros processos fazendários. Embora o desencadeamento de ações isoladas, tenham gerado melhorias em alguns processos.

Faz-se necessário portanto, nesse momento, o desenvolvimento de projeto específico, visando a Reestruturação e modernização do sistema de administração tributária do Estado, através da adequação dos seus processos às demandas atuais da organização através da racionalização e simplificação dos processos de tributação, de arrecadação, de fiscalização, de administração e previdência da Secretaria da Fazenda do Estado – SEFAZ/CE, de forma a otimizar recursos e viabilizar uma organização “ágil”, no atendimento das necessidades de sua clientela.

Estas ações estão previstas no Programa de Modernização e Reestruturação Tributária do Estado do Ceará, constantes do Prodoc BRA/00/002 do PNUD.

### 3. *Objetivos*

O presente Termo de Referência tem por objetivo especificar os serviços a serem realizados bem como estabelecer os critérios de seleção de empresa especializada para o desenvolvimento e implementação do projeto de Racionalização dos processos da SEFAZ/CE.

### 4. *Serviços a serem realizados*

A Empresa/Instituição a ser contratada, deverá:

- (i) capacitar equipe técnica que irá participar a elaboração do projeto;
- (ii) redesenhar os processos Fazendários, conforme especificados no item 6.2.2;
- (iii) acompanhar a implementação das soluções indicadas.

### 5. *Requisitos Gerais*

#### 5.1. **Prazo de Realização**

As atividades, deverão ser agrupadas em módulos e executadas em um prazo total máximo de **240 dias corridos** contados a partir da assinatura do contrato. Deverá ser anexado à Proposta Técnica cronograma estipulando início e término de execução de cada módulo.

#### 5.2. **Metodologia e organização dos trabalhos**

A metodologia para desenvolvimento e documentação deverá ser definida na proposta técnica da Licitante, devendo entretanto observar o seguinte:

- Desenvolvimento de equipe interna – preparar equipe de trabalho, constituída por servidores da SEFAZ, com treinamento específico e transferência de tecnologia, objetivando assegurar a internalização de conceitos, bem como a continuidade do processo de modernização;
- Desenvolvimento do projeto voltado para análise, diagnóstico e detecção das melhorias dos processos;
- Orientação e apoio integral para a implantação dos projetos de melhoria que permitam resultados objetivos mais imediatos;
- Compromisso com a equipe, na condução da reestruturação dos processos e da reorganização dos postos de trabalho.

#### 5.3. **Infra-estrutura e recursos logísticos**

- A Secretaria da Fazenda do Ceará fornecerá os recursos logísticos necessários à execução do Projeto, quais sejam:
- Uma sala específica para a equipe de trabalho;
- Recursos Tecnológicos necessários (microcomputadores);
- Material didático;
- Legislação em meio magnético.

#### **5.4. Abrangência**

Os serviços a serem realizados deverão abranger os macro-processos de: **tributação, arrecadação, fiscalização, e controladoria** da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e serão distribuídos em três módulos, conforme descrito nos itens a seguir.

### **6. Especificação dos módulos de serviços**

#### **6.1. Motivação e sensibilização para a mudança.**

##### **6.1.1. Escopo**

- Desenvolver programa de divulgação do projeto de racionalização de processos na organização;
- Promover programas de motivação e envolvimento dos servidores no projeto;
- Nivelar conceitos e apresentar metodologia para o corpo gerencial da organização.
- Formar e treinar equipe interna responsável pela execução do projeto de racionalização.

##### **6.1.2. Produtos**

- Programa de Treinamento;
- Equipe interna treinada e preparada para participação no Projeto;

##### **6.1.3. Requisitos / Restrições Específicas**

À consultoria compete a definição de metodologia de facilitação de todas as ações necessárias à implementação do Projeto, buscando neutralizar focos de possíveis resistências ao processo, sempre compondo uma parceria produtiva e eficaz com os recursos humanos da organização, elementos primordiais para o êxito do projeto.

Premissas básicas:

- Comprometimento dos dirigentes e demais membros da equipe;
- Compartilhamento da assimilação sobre os pontos-chave do projeto;
- Total transparência nas informações pertinentes aos trabalhos;
- *Feedback* constante durante o processo
- Senso de urgência na implementação das ações necessárias.

O treinamento deverá ocorrer nas instalações da Secretaria na cidade de Fortaleza-CE.

##### **6.1.4. Quantificação**

Deverá ser preparada uma equipe de aproximadamente 30 (trinta) servidores.

##### **6.1.5. Critérios de Avaliação**

A avaliação do treinamento será realizada pelo PROJETO através do acompanhamento da atuação e desempenho dos treinandos. Esta avaliação será realizada em 30 (trinta) dias após o término dos treinamentos.

### **6.1.6. Apropriação dos custos e forma de pagamento**

Os custos deverão ser apropriados em valor unitário por treinando e no total para, no mínimo, 30 (trinta) participantes.

O pagamento será efetuado de acordo com a quantidade de treinandos efetivamente participantes, após a avaliação do projeto. No caso de constatação de deficiências de aproveitamento de 20% ou mais dos participantes, a contratada deverá proceder a reciclagem sem ônus para a contratante.

## **6.2. Revisão dos macro-processos, processos e subprocessos**

### **6.2.1. Escopo**

- Identificar os macroprocessos representativos dos trabalhos dentro das áreas de abrangência especificadas;
- Elaborar diagnóstico e análise das modificações necessárias;
- Definir critérios objetivos para dimensionamento de funcionários por área/processo;
- Definir perfil, capacitação e qualificação dos técnicos/profissionais por área/processo.

### **6.2.2. Produtos**

- **Emissão de pareceres tributários:**  
Diretrizes para adequação do processo decisório  
Especificação do quantitativo ideal de consultores tributários em relação à demanda.  
Documentação de procedimentos para a área
- **Controle da Arrecadação:**  
Especificação de normas e procedimentos para Cadastramento de contribuintes.  
Modelo lógico de dados do Cadastro de Contribuintes do Estado  
Diretrizes para construção do novo sistema de Cadastramento de Contribuintes.  
Modelo de “Documento Único de informações do Contribuinte de ICMS”.  
Especificação de procedimentos para aperfeiçoamento da cobrança administrativa.  
Diretrizes para construção de sistema informatizado de controle dos impostos de transmissão, causa mortes e doações.  
Especificação de normas e procedimentos para Autorização da Emissão de Documentos Fiscais - AIDF
- **Controle da Fiscalização:**  
Diretrizes para aperfeiçoamento da Metodologia de planejamento da fiscalização de estabelecimentos  
Redefinição de métodos, técnicas e procedimentos para a Fiscalização de Trânsito de mercadorias nos postos de fronteira incluindo a estrutura administrativa, dimensionamento de pessoal e recursos tecnológicos, distribuição geográfica, controle e segurança da mercadoria apreendida.  
Modelo de planejamento da atuação da unidades móveis de fiscalização.

- **Controladoria:**

Definição de diretrizes para construção do sistema de controle da previdência do Estado.

### **6.2.3. Requisitos/Restrições Específicas**

Todos os trabalhos deverão ser realizados nas instalações da Secretaria de Fazenda do Ceará.

Todos métodos técnicas e procedimentos utilizado para realização dos trabalhos deverão ser realizados sob a supervisão do PROJETO e com a participação do corpo técnico da Secretaria de Fazenda.

Todos os produtos deverão ser devidamente documentos e entregues a SEFAZ, em meio impresso e meio magnético.

### **6.2.4. Quantificação**

O prazo máximo previsto para realização deste serviço é de 210(duzentos e dez) dias corridos.

### **6.2.5. Critérios de avaliação**

Os resultados do trabalho serão avaliados pela equipe técnica designada pelo PROJETO que certificará a sua compatibilidade com a especificação dos produtos.

### **6.2.6. Apropriação dos custos e forma de pagamento**

Os custos deverão ser apropriados, na proposta comercial, por Produto.

O Pagamento será efetuado mensalmente de acordo com os produtos entregues e aprovado pelo PROJETO.

## **6.3. Acompanhamento da implementação das soluções indicadas**

### **6.3.1. Escopo:**

Acompanhar soluções propostas em sua fase de transição;  
Definir procedimentos para garantir a compatibilidade entre as soluções de informática e de desenho de processos;  
Analisar e equacionar situações específicas que necessitem de ajustes para consolidar os novos processos

### **6.3.2. Produtos**

Pareceres Técnicos sobre o Processo de implementação, validados pela a equipe técnica do projeto.

### **6.3.3. Requisitos/ Restrições Específicas:**

Realização de visitas técnicas mensais, objetivando reuniões com as equipes de implementação dos processos, para proceder aos ajustes necessários.

### **6.3.4. Quantificação**

As visitas Técnicas totalizarão uma carga horária máxima de 100(cem) horas, em um período de 06 (seis) meses.

### **6.3.5. Critérios de Avaliação:**

Os Resultados das Visitas Técnicas de Acompanhamento, serão avaliadas pela equipe técnica designada pelo PROJETO que certificará os pareceres emitidos e o total de horas efetivamente trabalhadas.

### **6.3.6. Apropriação dos custos e forma de pagamento**

Os custos deverão ser apropriados, na proposta comercial, em valores unitários - por hora trabalhada - e no total de 100 (cem) horas.

O pagamento será efetuado mensalmente de acordo com os produtos entregues e quantidade de horas efetivamente trabalhadas, validadas pela equipe do PROJETO.

## **7. Avaliação das Propostas Técnicas**

### **7.1. Metodologia de avaliação**

A avaliação das Propostas das LICITANTES será orientada sob os seguintes enfoques:

- Perfil da Empresa/Instituição
- Perfil da Equipe Técnica do Projeto
- Exposição da Proposta Técnica pela Licitante

### **7.2. Perfil Empresarial**

#### **7.2.1. Experiência Empresarial**

Atribuição de pontos aos atestados de competência técnica apresentado pela Licitantes, onde constem a realização dos serviços constantes da tabela abaixo.

#### Regras de Pontuação

- Cada Licitante poderá apresentar no máximo 6 (seis) atestados, emitidos cada um, por uma pessoa jurídica de direito público ou privado distinta.
- Cada atestado poderá contemplar um ou mais dentre os serviços constantes da tabela.
- A pontuação cumulativa atribuída a cada atestado será igual à soma dos pontos de cada tipo de serviço constante do atestado.
- Para cada atestado, cada espécie de serviço será considerada apenas uma única vez.
- Não serão considerados os serviços realizados em prazos inferiores a 6 (seis) meses.
- Somente serão considerados os atestados datilografados ou impressos por computador, sem rasuras, emendas ou entrelinhas considerados os atestados onde constem o nome da empresa, natureza jurídica, **resumo do serviço** realizado, prazo de realização, recursos tecnológicos utilizados, endereço, telefone para contato, data de emissão, nome do técnico responsável pela execução, cargo e assinatura do emitente.
- Não serão aceitos atestados emitidos com data anterior a 24 (vinte e quatro) meses da publicação do edital.

<b>Natureza dos serviços</b>	<b>Pontos</b>
Análise e redesenho de processos	4,59
Marketing institucional	4,34
Reestruturação organizacional	4,10
Desenvolvimento gerencial	3,86
Implantação de “Programa de Gestão da Qualidade”	3,62
Implantação das Normas ISO 9000	3,38
Planejamento estratégico	3,14
Gestão de recursos humanos	2,90
Projeto de Sistemas de informações	2,66
Desenvolvimento de sistemas de informações	2,41

### 7.3. Certificação de Qualidade “ISO”

Às Licitantes que apresentarem Certificação “ISO” 9000 será atribuída uma pontuação.

#### Regras para pontuação

- Somente será considerada certificação em atividades compatíveis com o objeto do Edital.
- Somente será considerado 1 (um) Certificado “ISO” da série 9000.
- Ao atestado ISO 9000 apresentado será atribuído **90 (noventa) pontos**.

### 7.4. Perfil da Equipe Técnica

#### 7.4.1. Experiência dos Coordenadores

Pontuação atribuída à experiência e formação constantes do currículo de cada coordenador.

#### Regras para pontuação

- Serão considerados para este fim, no máximo, 2(dois) currículos de coordenadores.
- Somente serão considerados os serviços onde conste o nome do cliente, endereço, telefone e nome para contatos.
- A cada ocorrência no currículo, relativa às experiências constante da tabela, será atribuída a quantidade de pontos indicada.
- Cada currículo receberá uma pontuação cumulativa de acordo com a quantidade de experiências apresentadas.
- Somente serão consideradas as experiências com prazo de realização superior a 3 (três) anos.
- Se o currículo apresentar o mesmo tipo de experiência, realizadas em clientes ou períodos distintos, terá o seu prazo acumulado.

<b>Experiências</b>	<b>Pontos</b>
Análise e redesenho de processos	2,9
Projetos em Instituições Pública	2,9
Gestão Organizacional	2,9
Comunicação institucional	2,9
Mais de 5(cinco) anos em coordenação de Projetos.	2,3
Programas de capacitação e treinamento	2,2
Gestão de Recursos Humanos	2,2
Programas de qualidade - ISO 9000	1,9
Projetos na área de Informática	1,9

#### 7.4.2. Formação dos coordenadores

Pontuação atribuída ao grau de formação e especialização dos Coordenadores.

##### Regras de Pontuação

- Para comprovação da formação superior, mestrado e doutorado será exigido diploma reconhecido pelo MEC.
- Cada nível de formação – superior, mestrado, doutorado – será considerado uma única vez.
- Serão considerados, no máximo, três certificados de especialização, se em áreas distintas e com duração mínima de 360 horas cada um.

Formação Superior	2,9
Especializações em áreas compatíveis com objeto do edital	2,9
Mestrado/doutorado	1,9

#### 7.4.3. Experiência dos Técnicos da Equipe

Pontuação atribuída à experiência e formação dos técnicos que comporão a equipe.

##### Regras para pontuação

- Serão considerados para este fim, no máximo, 2(dois) currículos de coordenadores.
- Somente serão considerados os serviços onde conste o nome do cliente, endereço, telefone e nome para contatos.
- A cada ocorrência no currículo, relativa às experiências constante da tabela, será atribuída a quantidade de pontos indicada.
- Cada currículo receberá uma pontuação cumulativa de acordo com a quantidade de experiências apresentadas.
- Se o currículo apresentar o mesmo tipo de experiência, realizada mais de uma vez, em clientes ou períodos distintos, terão os seus prazos acumulados.
- Somente serão consideradas as experiências com prazo de realização mínima de 1 (um) ano.

<b>Experiências</b>	<b>Pontos</b>
Análise e redesenho de processos	1,51
Administração Pública	1,43
Projetos em Instituições Pública	1,36
Gestão Organizacional	1,29
Comunicação institucional	1,22
Programas de capacitação e treinamento	1,15
Gestão de Recursos Humanos	1,08
Programas de qualidade - ISO 9000	1,00
Projetos na área de Informática	0,93
Mais de 5(cinco) anos de experiência	0,86
Formação Superior	0,79
Mestrado/doutorado	0,72

#### **7.4.4. Formação dos Técnicos da Equipe**

Pontuação atribuída à formação dos membros da equipe técnica.

##### Regras de Pontuação

- Para comprovação da formação superior, mestrado e doutorado será exigido diploma reconhecido pelo MEC.
- Cada nível de formação – superior, mestrado, doutorado – será considerado uma única vez.
- Serão considerados, no máximo, três certificados de especialização, se em áreas distintas e com duração mínima de 360 horas, cada um.

#### **7.4.5. Apresentação da proposta técnica**

Pontuação atribuída a exposição oral relativa às propostas técnicas a ser realizada pelas respectivas Licitantes, para uma comissão especialmente designada composta de 9 (nove) membros e que deverá realizar-se após a abertura das propostas.

A Licitante providenciará todo o material e equipamentos necessários para a exposição.

Somente os representantes da Licitante, devidamente credenciados, e os membros da comissão poderão participar da exposição.

A abstenção ou ausência sem motivo justificável de qualquer Licitante, implicará em sua desclassificação.

##### Regras de Pontuação

- Cada membro da comissão atribuirá uma nota entre 0(zero) e (10) dez a cada quesito.
- Para cada Licitante não serão considerados os avaliadores tenham lhe atribuído a menor e a maior quantidade total de pontos.
- A nota final de cada quesito será calculada pela média aritmética das notas atribuídas pelos membros da comissão excluídos as notas dos avaliadores desconsiderados. Isto é, como são nove membros, excluídos 2 (dois), restarão 7 (sete) notas.
- Em cada formulário de avaliação de cada avaliador a nota de cada quesito deverá ser multiplicada pelo peso indicado na tabela e dividido por 7 (sete).
- A nota de cada avaliador será igual à soma dos valores assim obtidos para todos os quesitos.
- A Pontuação final da Licitante para a Apresentação será igual à soma das notas de todos os 7 (sete) avaliadores.

<b>Quesitos</b>	<b>Pesos</b>
Contextualização da metodologia proposta	3,49
Detalhamento das fases e atividades do trabalho	3,49
Definição e Abrangência dos produtos finais	3,49
Método, técnicas para transferência de conhecimentos	3,14
Modelo de gerenciamento do contrato e serviços a ser adotado	2,79
Procedimentos para controle da execução da atividades	2,79
Método, técnicas e ferramentas a serem utilizadas nos trabalhos	3,14
Facilidade de comunicação do apresentador	2,44
Organização da apresentação	2,44
Clareza e objetividade no atendimento aos esclarecimentos	2,79

#### **7.4.6. Nota técnica final**

A nota técnica final da Licitante será obtida pela soma dos pontos atribuídos a cada documento (Atestados/ Certificados/ Diplomas/ Currículos/ nota dos avaliadores) conforme explicitado nos critérios de avaliação.

### **8. Avaliação final das Propostas**

O critério de avaliação final das propostas será o de técnica e preço adotando-se as seguintes proporções

$$\text{Avf} = 8 \times \text{It} + 2 \times \text{Ip onde:}$$

**It::** Índice técnico calculado dividindo-se a nota técnica da Licitante, pela melhor nota técnica obtida. E

**Ip::** Índice de preço, obtido pela divisão do menor preço ofertado pelo preço ofertado pela Licitante.

Será considerada vencedora a Licitante que obtiver a melhor avaliação final (Avf). Em caso de empate será considerada vencedora a que oferecer o menor prazo de conclusão dentro do limite estabelecido. Persistindo o empate será decidido por sorteio conforme previsto no Edital.

### **9. Elaboração das Propostas**

#### **9.1. Documentação**

Para comprovação dos elementos necessários à avaliação técnica, as LICITANTES deverão apresentar, além dos documentos previstos no Edital, a documentação técnica abaixo especificada.

Nos casos de declarações emitidas pelas próprias LICITANTES, o comitê de Licitação poderá requerer à LICITANTE, em qualquer tempo, comprovação documental das informações constantes das mesmas, o que deverá ser atendido em um prazo máximo de 48 horas da data de recebimento da solicitação, sob pena de nulidade da respectiva declaração.

A ausência de qualquer dado ou informação nos documentos apresentados que prejudique a aplicação dos critérios de avaliação implicará na não pontuação da LICITANTE nos respectivos Fatores/quesitos/subquesitos afetados.

A Documentação deverá obrigatoriamente constituir-se de:

**I. Declaração de concordância com os termos do Edital**

**II. Declaração de Participação na Audiência Pública**

Declaração de Participação da Licitante à Audiência Pública patrocinada pelo PROJETO onde serão obtidos os esclarecimentos adicionais. A referida Audiência deverá ocorrer 3 (três) dias após a vencimento do prazo para aquisição dos Editais, ressalvando-se os casos alteração que, se ocorrem deverão ser comunicados com a devida antecedência.

**III. Experiência Empresarial**

Atestados/declarações de capacidade técnica de trabalhos realizados.

**IV. Formação e Experiência Profissional dos Consultores/Técnicos**

a) Cópias autenticadas dos documentos que comprovem a formação acadêmica dos profissionais apresentados (certificado de conclusão ou diploma reconhecidos pelo MEC).

b) Currículos dos profissionais, explicitando: nome do profissional, função que ocupará na equipe (Coordenação/gerência ou execução), formação acadêmica (nível, nome do curso, entidade onde realizou e período de realização); experiências profissionais com datas de início (MM/AA) e término (MM/AA), resumo dos serviços realizados, recursos utilizados (Sistema Operacional, linguagens utilizadas, SGBD, etc.), declaração de que concorda com a sua indicação pela LICITANTE para compor a equipe do projeto, data e assinatura do consultor/técnico na última página e rubrica nas demais.

**V. Características da ferramenta a serem utilizadas**

Descrição das ferramentas e metodologias a serem utilizadas para realização dos trabalhos.

**10. Composição da Proposta Técnica**

Na composição da Proposta Técnica deverão constar, obrigatoriamente, em conteúdo e seqüência, os seguintes elementos:

CAPA: PROPOSTA TÉCNICA E COMERCIAL

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

**Projeto BRA/00/002**

**Modernização da Administração Fazendária do Estado do Ceará**

**Edital no. <número deste Edital>**

**Licitante: <razão social da Licitante>**

**ÍNDICE**

<capítulos abaixo discriminados, com a numeração de página correspondente>;

**I - METODOLOGIA DE TRABALHO**

Descrição da metodologia de desenvolvimento constando, para cada fase/etapa do trabalho:

- objetivo
- Insumos/Produtos/subprodutos
- Pessoal envolvido e suas funções
- Métodos técnicas e ferramentas a serem utilizadas
- Procedimentos de transferência de tecnologia

**II - MODELO DE GERENCIAMENTO DO CONTRATO ADOTADO;**

Descrição do modelo de gestão do contrato, possibilitando o acompanhamento e validação por parte da SEFAZ/CE. Esse modelo de gestão deve cobrir os itens a seguir:

- Principais pontos de Controle do Projeto.
- Procedimentos para Ação Corretiva e Preventiva
- Procedimentos para Controle de Documentos e Dados

**III - CRONOGRAMA FÍSICO**

Cronograma Físico por atividade, constando os prazos e seqüência de realização das atividades relativas a cada um dos serviços. Neste cronograma, as atividades e prazos de realização de cada um dos serviços, previstos no item. "Serviços a Serem Realizados", deverão ser apresentados separadamente.

**IV - ATESTADOS E DECLARAÇÕES OBRIGATÓRIOS**

- a) Declaração de Concordância com os termos do Edital;
- b) Declaração de participação na Audiência Previa;
- c) Declarações e certificados de capacidade técnica emitidos em favor da Licitante.

**V - CURRÍCULOS DA EQUIPE TÉCNICA**

Currículo contendo declaração do técnico concordando com a sua participação na equipe proposta para a realização do projeto objeto deste edital, na condição de técnico ou gerente/coordenador. acompanhando do diploma de curso superior (quando for o caso).

**VI - REFERÊNCIAS TÉCNICAS**

Documentos complementares que a critério da Licitante possam esclarecer ou elucidar os termos da proposta.

**11. Composição da Proposta Comercial**

Na Proposta Comercial deverá constar, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

- a) valor em Dólares americanos de cada um dos Módulos/ serviços/ etapas, compatível com o Cronograma físico;
- b) valor individualizado para realização de cada um dos Módulo/serviço/etapa;
- c) valor total da proposta em Reais, expressa numericamente e por extenso.
- d) Cronograma de Desembolso, compatível com o Cronograma Físico apresentado;
- e) declaração de validade da proposta, por no mínimo 120 (cento e vinte) dias.

Nos custos deverão estar incluídas todas as despesas adicionais, necessárias ao desempenho das atividades tais como: impostos, taxas, diárias; passagens, deslocamentos, alimentação e outras.

## ANEXO II

### Metas do Projeto

- Reduzir os prazos de processamento e resposta às demandas
- Aumentar a produtividade
- Simplificar e agilizar o processamento interno dos processos administrativos
- Reduzir o nível de ocupação da estrutura com procedimentos burocráticos de tramitação de processos administrativos, liberando os profissionais de atividades-meio e redirecionando-os para atividades-fim
- Aumentar o grau de satisfação dos contribuintes, medido em Pesquisa de Satisfação
- Facilitar o acesso dos contribuintes e o acompanhamento da tramitação das demandas, diversificando os canais de atendimento
- Capacitar e instrumentalizar a Organização com metodologia e ferramentas para Redesenho e Melhoria Contínua de seus processos de trabalho
- Implementar o gerenciamento do processo, com foco nos resultados e não nas atividades
- Reestruturar metodologias, em especial de Fiscalização
- Automatizar processos, com o uso adequado e abrangente da Tecnologia da Informação, com integração de sistemas e trabalho em rede
- Adequar o fluxo de informações para apoiar efetivamente o processo decisório
- Padronizar procedimentos
- Estabelecer indicadores de desempenho e criar estrutura de gerenciamento contínuo dos processos, para permitir a avaliação mais eficaz dos resultados

## ANEXO III

# DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DA GESTÃO

- Sensibilizar a sociedade sobre a função do tributo
- Aumentar a receita
- Otimizar as despesas, garantindo a boa aplicação dos recursos públicos
- Melhorar o atendimento e a prestação dos serviços
- Otimizar o uso da Tecnologia da Informação, com integração de sistemas e trabalho em rede
- Capacitar o corpo funcional e gerencial
- Gerenciar por diretrizes e metas, com indicadores de desempenho em todos os níveis organizacionais
- Processo decisório descentralizado e compartilhado
- Ética nas ações
- Buscar parcerias com outros níveis de governo, empresas e entidades
- Fortalecer institucionalmente a SEFAZ/CE
- Atender a Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Relatório da Etapa 1 – Plano de Gerência. Módulo 1 – Motivação e Sensibilização para a Mudança. p. 6

## ANEXO IV DOCUMENTO DE DEFINIÇÃO DO PROJETO

### A-DELINEAMENTO DO PROCESSO CRÍTICO

#### 1- Qual o nome do processo crítico?

Processo de Arrecadação

#### 2- Onde o processo começa? Qual o evento de disparo?

Contribuinte solicitando inscrição no Cadastro

#### 3- Onde o processo termina?

Fechamento da Arrecadação mensal

#### 4- Quais são as saídas do processo?

- Recursos financeiros tributários disponibilizados no Tesouro Estadual
- Certidões, Certificados, Credenciamentos e Autenticações fornecidos aos contribuintes

#### 5- Quem são os clientes do processo?

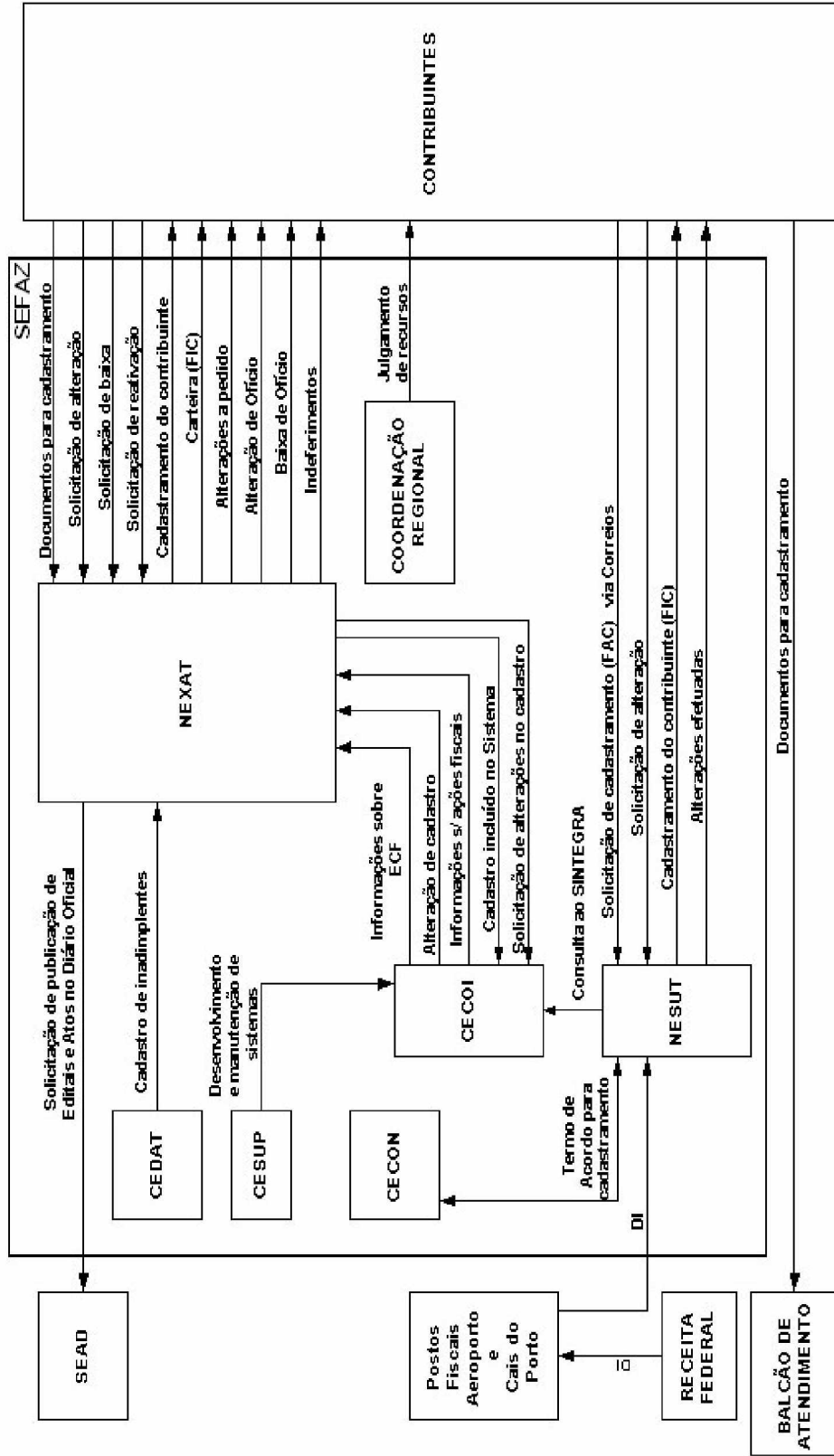
- Estado do Ceará
- Tribunal de Contas do estado do Ceará
- Municípios
- Contribuintes Pessoa Física e Jurídica

## DOCUMENTO DE DEFINIÇÃO DO PROJETO

<b>B-QUESTÃO ESTRATÉGICA</b>
<b>Qual é a Questão Estratégica? (problema / oportunidade)?</b>  Aumentar a arrecadação e melhorar o atendimento
<b>C-EXIGÊNCIAS DO PROCESSO CRÍTICO</b>
<b>O que precisa ser aperfeiçoado no processo para afetar positivamente a Questão Estratégica Crítica (QEC)? Quais são as principais deficiências do processo atual?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>•Desburocratizar</li><li>•Diminuir evasão fiscal</li><li>•Reduzir a inadiplência</li><li>•Liberar funcionários para atividades-fim da Arrecadação</li><li>•Diminuir custos</li><li>•Padronizar procedimentos</li><li>•Reduzir inconsistências</li><li>•Modernizar o sistema de arrecadação</li><li>•Reduzir prazos</li><li>•Melhorar imagem institucional</li><li>•Adequar os procedimentos à legislação</li><li>•Melhorar o atendimento</li><li>•Eliminar retrabalhos</li><li>•Aumentar arrecadação</li><li>•Incrementar vínculos e parcerias com outros níveis do Estado (Federal e Municipal), entidades e empresas</li><li>•Desenvolver um Sistema de Informação Integrado</li></ul>

Fonte: Relatório da Etapa 1 – Identificação dos Macroprocessos. Módulo 2 – Revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos. p. 5-6

**ANEXO V**  
**MACRO-PROCESSO DE ARRECADÇÃO**  
**D - MAPA DE CONTEXTO DO PROCESSO DE CADASTRAMENTO DE CONTRIBUÍNTES**



Fonte: Relatório da Etapa 1 – Identificação dos Macroprocessos. Módulo 2 – Revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos. p. 7

## ANEXO VI

# PLANO DE COMUNICAÇÃO

## OBJETIVOS

- Comunicar aos funcionários as razões, objetivos, metas e forma de condução do Projeto de Redesenho de Processos Organizacionais
- Conduzir o Projeto de forma transparente
- Obter apoio dos funcionários para o Projeto
- Motivar os funcionários para as mudanças
- Manter o comprometimento ao longo do Projeto

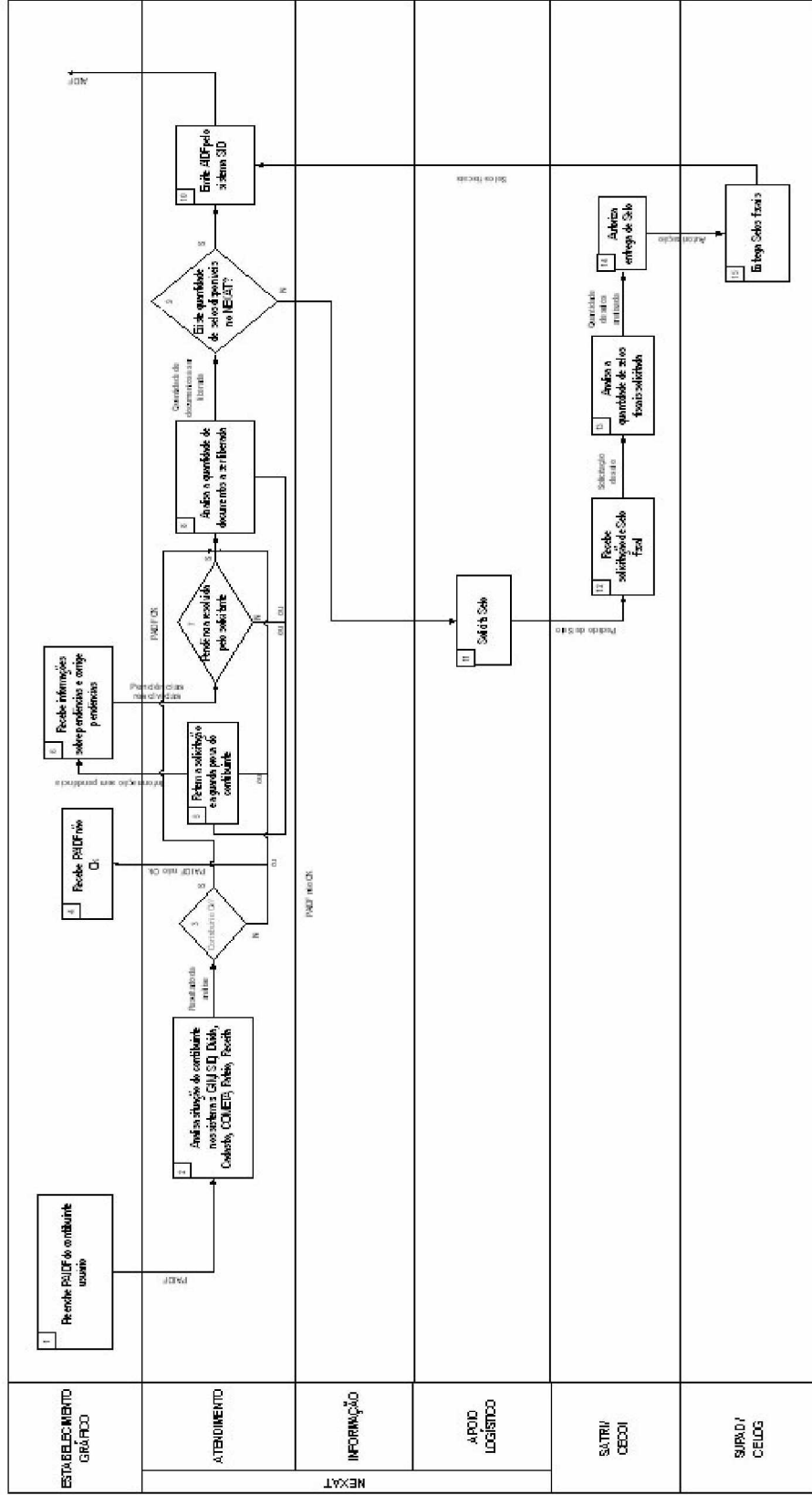
# PÚBLICOS-ALVOS

- 1 Fóruns Estratégicos
- 2 Funcionários das áreas mais afetadas
- 3 Todos os Funcionários

# MEIO

- 1 Seminários:  
Introdução ao Gerenciamento de Processos  
Gerenciamento de Processos Organizacionais  
Programas de Divulgação e Motivação
- 2 Jornais, boletins, quadros murais e outras publicações existentes na SEFAZ
- 3 Boletim com conteúdos específicos do Projeto via correio eletrônico e em *site*
- 4 Espaço nas agendas de reuniões; reuniões específicas; pronunciamentos relâmpagos
- 5 Reuniões ampliadas com a participação de funcionários para apresentar o andamento dos trabalhos e obter sugestões

**ANEXO VII**  
**PROCESSO APROVAÇÃO**  
**SUB-PROCESSO: PAIDF**



Fonte: Relatório da Etapa 2 – Análise dos Processos Atuais. Módulo 2 - Revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos. p. 27

## Anexo VIII

**PROCESSO DE ARRECADAÇÃO**

Sub – Processo – PAIDF

PASSO	Nº	RUPTURA	CLASSIFICAÇÃO		
			O	P	C
8	105	<b>Subjetividade na análise da liberação de documentos (selo fiscal).</b>		X	
Todo	106	<b>Inexistência de controle do selo fiscal.</b>		X	
Todo	107	<b>O selo fiscal não está atendendo à finalidade dele (fornecer maior segurança na utilização de notas fiscais).</b>		X	
12 a 14	108	<b>Quantidade de selo fiscal disponibilizada para o NEXAT depende da deliberação da SATRI (CECOI).</b>		X	

Fonte: Relatório da Etapa 2 – Análise dos Processos Atuais. Processo de Arrecadação. Módulo 2 - Revisão dos macroprocessos, processos e subprocessos. Rupturas identificadas e classificadas (p. 24)



## ANEXO X

**SEFAZ**  
CEARÁ

**Núcleo de Atendimento Eletrônico**

Segunda-feira, 25 de Outubro de 2004

Serviços    Informações    Documentos Úteis    Dúvidas Mais Frequentes

# Núcleo de Atendimento Eletrônico

- Documentos Úteis
- Serviços
- Informações
- Dúvidas mais frequentes
- Notícias

### Notícias

- PARCELAMENTO DO ICMS ANTECIPADO**  
A Sefaz autoriza, em caráter excepcional, o parcelamento de débitos fiscais decorrentes do ICMS Antecipado. Leia mais...
- DECLARAÇÃO DE POSSE DE DOCUMENTOS/PROCESSO DE BAIXA**  
Declaração de Posse de Documentos/Processo de Baixa Leia mais...
- CALENDÁRIO DE PAGAMENTO DO ICMS**  
Calendário de Pagamento do ICMS Leia mais...

**FORMULÁRIOS**

- Autorização de Livre Trânsito
- Comunicação de cessão de crédito do precatório
- Comunicado de Extravio de Livros e/ou Documentos Fiscais
- Credenciamento de Gráficas
- Declaração de Impressão de Documentos Fiscais - DIDF  
**documentos para impressão e preenchimento manual**

**MODELOS DE DECLARAÇÕES**

- Empresa Excluída
- Empresa Baixada através de Edital
- Empresa Baixada de Ofício
- Inexistência de Estoque
- Extravio da FIC

As informações desta seção estão em formato Adobe Acrobat. Clique na figura abaixo para obter, gratuitamente, o Acrobat Reader.



**Documentos Úteis**

# APÊNDICES

## APÊNDICE I

Fortaleza, 30 de setembro de 2004.

Caro Orientador (a)/Supervisor (a),

Estou concluindo um curso de Mestrado em Administração, cuja dissertação tem como tema o projeto de Redesenho de Processos na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Gostaria de sua colaboração no desenvolvimento de uma pesquisa que estou realizando entre os fazendários lotados nas Células de Execução em Fortaleza, que deverá demonstrar a percepção deste grupo de servidores quanto ao desenvolvimento e cumprimento dos objetivos deste projeto.

Gostaria de sua ajuda na distribuição, coleta e devolução dos questionários em anexo que deverão ser preenchidos, o mais rápido possível, pelos servidores abaixo relacionados que estão lotados nesta Cexat.

Certa da sua grandiosa colaboração nesta minha missão de pesquisadora acadêmica, o meu muito obrigada.

Delcilandia Lopes Vasconcelos  
Mestranda

CEXAT:

**Barra do Ceará**

SERVIDORES A SEREM ABORDADOS:

JOSE STELIO ROCHA AGUIAR	AUDITORIA FISCAL
ANTONIO ALVES BARROSO	AUDITORIA FISCAL
	APOIO, ATEND, INFORM, MONIT, AÇÃO FISCAL
AUGUSTO CESAR AVELINO	RESTRITA
LUIS CARLOS MAGALHÃES	CARGO COMISSIONADO

## APÊNDICE II

Fortaleza, 30 de setembro de 2004

Prezado colega,

Estou concluindo um curso de Mestrado em Administração, cuja dissertação tem como tema o projeto de Redesenho de Processos na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Gostaria de sua colaboração no desenvolvimento de uma pesquisa que estou realizando entre os fazendários lotados nas Células de Execução em Fortaleza, que deverá demonstrar a percepção deste grupo de servidores quanto ao desenvolvimento e cumprimento dos objetivos deste projeto.

A pesquisa, através de um questionário, deverá tomar só alguns minutos seus e os dados dela obtidos serão mantidos no anonimato.

Esperando que suas respostas reflitam os seus sinceros conhecimentos e percepção sobre o tema, antecipadamente agradeço sua participação.

Delcilandia Lopes Vasconcelos  
Mestranda

## APÊNDICE III

### QUESTIONÁRIO

#### 1. PERFIL DO ENTREVISTADO

##### (caracterização do entrevistado)

##### 1.1. Sexo:

- Feminino  
 Masculino

##### 1.2. Maior nível de escolaridade do entrevistado:

- 1º grau incompleto  
 1º grau completo  
 2º grau incompleto  
 2º grau completo  
 Nível superior incompleto  
 Nível superior completo  
 Pós-graduação incompleto  
 Pós-graduação completo

Em caso de pós-graduação, indicar o nível:

- Especialização  
 Mestrado  
 Doutorado

##### 1.3. Tempo na instituição Sefaz/CE:

- Menos de 10 anos  
 Entre 10 e 15 anos  
 Entre 15 e 20 anos  
 Entre 20 e 25 anos  
 Mais de 25 anos

##### 1.4. Ocupa cargo comissionado:

- Sim  
 Não

1.5. Se tiver respondido SIM à questão 1.4, indicar abaixo o cargo ocupado e passar à questão 2.1. Se tiver respondido NÃO, passar à questão seguinte (1.6)

- Orientador de Célula  
 Supervisor

##### 1.6. Em que Célula atua:

- Apoio  
 Auditoria

#### 2. O PROJETO DE REDESENHO DE PROCESSO

2.1. Como você considera seu grau de conhecimento a respeito do Projeto de Redesenho na Sefaz?

- excelente  
 Bom  
 Regular  
 insuficiente  
 nenhum

2.2. Com que freqüência você participa (ou) das discussões a respeito do Redesenho de Processos na Sefaz?

- nunca  
 raramente  
 às vezes  
 freqüentemente  
 sempre

2.3. Como você percebe a importância da participação dos servidores nas discussões do projeto de Redesenho?

- Não tem muita relevância  
 Tem relativa importância  
 É de fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho

2.4. Numa escala de 0 a 5 (onde zero indica indiferente, 1 insatisfação, 2 pouca satisfação, 3 razoável satisfação, 4 satisfação e 5 muita satisfação), indique seu grau de satisfação com sua participação nas discussões do projeto de Redesenho:

- 0  1  2  3  4  5

2.5. Como você acredita que está o projeto de Redesenho de processo atualmente na Sefaz?

- Já foi totalmente concluído  
 Está em fase de implantação  
 Está em fase de implantação, mas também em fase de definição de alguns processos  
 Não creio que aconteceu nada  
 Outro: \_\_\_\_\_

2.6. Você tem conhecimento da implantação de algum processo advindo do Redesenho?

- Não  
 Sim. Qual(is)? \_\_\_\_\_

2.5.1. Qual o impacto desse processo na rotina da sua unidade de trabalho?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2.7. Enumere em ordem de importância (1 para o primeiro mais importante, 2 para o segundo mais importante, 3 para o terceiro mais importante, 4 para o quarto mais importante e 5 para o quinto mais importante) os objetivos que você imagina que devam ser atingidos a partir do Redesenho:

- Facilitar a vida dos contribuintes  
 Reduzir o volume de trabalho operacional dos fazendários  
 Melhorar o controle sobre os contribuintes, o que facilitará um aumento de arrecadação  
 Reduzir a quantidade de usuários nas unidades de atendimento da Sefaz  
 Outro: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2.8. Até o estágio atual do projeto do Redesenho, você acredita que os objetivos estão sendo atingidos?

- Sim  
 Não  
 Não soube responder

Comente:

---



---

2.9. A partir do Redesenho, que reflexos ocorrerão nas atividades do dia-a-dia do fazendário (indicar 1 para o reflexo de menor significância, 2 para o reflexo imediatamente mais significativo e assim sucessivamente)

- Ficará sobrecarregada com mais atividade  
 Não mudará nada  
 Liberará os servidores de algumas atividades de atendimento para atividades mais relevantes  
 As atividades exigirão conhecimento mais específico

2.10. Você acredita que os processos, depois de redesenhados, estão mais eficientes que originalmente? Marcar uma opção:

- Sim, estão bem mais eficientes  
 Sim, mas em geral, a melhoria é pequena  
 Não creio que estão mais eficientes  
 Outra opinião
- 

2.11. Como você percebe a importância da utilização de mecanismos de comunicação, tais como Seminários, Jornal Novo Tempo, Informativo Sefaz, etc., para a divulgação do Projeto de Redesenho?

- Não tem muita relevância  
 Tem relativa importância  
 É de fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho

2.12. Numa escala de 0 a 5 (onde zero indica indiferente, 1 insatisfação, 2 pouca satisfação, 3 razoável satisfação, 4 satisfação e 5 muita satisfação), indique seu grau de satisfação com os mecanismos de comunicação utilizados pela Sefaz/CE para a divulgação do Projeto de Redesenho:

- 0  1  2  3  4  5

2.13. Como você identifica o papel da tecnologia da informação (TI) - enquanto ferramenta que possibilita maior agilidade na instituição a partir da automatização de tarefas, bem como na execução dos processos - no projeto de Redesenho da Sefaz?

- Não tem muita relevância  
 Tem relativa importância  
 É de fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho

2.14. Qual o seu nível global de conhecimento e utilização dos serviços disponibilizados pela Sefaz que utilizam significativamente a tecnologia da informação (ex.: cadastramento eletrônico, AIDF-eletrônica, *intranet*, serviço de comunicação, etc.) que possam auxiliar e/ou agilizar na prestação de serviços aos contribuintes? Indique zero para nenhum, 1 para pouco, 2 para razoável, 3 para elevado e 4 para altíssimo nível.

Conhecimento

- 0  1  2  3  4

Utilização

- 0  1  2  3  4

2.15. Numa escala de 0 a 5 (onde zero indica indiferente, 1 insatisfação, 2 pouca satisfação, 3 razoável satisfação, 4 satisfação e 5 muita), indique seu grau de satisfação com os serviços disponibilizados pela Sefaz que utilizam significativamente tecnologia da informação (TI).

- 0  1  2  3  4  5

2.16. Como você avalia a necessidade de atuação de lideranças do Projeto de Redesenho na consecução do mesmo?

- Não tem muita relevância  
 Tem relativa importância  
 É de fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho

2.17. Como você avalia, no geral, a atuação das lideranças no Projeto de Redesenho? Numa escala de 0 a 5 (onde zero indica - indiferente/não conhece atuação, 1 nenhuma atuação, 2 pouca atuação, 3 razoável atuação, 4 muita atuação e 5 uma extraordinária atuação), indique sua percepção da atuação das lideranças do Projeto de Redesenho na consecução do mesmo.

- 0  1  2  3  4  5

2.18. Caso queira tecer algum comentário sobre o projeto do Redesenho na Sefaz/CE, utilizar o espaço abaixo:

---



---



---



---



---



---



---



---

Você gostaria de receber os resultados desta pesquisa? Se sim, indique seu e-mail.

- Não  
 Sim. E-mail? \_\_\_\_\_

## APÊNDICE IV

### PERFIL DO ENTREVISTADO

**TABELA 10.** Nível de escolaridade do entrevistado.

Nível de escolaridade	Frequência	%
2º grau completo	1	1,9
Nível superior incompleto	4	7,7
Nível superior completo	19	36,5
Pós-graduação incompleto	1	1,9
Pós-graduação completo	27	51,9
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 11.** Tempo na instituição.

Tempo	Frequência	%
Menos de 10 anos	-	0
Entre 10 e 15 anos	31	59,6
Entre 15 e 20 anos	3	5,8
Entre 20 e 25 anos	13	25,0
Mais de 25 anos	5	9,6
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 12.** Cargo comissionado

Cargo	Frequência	%
Sim	6	11,5
Não	46	88,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 13.** Célula de atuação.

Célula	Frequência	%
Apoio	20	43,5
Auditoria	20	43,5
Ausência de resposta	6	13,0
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Obs.: Dos 46 que não ocupam cargo comissionado, 6 não citaram em que Célula atuam.

### O PROJETO DE REDESENHO – OBJETIVOS E DESENVOLVIMENTO

**TABELA 14.** Grau de conhecimento acerca do Projeto

Grau de conhecimento	Frequência	%
Excelente	-	0
Bom	15	28,8
Regular	24	46,2
Insuficiente	10	19,2
Nenhum	2	3,8
Ausência de resposta	1	1,9
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 15.** O Projeto de Redesenho atualmente na Sefaz.

O Projeto	Frequência	%
Já foi totalmente concluído	1	1,9
Está em fase de implantação	8	15,4
Está em fase implantação e de definição de alguns processos	31	59,6
Não creio que aconteceu nada	6	11,5
Outros	6	11,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 16.** Conhecimento da implantação de algum processo advindo do Redesenho.

Conhecimento	Frequência	%
Sim	27	51,9
Não	25	48,1
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 17.** Novos Processos mais lembrados do redesenho

Processos	Frequência	%
Cadastro eletrônico	13	28,3
AIDF eletrônica	13	28,3
Processos de ECF via Internet	3	6,5
ITCD	7	15,2
NAE – Núcleo de Aten. Eletrônico	4	8,7
Rascunho de AI	1	2,2
Fronteira Rápida	1	2,2
Qualificação de Servidores	2	4,3
Redução do número de Unidades Fazendárias	1	2,2
Projeto de Monitoramento	1	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

**TABELA 18.** Conhecimento dos processos redesenhados versus área de atuação.

Grau de conhecimento	Célula de atuação			
	Apoio		Auditoria	
	Frequência	%	Frequência	%
Excelente	-	0,0	-	0,0
Bom	6	30,0	5	25,0
Regular	13	65,0	8	40,0
Insuficiente	-	0,0	5	25,0
'Nenhum	1	5,0	1	5,0
Ausência de resposta	-	0,0	1	5,0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 19.** Conhecimento da implantação de algum processo advindo do Redesenho versus área de atuação.

Célula de atuação	Conhecimento			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Apoio	15	68,2	5	20,8
Auditoria	5	22,7	15	62,5
Ausência de resposta	2	9,1	4	16,7
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100,0</b>	<b>24</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 21.** Processo advindo do Redesenho do conhecimento do servidor *versus* Célula de atuação

Processos	Célula de atuação	
	Apoio	Auditoria
AIDF eletrônica	1 6,7%	- 0,0%
AIDF eletrônica, processos de ECF via internet	1 6,7%	- 0,0%
AIDF eletrônica, processos de ECF via internet, ITCD	1 6,7%	- 0,0%
Cadastro eletrônico	3 20,0%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, AIDF eletrônica	3 20,0%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, AIDF eletrônica, ITCD	2 13,3%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, AIDF eletrônica, processos de EFC via internet	1 6,7%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, ITCD	1 6,7%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, Processos de ECF via internet	1 6,7%	- 0,0%
Cadastro eletrônico, AIDF eletrônica, ITCD	1 6,7%	- 0,0%
Processos de ECF via internet	- 0,0%	4 80,0%
Redução do número de unidades fazendárias e despesas	- 0,0%	1 20,0%
<b>Total</b>	<b>15</b> <b>100,0%</b>	<b>5</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 22.** Impacto do processo nas rotinas de trabalho.

Impacto	Frequência	%
Agilidade	7	25,9
Aumento de volume da carga de trabalho	1	3,7
Desconhece	-	0,0
Diminui a demanda de atendimento	13	48,1
Melhorou	2	7,4
Nenhum	-	0,0
Pouco impacto	1	3,7
Satisfatório	3	11,1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 23.** Impacto do processo *versus* célula de atuação.

Impacto	Célula de atuação			
	Apoio		Auditoria	
	Frequência	%	Frequência	%
Agilidade	4	22,2	2	33,3
Aumento de volume da carga de trabalho	-	0,0	1	16,7
Desconhece	-	0,0	-	0,0
Diminui a demanda de atendimento	10	55,6	1	16,7
Melhorou	2	11,1	-	0,0
Nenhum	-	0,0	-	0,0
Pouco impacto	1	5,6	-	0,0
Satisfatório	1	5,6	2	33,3
Ausência de resposta	-	0,0	-	0,0
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100,0</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 24.** Impacto do processo *versus* Cargo comissionado.

Impacto	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Agilidade	1	16,7	6	13,0
Aumento de volume da carga de trabalho	-	0,0	1	2,2
Desconhece	-	0,0	9	19,6
Diminui a demanda de atendimento	3	50,0	10	21,7
Melhorou	-	0,0	2	4,3
Nenhum	-	0,0	2	4,3
Pouco impacto	-	0,0	2	4,3
Satisfatório	-	0,0	3	6,5
Ausência de resposta	2	33,3	11	23,9
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 25.** Objetivos que devem ser atingidos a partir do Redesenho.

Classificação	Objetivos				
	Facilitar a vida dos contribuintes	Reduzir o volume de trabalho operacional dos fazendários	Melhorar o controle sobre os contribuintes.	Reduzir a quantidade de usuários nas unidades.	Outros
1º mais importante	10	9	28	3	3
2º mais importante	12	6	8	13	1
3º mais importante	8	17	6	8	1
4º mais importante	10	9	4	15	1
5º mais importante	1	2	-	1	9
Ausência de resposta	11	9	6	12	37
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>

Obs.: os servidores consideram como principais objetivos do redesenho, em ordem decrescente melhorar o controle sobre os contribuintes, reduzir a quantidade de usuários nas unidades e reduzir o volume de trabalho operacional dos fazendários.

**TABELA 26.** Atingimento dos objetivos no estágio atual do Projeto

Resposta	Frequência	%
Sim	20	38,5
Não	11	21,2
Não soube responder	15	28,8
Ausência de resposta	6	11,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 27.** Atingimento dos objetivos no estágio atual do Projeto *versus* Cargo comissionado

Resposta	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Sim	3	50,0	17	37,0
Não	-	0,0	11	23,9
Não soube responder	-	0,0	15	32,6
Ausência de Resposta	3	50,0	3	6,5
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 28.** Reflexos ocorridos nas atividades do fazendário.

Classificação	Reflexos			
	Ficará sobrecarregada com mais atividade	Não mudará nada	Liberará os servidores de algumas atividades de atendimento para atividades mais relevantes	As atividades exigirão conhecimento mais específico
Reflexo de menor significância	10	23	11	8
Reflexo significativo	17	4	9	15
Reflexo imediatamente mais significativo	3	2	18	17
Ausência de resposta	22	23	14	12
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>

**TABELA 29.** Eficiência dos processos, depois de redesenhados.

Eficiência	Frequência	%
Sim, estão bem mais eficientes	17	32,7
Sim, mas em geral, a melhoria é pequena	11	21,2
Não creio que estão mais eficientes	7	13,5
Outra opinião	11	21,2
Ausência de resposta	6	11,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

## PARTICIPAÇÃO

**TABELA 30.** Participação nas discussões.

Participação	Frequência	%
Nunca	17	32,7
Raramente	14	26,9
Às vezes	19	36,5
Freqüentemente	2	3,8
Sempre	-	0,0
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 31.** Importância da participação

Importância	Frequência	%
Não tem muita relevância	1	1,9
Tem relativa importância	15	28,8
Fundamental relevância para o desenvolvimento do Redesenho	35	67,3
Ausência de resposta	1	1,9
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 32.** Grau de satisfação com participação

Grau de satisfação	Frequência	%
Indiferente	8	15,4
Insatisfação	8	15,4
Pouca satisfação	9	17,3
Razoável satisfação	16	30,8
Satisfação	9	17,3
Muita satisfação	-	0
Ausência de resposta	2	3,8
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 33.** Participação das discussões versus cargo comissionado.

Participação	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Nunca	3	50,0	14	30,4
Raramente		0,0	14	30,4
Às vezes	2	33,3	17	37,0
Freqüentemente	1	16,7	1	2,2
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 34.** Importância da participação nas discussões versus área de atuação.

Importância	Célula de atuação	
	Apoio	Auditoria
Não tem muita relevância	1 5,0%	- 0,0%
Tem relativa importância	3 15,0%	8 40,0%
Fundamental relevância para o desenvolvimento do Redesenho	16 80,0%	11 55,0%
Ausência de resposta	- 0,0%	1 5,0%
<b>Total</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 35.** Grau de satisfação da participação versus área de atuação.

Grau de satisfação	Célula de atuação			
	Apoio		Auditoria	
	Frequência	%	Frequência	%
Indiferente	2	10,0	3	15,0
Insatisfação	5	25,0	1	5,0
Pouca satisfação	2	10,0	5	25,0
Razoável satisfação	7	35,0	5	25,0
Satisfação	3	15,0	5	25,0
Muita satisfação	-	0,0	-	0,0
Ausência de resposta	1	5,0	1	5,0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 36.** Importância da participação dos servidores nas discussões do Projeto versus cargo comissionado.

Importância	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Não tem muita relevância	-	0,0	1	2,2
Tem relativa importância	1	16,7	14	30,4
Fundamental relevância para o desenvolvimento do Redesenho	5	83,3	30	65,2
Ausência de resposta	-	0,0	1	2,2
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

## COMUNICAÇÃO

**TABELA 37.** Importância da comunicação para a divulgação do Projeto

Importância	Frequência	%
Não tem muita relevância	7	13,5
Tem relativa importância	13	25,0
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	27	51,9
Ausência de resposta	5	9,6
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 38.** Grau de satisfação com comunicação

Grau de satisfação	Frequência	%
Indiferente	4	7,7
Insatisfação	4	7,7
Pouca satisfação	12	23,1
Razoável satisfação	18	34,6
Satisfação	8	15,4
Muita satisfação	1	1,9
Ausência de resposta	5	9,6
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 39.** Importância da comunicação para divulgação do Projeto *versus* Tempo na instituição.

Importância	Tempo na instituição			
	Entre 10 e 15 anos	Entre 15 e 20 anos	Entre 20 e 25 anos	Mais de 25 anos
Não tem muita relevância	5 16,1%	1 33,3%	1 7,7%	- 0,0%
Tem relativa importância	8 25,8%	- 0,0%	4 30,8%	1 20,0%
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	16 51,6%	2 66,7%	6 46,2%	3 60,0%
Ausência de resposta	2 6,5%	- 0,0%	2 15,4%	1 20,0%
<b>Total</b>	<b>31</b> <b>100,0%</b>	<b>3</b> <b>100,0%</b>	<b>13</b> <b>100,0%</b>	<b>5</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 40.** Importância da comunicação para divulgação do Projeto *versus* Célula de atuação

Importância	Célula de atuação	
	Apoio	Auditoria
Não tem muita relevância	5 25,0%	2 10,0%
Tem relativa importância	5 25,0%	6 30,0%
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	10 50,0%	9 45,0%
Ausência de resposta	- 0,0%	3 15,0%
<b>Total</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

## TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

**TABELA 41.** Importância da TI no projeto de Redesenho

Importância	Frequência	%
Não tem muita relevância	2	3,8
Tem relativa importância	8	15,4
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	36	69,2
Ausência de resposta	6	11,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 42.** Importância da TI *versus* cargo comissionado.

Importância	Cargo comissionado			
	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Não tem muita relevância	-	0,0	2	4,3
Tem relativa importância	-	0,0	8	17,4
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	5	83,3	31	67,4
Ausência de resposta	1	16,7	5	10,9
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 43.** Importância da TI *versus* área de atuação.

Importância	Célula de atuação	
	Apoio	Auditoria
Não tem muita relevância	1 5,0%	1 5,0%
Tem relativa importância	3 15,0%	5 25,0%
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	16 80,0%	10 50,0%
Ausência de resposta	- 0,0%	4 20,0%
<b>Total</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 44.** Importância da TI no Projeto *versus* Tempo na instituição.

Importância	Tempo na instituição			
	Entre 10 e 15 anos	Entre 15 e 20 anos	Entre 20 e 25 anos	Mais de 25 anos
Não tem muita relevância	2 6,5%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%
Tem relativa importância	2 6,5%	1 33,3%	5 38,5%	- 0,0%
Fundamental relevância para o desenvolvimento do redesenho	24 77,4%	2 66,7%	6 46,2%	4 80,0%
Ausência de resposta	3 9,7%	- 0,0%	2 15,4%	1 20,0%
<b>Total</b>	<b>31</b> <b>100,0%</b>	<b>3</b> <b>100,0%</b>	<b>13</b> <b>100,0%</b>	<b>5</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 45.** Grau de satisfação com os serviços disponibilizados pela Sefaz que utilizam significativamente TI.

Grau de satisfação	Frequência	%
Indiferente	1	1,9
Insatisfação	1	1,9
Pouca satisfação	6	11,5
Razoável satisfação	13	25,0
Satisfação	24	46,2
Muita satisfação	1	1,9
Ausência de resposta	6	11,5
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

**TABELA 46.** Importância da TI no Projeto *versus* Grau de satisfação com os serviços disponibilizados pela Sefaz.

Grau de satisfação	Importância da TI			
	Não tem muita relevância	Tem relativa importância	Fundamental relevância para o desenvolvimento	Ausência de resposta
Indiferente	1 50,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%
Insatisfação	- 0,0%	1 12,5%	- 0,0%	- 0,0%
Pouca satisfação	1 50,0%	- 0,0%	5 13,9%	- 0,0%
Razoável satisfação	- 0,0%	1 12,5%	11 30,6%	1 16,7%
Satisfação	- 0,0%	5 62,5%	19 52,8%	- 0,0%
Muita satisfação	- 0,0%	- 0,0%	1 2,8%	- 0,0%
Ausência de resposta	- 0,0%	1 12,5%	- 0,0%	5 83,3%
<b>Total</b>	<b>2</b> <b>100,0%</b>	<b>8</b> <b>100,0%</b>	<b>36</b> <b>100,0%</b>	<b>6</b> <b>100,0%</b>

**TABELA 47.** Nível de conhecimento de serviços com agregação de TI *versus* área de atuação.

Nível global de conhecimento	Célula de atuação			
	Apoio		Auditoria	
	Frequência	%	Frequência	%
Nenhum	1	5,0	2	10,0
Pouco	1	5,0	-	0,0
Razoável	4	20,0	8	40,0
Elevado	12	60,0	6	30,0
Altíssimo	1	5,0	1	5,0
Ausência de resposta	1	5,0	3	15,0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>

**Tabela 48.** Percepção da atuação das lideranças do Projeto de Redesenho na condução do mesmo.

Percepção	Frequência	%
Indiferente	4	7,7
Nenhuma atuação	-	0
Pouca atuação	6	11,5
Razoável atuação	22	42,3
Muita atuação	12	23,1
Extraordinária atuação	-	0
Ausência de resposta	8	15,4
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>