



GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
DE GESTÃO PÚBLICA
PNAP/2017-2019**

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Sílvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS NA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO DE PORTO ALEGRE

LIANA OPPERMANN CORDONI
ANA JÚLIA POSSAMAI
CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

Introdução

Administração Pública Gerencial implementada no Brasil nos anos 1990 dividia o Estado em quadro setores: o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não-exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado. De acordo com Bresser Pereira (2001) as leis e as políticas públicas são definidas no núcleo estratégico; as atividades exclusivas do Estado referem-se ao poder de legislar e tributar; os serviços não-exclusivos ou competitivos são aqueles que não envolvem o poder de Estado, porém o Estado realiza ou os subsidia; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado são os setores de serviços públicos ou serviços considerados estratégicos.

A modernização e o aumento da eficiência da administração pública têm como resultado o fortalecimento da administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e de descentralizar a administração pública através das “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão (BRESSER PEREIRA, 2001).

Nesse sentido, a Administração Gerencial possui característica muito mais de controle do que de execução, ou seja, a estratégia de controle é baseada no acompanhamento de resultados. Conforme Bresser Pereira (1995, p.15), a Administração Pública Gerencial é “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão [...]”.

A Gestão por Processos, ou Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM - *Business Process Management*) resgata conceitos de diferentes áreas de conhecimento. A diversidade de conceitos aplicados na Gestão por Processos e sua flexibilidade de utilização podem ser considerados como os principais pontos para a relevância desse modelo de gestão no mundo inteiro. A *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP), classifica o BPM (Gestão por Processos) como uma disciplina gerencial, ou seja:

“Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM- *Business Process Management*) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e

objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos” (BPM CBOOK, 2013, p. 41).

O gerenciamento dos processos de negócio engloba uma esfera de conhecimento composta “por princípios e melhores práticas para orientar uma organização, e não uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas” (BPM CBOOK, 2013, p. 42). Esse modelo supõe, ainda, que os objetivos das organizações poderão ser alcançados com maior êxito através do gerenciamento de processos e que, quando implementado com sucesso, integra e transforma a cultura organizacional da empresa, alterando a forma que esta opera. Para a ABPMP a disciplina gerencial BPM pode ser aplicada a qualquer tipo de organização, com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, com o objetivo de direcionar os recursos organizacionais. Além disso, especifica que “o gerenciamento de processos de negócio requer a participação de toda a organização, desde a liderança executiva até o nível operacional e ao longo das funções e papéis.” (BPM CBOOK, 2013, p.42).

Neste estudo, os termos “disciplina gerencial” e “modelo de gestão” serão utilizados em mesmo sentido, entendendo-se que a Gestão por Processos como um modelo de gestão, conforme Santos (2014).

Por sua vez, processo pode ser definido como “um conjunto de atividades interativas e interrelacionadas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas), para atender uma determinada demanda” (MURLICK, 2014, p. 20). Além disso, os processos geralmente são executados por colaboradores alocados em diferentes funções e departamentos. E que, para alcançar os objetivos pretendidos, “as organizações precisam conhecer seus processos, suas dependências, suas relações entre departamentos e aperfeiçoá-los através de um processo de melhorias contínuo” (MURLICK, 2014, p. 20). Nesse sentido, percebe-se que a definição de processo vai muito além de processo administrativo ou processo eletrônico: é um conjunto de atividades executadas por diferentes colaboradores e que envolve, na maioria das ocasiões, departamentos e funções diferentes. Os processos têm uma finalidade e transformam entradas em saídas. Para a *Association of Business Process Management Professionals International* (ABPMP), “Processos são compostos por atividades interrelacionadas que solucionam uma questão específica. Essas atividades são governadas por regras de negócio e vistas no contexto de seu relacionamento com outras atividades para fornecer uma visão de sequência e fluxo” (BPM CBOOK, 2013, p. 35).

Já a definição de Processo de Negócio transcende a definição de processo, conforme o Guia BPM CBOOK (2013, p. 32):

“O termo “negócio” refere-se a pessoas que interagem para executar um conjunto de atividades de entrega de valor para os clientes e gerar retorno às partes interessadas. Negócio abrange todos os tipos de organizações com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, de qualquer porte e segmento de negócio. (...) um processo de negócio é um trabalho que entrega valor para os clientes ou apoia/gerencia outros processos. Esse trabalho pode ser ponta a ponta, interfuncional e até mesmo Inter organizacional. A noção de trabalho ponta a ponta interfuncional é chave, pois envolve todo o trabalho, cruzando limites funcionais necessários para entregar valor para os clientes.”

Segundo Davenport (1994) e Hammer & Champy (1995), citados por Murlick (2014, p.17), a Gestão por Processos:

“possibilita à organização olhar suas atividades de maneira diferente, pois os colaboradores deixam de pensar individualmente e valorizam as ações em equipe e a cooperação. Desta forma, as pessoas passam a ter uma visão sistêmica da organização e o entendimento mais claro das interfaces funcionais, ponto em que as atividades são transferidas para entre departamentos. Neste formato de trabalho é criado na organização um fluxo horizontal de conhecimento, fazendo a organização perceber o funcionamento do início ao fim da atividade através de um processo, passando por todos os departamentos, ao invés de atividades verticais isoladas.”

Além da horizontalidade proposta pela Gestão por Processos, esse modelo de gestão centraliza-se no redesenho e na melhoria dos processos das organizações, com o objetivo de promover a eficiência do processo de negócio, sempre com a preocupação de trazer benefícios para o cliente, seja ele interno ou externo à organização. Em outras palavras, a Gestão por Processos preocupa-se em tornar o negócio eficiente e atender as necessidades dos clientes.

Além da peculiaridade de não se ter um padrão de procedimento para a implantação da gestão por processos, os princípios que norteiam este modelo de gestão também divergem na literatura existente sobre o tema.

Autores como Hammer & Champy (1995) acreditam que geralmente existem regras essenciais que devem ser consideradas quando da implementação da Gestão por Processos nas organizações, são elas: Definir a estratégia antes de desenhar, priorizar o processo, otimizar o uso da tecnologia da informação e os modelos de estrutura organizacional e de governança devem ser compatíveis com o processo primário. Além disso, Murlick (2014, p. 21) defende que “existe

uma condição geral para o sucesso deste modelo: a alta administração e os funcionários em geral devem participar ativamente”.

Rummler e Brache (1995) criaram um modelo que compões cinco etapas para proceder com a implantação da Gestão por Processos, sendo elas: uma visão geral (inicial), a hierarquia dos processos (desdobramento), a definição da equipe (agentes), a priorização dos processos (definição) e seu detalhamento (compreensão, análise e melhoria).

Adesola e Baines (2005) propõem um modelo mais atual para a implementação, dividido em sete passos: compreender a necessidade do negócio, compreender o processo, análise e modelagem do processo, redesenho do novo processo, implementação do novo processo, avaliação do novo processo e metodologia, e, revisão do processo.

Murlick (2014) menciona que para a ABPMP o modelo para implementação da Gestão por Processo segue seis fases, sendo elas: processo de planejamento e estratégia, análise de processo de negócio, desenho e modelagem de processo de negócio, implementação de processos, monitoramento de controle de processos, e, refinamento de processos.

De acordo com a ABPMP

“A disciplina de BPM auxilia no estabelecimento de princípios e práticas que permitem às organizações serem mais eficientes e eficazes na execução de seus processos de negócio. Conquanto uma implementação de BPM possa empregar qualquer das estruturas de trabalho, metodologias e ferramentas existentes na comunidade de processos, a combinação exata será diferente para cada organização. Sob o pressuposto que objetivos organizacionais podem ser alcançados por meio do gerenciamento centrado em processos de negócio, BPM orienta as organizações no desenvolvimento de princípios e práticas para gerenciar recursos, mas não prescreve estruturas de trabalho, metodologias ou ferramentas específicas. Essas decisões são deixadas para cada organização que empregará uma receita ajustada à sua realidade. Esse princípio pode ser aplicado até mesmo para diferentes áreas funcionais dentro de uma mesma organização” (BPM CBOOK, 2013, p 45).

Neste contexto, este texto descreve a implantação da Gestão por Processos pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC).

Procedimentos Metodológicos

O trabalho descreve a implementação da gestão por processos em uma organização pública. A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais, tal

como leis, normativas, regulamentos, portarias, pareceres oficiais, relatórios, publicações, entre outros. Como complemento, revisão de pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e artigos publicados em revistas.

Para coletar informações oficiais sobre a gestão por processos na Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC) optou-se por utilizar o Serviço de Informação ao Cidadão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No dia 20/03/2019 foi aberto o pedido de solicitação, protocolo de número 001007-19-40, contendo perguntas direcionadas aos responsáveis pela gestão por processos na EPTC.

Além das perguntas, o pedido continha a solicitação dos principais relatórios publicados pela empresa, qual sejam, Relatório de Atividades e o Relatório de Gestão, os desenhos dos processos já mapeados pela empresa e a metodologia utilizada para o mapeamento destes processos.

Após o recebimento dos documentos, buscou-se identificar também as principais dificuldades encontradas pela EPTC nesta implantação.

Resultados

A Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre

A Administração Pública brasileira é fundamentada a partir das disposições presentes nos Art. 37 ao Art. 43 da Constituição Federal de 1988. Conforme consta no Art. 37, inciso XIX, considerando a alteração dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação". (BRASIL, 1988)

Porto Alegre, seguindo a tendência nacional para a municipalização do transporte exigida desde 1998 com o Código de Trânsito Brasileiro, criou a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC).

Anteriormente à sua criação, a responsabilidade pelo controle da circulação pertencia à Brigada Militar e cabia à Secretaria Municipal de Transportes (SMT) o gerenciamento dos transportes. A EPTC teve sua criação autorizada pela Lei nº 8.133, de 13 de janeiro de 1998, visando regular e fiscalizar as atividades relacionadas com o trânsito e os transportes do Município de Porto Alegre, além de atender às necessidades da cidade com relação à mobilidade urbana.

A empresa integra o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação em conjunto com: os usuários – qualquer pessoa que utilize o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação de Porto Alegre; a Secretaria Municipal dos Transportes – SMT; o Conselho Municipal de Transportes Urbanos – COMTU; o Conselho Municipal de Trânsito – COMUT; a Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI; e os concessionários – repre-

sentando as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, delegatárias do Poder Público Municipal para execução dos serviços de transporte público de passageiros.

De acordo com a lei de autorização, o Executivo Municipal estava autorizado a constituir e organizar uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, denominada de Empresa Pública de Transporte e Circulação, que seria o órgão executivo e rodoviário do município nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Além disso, foi determinado que a empresa fosse dotada de personalidade jurídica de direito privado, com sede e foro na Capital do estado, com prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do município de Porto Alegre, sendo que o Diretor-Presidente possuiria função de Secretário Municipal dos Transportes, optando por uma única remuneração.

Cabe ressaltar que, com relação às atribuições da empresa, a lei específica que a EPTC deve operar, controlar e fiscalizar o transporte e o trânsito de pessoas, veículos automotores e de veículos de tração animal no âmbito do município de Porto Alegre. Sua atribuição especial é a fiscalização do trânsito e a gestão da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), sempre em observância ao Código de Trânsito Brasileiro e à legislação municipal, podendo atuar em outras cidades mediante convênios com as mesmas.

A EPTC é uma empresa de grande porte, com um total de 1.064 colaboradores. A sua área de atuação abrange o município de Porto Alegre, que tem mais de 1,4 milhões de habitantes e uma frota de aproximadamente 561 mil veículos, um dos índices de motorização mais elevados do País – aproximadamente 2,5 habitantes por veículo. Além disso, Porto Alegre constitui o principal pólo populacional e econômico da Região Metropolitana de Porto Alegre, que com 3,5 milhões de habitantes, é a quarta maior em população no Brasil.

Com relação às suas instalações, a empresa possui uma sede administrativa; quatro postos de controle avançado de fiscalização de trânsito, um para cada região da cidade; uma central de atendimento; outra para gerenciamento da passagem escolar e isenções e um local para a análise de recursos de defesa de infrações de trânsito.

A empresa também conta com equipamentos e tecnologias que auxiliam o controle do sistema viário e de transporte da cidade, tais como: controle centralizado de semáforos, sistema de comunicação via rádio, viaturas, equipamentos de fiscalização eletrônica, sistemas de simulação de tráfego e de georreferenciamento, sistema de monitoramento automático de horários dos ônibus, caminhões equipados para implantação de sinalização vertical e horizontal, entre outros de menor porte.

Com relação à estrutura organizacional, a empresa conta com cinco níveis hierárquicos: diretor-presidente, diretores, gerentes, coordenadores e responsáveis por equipes.

Com relação aos modelos de gestão adotados na empresa, o relatório de gestão informa que o processo de tomada de decisão da direção da empresa está estruturado a partir de organizações de reuniões, cada uma com um objetivo específico. Destes encontros, elaboram-se atas deliberativas, contendo decisões, relação de pendências e as ações e os seus respectivos responsáveis pela verificação do atendimento e estabelecimento de prazos. Conforme o relatório disponibilizado, foi a partir de destas reuniões que houve a deliberação sobre a constituição de um setor de mapeamento de processos, cujo objetivo principal era a implantação da gestão por processos na EPTC.

A Implantação da Gestão por Processos na EPTC

Em 2014 a EPTC criou um Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar voltado para projetos de melhoria da gestão, cujos estudos foram os responsáveis pelo início da implantação de ferramentas da gestão da qualidade para aperfeiçoamento do modelo de gestão adotado na empresa.

“Em 2015 a empresa aderiu ao Sistema de Avaliação da Gestão - SAG, de acordo com os critérios do Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade - FNQ. Desde então, este GT é responsável pela descrição e atualização das práticas de gestão, avaliação das possibilidades de aperfeiçoamento e dos resultados, gerando assim a construção e acompanhamento do plano de melhorias. Também é atribuição desse GT a revisão anual e atualização do Relatório de Gestão” (EPTC, 2017).

A partir daí inicia a consolidação da identificação dos procedimentos organizacionais, não mais baseados em setores ou departamentos, mas sim, por Processos de Negócio. Neste contexto, o Grupo de Trabalho elaborou em 2016 um plano de melhoria da gestão baseado na Gestão por Processos e encaminhou para a pauta de reunião de diretoria. A diretoria da empresa optou pela aprovação do plano e, em 2017, foi criado o setor de Coordenação de Mapeamento de Processos, que se encontra vinculado a Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno (GPECI) e ao Gabinete da Presidência (GP).

Para iniciar o projeto de implementação da Gestão por Processos na empresa, no ano de 2017, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) em conjunto com a Gerência de Planejamento Estratégico e Controle interno (GPECI) realizou a revisão da cadeia de valor já existente na empresa, considerando posicionamentos e alterando questões estratégicas. A revisão da Cadeia de Valor foi “realizada a partir de metodologia pesquisada em literatura, do mapa estratégico organizacional e da análise dos processos organizacionais.” A metodologia envolveu cinco etapas, sendo elas: estabelecimento das diretrizes, construção da

identidade organizacional, definição dos macroprocessos, proposta de Cadeia de Valor e validação da proposta.

Foi a partir desta revisão que a Coordenação de Mapeamento de Processos fez a identificação dos processos da organização “demonstrando de forma visual o ciclo de negócio da EPTC, evidenciando as entradas, a forma de processamento e as saídas dos produtos/serviços com valor agregado” (EPTC, 2017, p. 56).

Figura 1 - Cadeia de Valor da EPTC



Fonte: EPTC, 2017

Após a conclusão desta revisão, a Cadeia de Valor da EPTC ficou dividida em três grupos de processos: processos gerenciais, processos de apoio e processos finalísticos. De acordo com o Relatório de Gestão (2017). A descrição destes processos permite a percepção clara das entregas e objetivos de cada um dos processos que compõe a cadeia de valor da empresa. De acordo com o Relatório de Gestão (2017) os processos finalísticos e os processos de apoio são melhorados de forma contínua a fim de ampliar sua capacidade em gerar resultados. Anteriormente a empresa realizava melhorias nos procedimentos de forma pontual, sem ordem de prioridade. A partir da criação da Coordenação de Mapeamento de Processos, a empresa deixou de atuar no mapeamento de processos de forma pontual e passou a concentrar esforços no trabalho de identificação dos principais processos finalísticos, de apoio e gerenciais da organização.

A Implantação da Gestão por Processos na EPTC seguiu método em nove passos: arquitetura de processos, definição de equipes, seleção de processos críticos, caracterização de processos, mapeamento de processos, modelagem de processos, implantação das mudanças, controle dos processos e ajustes.

A construção da arquitetura dos processos na EPTC foi baseada em conformidade a divisão dos processos: Processos Finalísticos, Processos de Apoio e Processos Gerenciais. Optou-se por primeiramente identificar os processos finalísticos da empresa. Esta opção baseia-se nas entregas produzidas pelos processos para a sociedade, pois são estes os serviços que a EPTC presta e entrega de forma efetiva para a sociedade. Após a conclusão desta etapa, pensa-se em proporcionar a transparência dos processos da EPTC. Para isso, a empresa começou a trabalhar no desenvolvimento de um Portal Eletrônico de Processos, no qual constará em detalhes a Arquitetura dos Processos Organizacionais e ao clicar no processo aparecerá o desenho do processo mapeado. A Arquitetura dos Processos Finalísticos da EPTC é representada como uma “árvore de serviços”.

A árvore de serviços foi apresentada aos diretores da empresa e obteve a aprovação, sendo incorporada ao relatório de gestão publicado anualmente pela empresa. Após esta aprovação, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) passou a divulgar a gestão por processos para os demais colaboradores.

De acordo com o Relatório de Gestão (2017, p. 51) para difundir a cultura de gestão por processos em toda a empresa, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) elaborou um programa de capacitação em Gestão por Processos para os funcionários. O conteúdo deste programa encontra-se disponibilizado no sítio eletrônico da empresa.

O programa de capacitação foi estruturado em duas etapas: a primeira envolvendo a alta direção (Diretores, Gerentes e Coordenadores) com o objetivo de garantir o apoio às mudanças que seriam realizadas a partir da visão da empresa através de processos; a segunda envolvendo as chefias e funcionários, tendo como objetivo disseminar a gestão por processos e capacitar os funcionários na ferramenta de desenho de processos (Bizagi).

“Como resultado, formaram-se gestores com visão sistêmica da empresa, força de trabalho com capacidade de interpretar e construir fluxogramas dos processos da organização, além de setores propensos a documentar os processos e disponibilizar o conhecimento para toda a empresa” (EPTC, 2017, p.51).

O programa de capacitação foi realizado com a participação de pelo menos um funcionário de cada setor, com o objetivo de disseminação da gestão por processos para toda a empresa. A partir da capacitação a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) passou a atuar como um setor de assessoramento em mapeamento de processos aos demais setores da empresa, com o objetivo de que os setores mapeassem seus próprios processos internos e estes fossem incorporados ao Portal de Processos.

De acordo com o material disponibilizado no curso de capacitação os funcionários recebiam treinamento sobre: Planejamento Estratégico, Indicadores

de desempenho, indicadores de resultados, conceitos básicos sobre gestão por processos, conceitos de BPM, Metodologia para implantação da gestão por processos, desenho de processos, BPMN, Notações básicas de BPMN, Notações Intermediárias de BPMN e boas práticas para o uso do BPMN. O curso era dividido em dois encontros distintos.

No primeiro encontro, os funcionários recebiam uma introdução teórica sobre o momento histórico da Administração Pública Brasileira, há transparências que explanam o contexto da Nova Administração Pública, como o princípio da eficiência e a administração por resultados. Após esse conteúdo, o material de apoio esclarece o formato de acompanhamento dos indicadores estratégicos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, expondo os principais indicadores da Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre. Além disso, são caracterizados de forma didática os principais conceitos de indicadores de resultado e indicadores de desempenho.

A importância da utilização dos indicadores é descrita como: compreensão de prioridades de atuação; objetividade de avaliação; decisões baseadas em dados e fatos concretos; possibilidade de acompanhamento histórico; definição sobre papéis e responsabilidades; eliminação de perdas; proporcionar referenciais para os processos/atividades; medir o grau de satisfação dos clientes; balizar as mudanças da organização; monitorar as melhorias dos processos; permitir o auto-gerenciamento. salienta-se, ainda, o formato percebido dentro das organizações públicas como: departamentalização do trabalho; estrutura verticalizada e falta de identificação das necessidades dos clientes. Como solução para esses problemas, o material informa que a gestão por processos pode auxiliar na reestruturação da estrutura da empresa e tornar os serviços prestados mais eficientes.

No segundo encontro os funcionários receberam instruções sobre a metodologia adotada pela Coordenação de Mapeamento de Processos para o mapeamento de processos propriamente dito, ou seja, a metodologia utilizada pela CMP para mapear os processos. A metodologia consiste nos seguintes passos: (1) Seleção do Processo; (2) Análise do Processo Atual; (3) Modelagem do Novo Processo; (4) Implantação no Novo Processo; (5) Gerenciamento do Novo Processo; (6) Ações de Melhoria.

Ao final do segundo encontro, os funcionários participantes deveriam escolher um processo relacionado ao seu setor de atuação, utilizar a metodologia de mapeamento de processos proposta pela CMP e enviar para a avaliação da Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno (GPECI). Ao todo, foram capacitados 80 colaboradores.

Discussão

A EPTC foi constituída a partir de uma estrutura organizacional departamentalizada e verticalizada, com alto vínculo hierárquico e centralização de autoridade.

O organograma da empresa demonstra a hierarquia setorial de forma explícita. Características estas que foram herdadas pelo modelo burocrático de Estado vivenciado pelo país durante anos.

Neste contexto, a implantação da Gestão por Processos demonstra o anseio da empresa em prestar um melhor serviço para a sociedade. O grupo de melhoria da gestão apresenta soluções gerenciais com o objetivo de melhorar os resultados da empresa e trazer benefícios aos cidadãos. Com relação às melhorias propostas pela implantação da gestão por processos, a revisão e proposição de novos indicadores de resultado tem papel essencial para obtenção dos resultados esperados com o uso desse novo formato de gestão, além é claro, da proposta de melhoria contínua a partir do resenho dos processos. A gestão por processos baseia-se em indicadores de resultado, pois seu modelo de gestão é estruturado a partir de uma arquitetura de processos, ou seja, a gestão por processos percebe a empresa a partir de seus processos de negócio, o que permite aproximar tal prática às colocações de Bergue (2010), que enfatiza o papel da reforma administrativa da Administração Pública, trazendo como legado a gestão por resultados.

De acordo com o BPM CBOK (2013) a Gestão por Processos é uma:

“disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos” (BPM CBOK, 2013, p. 41).

Dessa forma, é possível perceber que a EPTC tem se organizado, a partir da Gerência de Planejamento Estratégico e da Coordenação de Mapeamento de Processos a fim de elaborar uma metodologia própria para a implantação da Gestão por Processos na empresa que se adapte a sua realidade, pois conforme destacado pelo Guia BPM CBOK (2013) o gerenciamento dos processos de negócio engloba uma esfera de conhecimento composta “por princípios e melhores práticas para orientar uma organização, e não uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas” (BPM CBOK, 2013, p. 42). É possível, portanto, que as empresas assumam as diretrizes do BPM, porém se adaptem conforme suas necessidades.

Esse modelo supõe, ainda, que os objetivos das organizações poderão ser alcançados com maior êxito através do gerenciamento de processos e que, quando implementado com sucesso, integra e transforma a cultura organizacional da empresa, alterando a forma que esta opera.

Com relação a mudança da cultura organizacional, nota-se que a EPTC utilizou práticas para amenizar os efeitos causados pela mudança de entendimen-

to dos processos da empresa. Realizar o treinamento dos funcionários antes de implantar a prática fez reduzir o impacto das mudanças e fez com que os funcionários participassem ativamente da construção do novo modelo. Porém, conforme consulta à empresa, quando implantada a gestão por processos, diversos funcionários ainda sentiram dificuldade de interpretar a empresa por processos, ou seja, a partir das atividades realizadas do início ao fim (transcendendo os setores), e, acabaram ainda entendendo que a empresa estava estruturada a partir do organograma por setores.

Para a EPTC:

“A principal dificuldade enfrentada é a mudança na cultura da organização. A empresa possui uma estrutura verticalizada com visão de funções. Essa forma de trabalho dificulta a organização dos processos de negócio e, principalmente, a percepção em relação às necessidades dos clientes (os cidadãos, no caso da EPTC). Outra dificuldade a ser superada é em relação ao desenvolvimento de sistemas. A automatização de atividades é fundamental para a melhoria da eficiência e eficácia dos processos. Como a capacidade de desenvolvimento do setor de TI é bem restrita, a melhoria de processos acaba ficando prejudicada.” (EPTC, 2019)

Nesse sentido, as características herdadas da administração burocrática restam presente na cultura organizacional da empresa até os dias atuais, dificultando a disseminação de um novo modelo de gestão. A arquitetura dos processos finalísticos da EPTC já foi estruturada, porém, de acordo com o sítio eletrônico da empresa, a organização estrutural da EPTC ainda está demonstrada como um organograma verticalizado. Dessa forma, é possível perceber a dificuldade de reestruturar o formato organizacional da empresa. A implantação da gestão por processos encontra-se devidamente representada na empresa, porém não é algo institucionalizado.

“Conforme o Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento da Association of Business Process Management Professionals (ABPMP BPM CBOK v3.0), importante literatura da área, “a Gestão por Processos engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos. Ou seja, a Gestão por Processos é uma construção contínua que pressupõe estágios de amadurecimento. A EPTC, com base nos modelos mais comumente utilizados, está em um nível inicial de maturidade em BPM” (EPTC, 2019)

Considerando as exposições realizadas e os documentos recebidos da EPTC, como o questionário aplicado e o relatório de atividades publicado no portal da transparência da empresa, é possível identificar algumas principais dificuldades encontradas pela EPTC quando da implantação da Gestão de Processos, são elas: cultura organizacional, capacidade de desenvolvimento da equipe de TI, recursos humanos e financeiros.

A mudança organizacional é parte do cotidiano do ambiente administrativo, tanto na esfera pública como na esfera privada. Pode-se afirmar que a mudança consta intrínseca ao ser humano, e, sendo o sistema organizacional composto basicamente por pessoas, torna-se possível concluir que as organizações se modificam a partir das mudanças destas relações: entre pessoas, mas também entre tecnologias, estruturas, processos, dentre outros.

Bergue (2010) aponta a resistência à mudança como algo natural do ser humano e que sempre ocorre em processos de transformações, sendo este um fenômeno em massa e que faz parte do cotidiano. Além de ser nociva a organização e da grande probabilidade de os colaboradores serem os atores mais resistentes a ela, o autor elenca o medo do desconhecido e o desafio da perda de poder ou de algum privilégio, como principais contrapressupostos à mudança nas organizações.

Para Chu (2005 apud Bergue, 2010, p. 53-54), todo o processo de mudança gera certa resistência, que pode acarretar em aspectos favoráveis, tais como: contribuição para a identificação e preenchimento de lacunas; identificação dos riscos envolvidos; estímulo à reflexão e discussão; melhoria do relacionamento interpares; aperfeiçoamento do processo de comunicação; identificação das necessidades específicas de cada área; verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização. Numa leitura geral, a resistência a mudança é um fator inerente ao ser humano, por qualquer que seja o motivo, e pode acarretar em perdas e ganhos organizacionais (BERGUE, 2010).

Considerações Finais

Este trabalho identificou a realidade estrutural da Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre. A empresa foi constituída a partir de uma estrutura organizacional departamentalizada, verticalizada, com alto vínculo hierárquico e centralização de autoridade. O organograma da empresa apresenta uma hierarquia setorial de forma explícita, características estas que foram herdadas pelo modelo burocrático de Estado vivenciado pelo país durante anos.

É com relação a esta realidade que se concentram as principais dificuldades encontradas pela empresa quando da iniciativa de implantação da gestão por processos, a resistência dos funcionários impede que a Gestão por Processos se torne parte da cultura organizacional.

A implantação da Gestão por Processos demonstra o anseio da empresa em prestar um melhor serviço para a sociedade. O grupo de melhoria da gestão apre-

senta soluções gerenciais com o objetivo de melhorar os resultados da empresa e trazer benefícios aos cidadãos. Com relação às melhorias propostas pela implantação da gestão por processos, a revisão e proposição de novos indicadores de resultado tem papel essencial para obtenção dos resultados esperados com o uso desse novo formato de gestão, além é claro, da proposta de melhoria contínua a partir do resenho dos processos.

Compreende-se, portanto, que para tornar a gestão por processos um modelo de gestão institucionalizado na EPTC deve-se trabalhar alternativas que incluam as diretrizes da Gestão por Processo nas atividades cotidianas de trabalho dos funcionários, além de continuar com os cursos de capacitação em BPM, familiarizando os funcionários com o novo modelo e disseminando suas potencialidades de aprimoramento dos processos de trabalho e demonstrações dos benefícios que podem ser obtidos por sua utilização. A EPTC é uma empresa pública que presta serviços públicos para o cidadão, e a gestão por processos tem como objetivo, tornar os serviços mais eficientes pensando nas necessidades dos clientes, ou seja, no caso da EPTC, os cidadãos que se deslocam em Porto Alegre.

Referências

- ABPMP BPM CBOK. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio. ABPMP Brasil, 2013.
- ADESOLA, S; BAINES, T. Developing and evaluating a methodology of business process improvement. *Business Process. Management Journal*. Bingley: Emerald, 11(1):37-46, 2005.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Cultura e Mudança Organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4): 5-30, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública do Brasil. *Revista de Serviço Público*, 49(1):5-42, 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista de Serviço Público*, 47(1):7-40, 2015.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Da Modelagem à Improvisação: Interpretando a Modelagem Organizacional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004
- COELHO, Ricardo Corrêa. *O público e o privado na gestão pública*. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- EPTC, Empresa Pública de Transporte e Circulação. *Relatório de Gestão 2017*. Porto Alegre, 2017. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=214. 8
- EPTC, Empresa Pública de Transporte e Circulação. *Gestão por Processos (BPM)*. Porto Alegre, 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=52.

HAMMER, M; CHAMPY, J. Reengenharia: o caminho para mudança. 29ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

JURAN, Joseph M. Planejando para a Qualidade. São Paulo: Pioneira, 1990.

MURLICK, Juliano. Fatores críticos de implementação da metodologia business process management (BPM): Estudo de caso no Sistema de Crédito Cooperativo Sicredi. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, 2014.

PAIM, Rafael. Engenharia de Processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos, Dissertação (Mestrado) – UFRJ, COPPE, Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Maria I.; SANTOS, Sílvio A. Modelo de Gestão: uma análise conceitual. São Paulo: Pioneira-Thomson Learning, 2001.

REZENDE, Flavio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. Sociologias, Porto Alegre, 11(21): 344-365, 2009.

RUMMLER, G. A; BRACHE, A. P. Improving Performance: Melhores Desempenhos das Empresas. São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARAVIA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? Revista ADM.MADE, 14(3):1-8, 2010.

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão. FGV EAESP - CMAPG: Dissertações, Mestrado em Administração Pública e Governo, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5277>

STADLER, Adriano; PAIXÃO, Márcia Valéria. Modelos de Gestão. Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Paraná – Educação a Distância, 2012. Disponível em: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/modelos_gestao.pdf.