

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Liana Oppermann Cordoni**

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

**Porto Alegre  
2019**

Liana Oppermann Cordoni

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

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador (a): Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Coorientador (a): Ana Júlia Possamai

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

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

ALEGRE / Liana Oppermann Cordoni. -- 2019.

60 f.

Orientador: Clezio Saldanha dos Santos.

Coorientador: Ana Julia Possamai.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de  
Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS,  
2019.

1. Gestão Pública. 2. Administração Pública. 3.  
Modelos de Gestão. 4. Gestão por Processos. I.  
Saldanha, Clezio, orient. II. Possamai, Ana Julia,  
coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pela autora.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Liana Oppermann Cordoni

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

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Diogo Demarco

---

Examinador(a): Gilberto dos Santos

---

Orientador(a): Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

---

Coorientador(a): Julia Possamai

## RESUMO

A Reforma Administrativa ocorrida no Brasil nos anos 1990 incorporou o princípio da eficiência à Administração Pública, exigindo dos gestores públicos melhores resultados. Sendo assim, para que o agente público possa obter resultados relevantes para a Administração Pública é necessário que se tenha uma estratégia para o alcance desses resultados e a escolha do modelo de gestão a ser seguido assume papel primordial. É neste cenário que a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre inicia a implantação da Gestão por Processos na empresa. Dessa forma, este trabalho tem como temática principal a utilização de modelos gerenciais no setor público, buscando analisar as principais dificuldades encontradas na implantação da gestão por processos pela EPTC. Para o desenvolvimento deste trabalho utilizou-se o método hipotético-dedutivo, a partir de uma abordagem qualitativa da análise dos dados. Os dados foram coletados através de um questionário de perguntas encaminhado aos gestores da EPTC, além de pesquisas em materiais já desenvolvidos. Após o recebimento dos documentos, estes foram analisados objetivando entender como ocorreu a implantação da gestão por processos, onde identificou-se dificuldades relacionadas a mudança de cultura na empresa. Corolário a esta análise foram identificadas as principais semelhanças entre a Nova Administração Pública e a Gestão por Processos, demonstrando que as características que compõe a Gestão por Processos direcionam a administração pública aos preceitos da reforma gerencial, principalmente ao princípio da eficiência e a satisfação das necessidades dos cidadãos-usuários.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão Por Processos. Modelo De Gestão

## Resumen

La reforma administrativa que tuvo lugar en Brasil en los años 1990 incorporó el principio de la eficacia en la administración pública, requiriendo de los gestores públicos mejores resultados. Por lo tanto, para el gestor público obtener resultados relevantes para la administración pública es necesario contar con una estrategia para lograr esos resultados y la elección del modelo de gestión toma protagonismo. Es en este cenario que la empresa pública de transporte y movimientos de Porto Alegre inicia la implementación de la gestión por procesos (BPM) en la empresa. Dessa forma, este trabajo trata como tema principal el uso de modelos de gestión en el sector público, buscando analizar las principales dificultades en la implementación de procesos de gestión para el EPTC. Para el desarrollo de este trabajo se ha utilizado el método hipotético-deductivo, de un análisis cualitativo de los datos. Los datos fueron recogidos a través de un cuestionario de preguntas encaminado a los administradores de EPTC, además se ha utilizado a investigación sobre materiales ya desarrollados. Tras la recepción de los documentos, estos fueron analizados con el fin de entender cómo la aplicación de la gestión por procesos, donde las dificultades identificadas relacionan al cambio de cultura en la empresa. Después de la revisión fueron identificados las principales similitudes entre la nueva administración pública y gestión por procesos, demostrando que las características que conforman la gestión por procesos dirigen la administración pública a los preceptos de la reforma, principalmente el principio de eficiencia gerencial y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos usuarios.

**Palabras clave:** Administración Pública. Gestión por Procesos. BPM. Gestión

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma EPTC.....	38
Figura 2 – Princípios Organizacionais da EPTC.....	40
Figura 3 – Metodologia de revisão da Cadeia de Valor.....	42
Figura 4 - Cadeia de Valor da EPTC.....	43
Figura 5 – Implantação da Gestão por Processos na EPTC.....	46
Figura 6 – Arquitetura de Processos Finalísticos da EPTC.....	47
Figura 7 – Visão Vertical x Versão Horizontal.....	50
Figura 8 – Exemplificação de Processo.....	51
Figura 9 – Passo (1) Seleção do Processo.....	52
Figura 10 – Matriz de Priorização.....	52
Figura 11 – Passo (2) Análise do Processo Atual.....	53
Figura 12 – Passo (3) Modelagem do Novo Processo.....	54
Figura 13 – Passo (4) Implantação do Novo Processo.....	55
Figura 14 – Passo (5) e (6) Metodologia EPTC.....	56

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições de Gestão por Processos.....	24
Quadro 2 – Tomada de Decisão na EPTC.....	39
Quadro 3 – Divisão dos Processos na EPTC.....	45
Quadro 4 – A Nova Administração Pública e a Gestão por Processos.....	59
Quadro 5 – Dificuldades para a Implantação.....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Formas Históricas e Estado e Sociedade no Brasil .....	17
Tabela 2 – Colaboradores EPTC.....	37

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP	<i>Association of Business Process Management Professionals</i>
BPM	<i>Business Process Management</i>
CMP	Coordenação de Mapeamento de Processos
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre
GPECI	Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno
GP	Gabinete da Presidência
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Problema de Pesquisa .....	14
1.2 Objetivo Geral .....	15
1.3 Objetivos Específicos .....	15
1.4 Justificativa.....	16
<b>2. MODELOS GERENCIAIS .....</b>	<b>17</b>
2.1 Administração Pública Gerencial .....	17
2.2 Gestão por Processos .....	22
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>30</b>
3.1 Delineamento da Pesquisa.....	30
3.2 População .....	30
3.3 Modelo e perfil de pesquisa .....	30
3.4 Dados.....	31
3.4.1 Tipos de dados .....	31
3.4.2 Técnica para coleta de dados .....	32
3.4.3 Tratamento de dados .....	32
<b>4. ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>33</b>
4.1 A Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre .....	33
4.2 A Implantação da Gestão Por Processos na EPTC .....	40
4.3 Semelhanças entre a Nova Administração Pública e a Gestão por Processos .....	57
4.4 Identificar dificuldades na implantação .....	60
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO A &lt; QUESTIONÁRIO DE PERGUNTAS&gt; .....</b>	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Mesmo com posicionamentos teóricos distintos, é possível considerar que Administração Pública brasileira, assim como o próprio Estado brasileiro, modificou-se ao longo dos anos. Além disso, também se torna possível afirmar que as características que compõem a estrutura da Administração Pública do país derivam intrinsecamente do modelo de Estado presente em cada momento histórico. A Administração Pública como conhecida hoje é resultado da constante evolução da relação entre sociedade, Estado e mercado. Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira (2001) esclarece que a Administração Pública caracterizou-se de diferentes formas: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial em períodos históricos distintos.

Dessa forma, entendendo que o modelo de Estado brasileiro, em conjunto com a Administração Pública, sofreu alterações estruturais resultantes dos novos formatos de relação entre Estado, Sociedade e Mercado, é natural pensar que o papel desempenhado pelos gestores públicos neste intenso processo de transformação acabou, portanto, por também sofrer alterações, acompanhando estas transições históricas.

A Reforma Administrativa ocorrida no Brasil nos anos 1990 incorporou o princípio da eficiência à Administração Pública, exigindo dos gestores públicos melhores resultados. De acordo com Luciana Freitas (2012) falar em eficiência é estar falando em adequabilidade e qualidade, além da incansável busca do agente público por um atendimento eficaz, qualificado e que vise alcançar os melhores resultados para a Administração.

Contudo, para que o agente público possa obter resultados relevantes para a Administração Pública é necessário que se tenha uma estratégia para o alcance desses resultados. No campo dos estudos das organizações, a estratégia pode ser entendida como o modelo de gestão, ou a forma de estruturação das atividades de trabalho, utilizados pelas organizações, para que estas alcancem seu propósito de existir. “Modelos de gestão são normas, princípios que vão orientar os gestores na escolha das melhores alternativas para administrar as empresas.” (STADLER; PAIXÃO, 2012, p. 17). Para Pereira e Santos (2001, p.47), o modelo de gestão “é compreendido como o conjunto de princípios, técnicas e explicações que orientam a

concepção e o modo de funcionamento de todos os elementos constituintes de uma organização.”.

Corolário à reforma gerencial e atendendo a uma tendência nacional de municipalização da mobilidade urbana, no dia 03 de abril de 1998 foi devidamente constituída a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC). Juridicamente se estabelece como Empresa Pública, tendo como principal acionista a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sendo um órgão da administração indireta do Governo Municipal, com autonomia administrativa e financeira. Tem como missão gerir a mobilidade urbana com qualidade, segurança e eficiência.

Com o passar dos anos, a empresa buscou soluções para a promoção da Qualidade da Gestão dentro da EPTC, identificando que a então estruturação administrativa já não satisfazia mais suas necessidades. Diferentes processos organizacionais estavam com problemas e não estavam cumprindo sua finalidade. A Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno iniciou sua atuação em problemas específicos e pontuais, porém durante esse procedimento identificou-se que para alcançar resultados relevantes seria necessário atuar na modelagem não mais de processos específicos, mas sim, da estrutura organizacional como um todo. Dessa forma, a empresa organizou-se para iniciar a implantação da Gestão por Processos como cultura organizacional.

O modelo de gestão baseado na Gestão por Processos consiste em organizar a estrutura organizacional da empresa a partir de processos completos e não por departamentos, possibilita, ainda, uma visão sistêmica da organização onde as atividades de trabalho são organizadas por processos do início ao fim, com entradas e saídas, trazendo horizontalidade ao processo e gerando valor para o usuário final.

Além da horizontalidade proposta pela Gestão por Processos, esse modelo de gestão centraliza-se no redesenho e 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.

No ano de 2017 a EPTC criou a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) com a finalidade de disseminar a gestão por processos na empresa e consolidar sua implementação. Iniciando o ciclo de implementação, a CMP fez a

organização dos processos finalísticos da empresa, entregando documento que demonstra 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). O projeto para a implantação da Gestão por Processos na EPTC ainda não foi concluído completamente, mas já apresenta resultados significativos no que tange às mudanças ocorridas na estrutura organizacional e no modo de gestão estratégica da empresa.

Considerando tais exposições, este trabalho busca esclarecer quais as dificuldades encontradas na adaptação para a esfera pública no que se refere ao modelo gerencial advindo da esfera privada conhecido como Gestão por Processos, além de apresentar os principais benefícios gerados por esse novo modelo e sua relação com a Nova Administração Pública. Para delimitar o tema de pesquisa, este trabalho se propõe a analisar a implantação da gestão por processos na Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC).

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos: o primeiro de introdução, apresentando a temática geral e o problema de pesquisa, assim como o objetivo geral do presente estudo e seus objetivos específicos; o segundo capítulo demonstra os principais conceitos relacionados ao tema, realizando a fundamentação teórico-empírica do trabalho; o terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados para concretização da pesquisa; o quarto capítulo descreve, a partir da pesquisa realizada, a análise da implantação da Gestão por Processos na EPTC; por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais sobre o tema.

## **1.1 Problema de Pesquisa**

A reforma administrativa do Estado, que iniciou nos anos 1990, distingue as atividades que são exclusivas do Estado e as atividades sociais e científicas. Neste contexto, utilizada como estratégia gerencial, a gestão estratégica foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na administração pública. Além disso, as características presentes no plano conceitual da reforma revelam uma mudança de

cultura: da burocrática para a gerencial. Porém, conforme entendimento de diferentes autores, a implantação desta reforma não foi realizada por completo, restando lacunas que criam dificuldades de adaptação à cultura gerencial.

Desse modo, considerando que a reforma gerencial prima pela eficiência da administração pública, este trabalho objetiva estudar a utilização de modelos gerenciais no setor público, buscando responder a seguinte pergunta: Quais as principais dificuldades encontradas na implantação da gestão por processos pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre?

## **1.2 Objetivo Geral**

Analisar a implantação da gestão de processos pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre.

## **1.3 Objetivos Específicos**

Com a finalidade de alcançar objetivo geral, abaixo constam identificados os objetivos específicos deste trabalho:

- a) Descrever o projeto de implantação da gestão de processos da Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre;
- b) Identificar semelhanças entre a Nova Administração Pública e a Gestão por Processos
- c) Identificar dificuldades na implantação;
- d) Demonstrar oportunidades de melhorias para a gestão de processos na EPTC.

#### 1.4 Justificativa

A Reforma Gerencial apresenta pontos de convergência entre a esfera pública e a esfera privada. Sendo assim, é neste novo cenário proposto pela reforma gerencial que surge a EPTC, criada com natureza jurídica de empresa pública e personalidade jurídica de direito privado, integrando-se à Administração Pública municipal de Porto Alegre/RS. Por esta realidade é que se torna interessante analisar a implantação de modelos de gestão advindos da esfera privada na esfera pública, verificando se as necessidades de gestão das entidades públicas são satisfeitas por esses modelos.

A partir da caracterização deste cenário, este trabalho se justifica por perspectivas de duas naturezas: a primeira de caráter pessoal, por entender que existem peculiaridades na administração pública que não são consideradas na formulação de modelos e ferramentas de gestão utilizados no setor privado, fazendo com que, por muitas vezes, a administração pública tenha que moldar suas características na tentativa de adaptação a estes modelos e acaba por não conseguir alcançar seus objetivos, ou, até mesmo por não usufruir por completo dos benefícios propostos por estes modelos de gestão. A segunda perspectiva é de caráter teórico, pois constantemente discussões sobre as competências e, principalmente, das interações entre as esferas pública e privada apresentam-se no cotidiano da sociedade. Além disso, o formato de relação entre Estado, governo e sociedade modifica-se constantemente, tornando fundamental o esclarecimento de como estas relações se apresentam e de que maneira as adaptações de conceitos entre uma esfera e outra podem prejudicar ou trazer benefícios a cada uma delas.

Sendo assim, acredita-se que os resultados obtidos através desta pesquisa possam ser utilizados como instrumento de incentivo, e até mesmo de análise, para outras instituições públicas, seja na implantação, na elaboração, ou adaptação de modelos e ferramentas de gestão.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Entendendo que para obter resultados relevantes para a Administração Pública é necessário que se tenha uma estratégia para o alcance desses resultados e a escolha do modelo de gestão a ser seguido assume papel primordial, o capítulo de revisão de literatura apresentará os principais conceitos relacionados à Administração Pública Gerencial e à Gestão por Processos.

### 2.1 Administração Pública Gerencial

Mesmo com posicionamentos teóricos distintos, é possível considerar que Administração Pública brasileira, assim como o próprio Estado brasileiro, modificou-se ao longo dos anos. Além disso, também se torna possível afirmar que as características que compõem a estrutura da Administração Pública do país derivam intrinsecamente do modelo de Estado presente em cada momento histórico. A Administração Pública como conhecida é resultado da constante evolução da relação entre sociedade, Estado e mercado.

Nesse sentido, a tabela elaborada por Luiz Carlos Bresser-Pereira (2001) demonstra as formas históricas de Estado e Sociedade no Brasil por período de tempo:

**Tabela 1: Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil**

	1821-1930	1930 - ...	Início?
<b>Sociedade</b>	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial (?)
<b>Estado (política)</b>	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
<b>Estado (administração)</b>	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: BRESSER-PEREIRA (2001, p. 03)

A tabela acima identifica que a administração do Estado, ou seja, a Administração Pública caracterizou-se de diferentes formas durante a história do país, sendo elas: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Este trabalho tem como centralidade o estudo de modelos de gestão advindos da esfera privada aplicados na gestão pública, tal situação torna-se possível devido ao modelo de administração pública existe no Brasil nos dias atuais. Esse modelo passou a ser utilizado na década de 1990 a partir da Reforma Administrativa do Estado, construída a partir dos ideais de Luiz Carlos Bresser Pereira, acompanhando uma tendência internacional proposta pelo Consenso de Washington<sup>1</sup>, por esse motivo utilizaremos sua literatura para o desenvolvimento deste capítulo no que se refere à Administração Pública Gerencial.

No modelo de administração patrimonialista, que se manifestou desde o período colonial até meados da década de 1930, não havia distinção entre os bens públicos e os bens privados. Para Bresser Pereira (2001, p.222) “o Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo”. Neste momento histórico “o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma.” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 230).

Nessa fase da administração, o soberano do Estado, fosse príncipe ou monarca, se utilizava dos bens públicos de acordo com seus interesses particulares, em detrimento dos interesses da coletividade. De acordo com Bresser Pereira (2001) Sérgio Buarque de Holanda foi quem utilizou pela primeira vez o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, o autor observa que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 231). Em mesmo sentido, percebe-se que neste período o monarca exercia o domínio sobre os bens públicos e particulares, sem qualquer necessidade de prestar contas à

---

<sup>1</sup> Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a

sociedade. E ainda, “os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula.” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.240)

Conforme a tabela 1 apresentada anteriormente, após 1930, há a transição do patrimonialismo para a burocracia, “o resultado é a aliança política instável de 1930, que levou não ao Estado liberal sonhado pelos últimos, mas ao Estado burocrático e autoritário do primeiro Vargas.” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 250). Com relação ao ambiente político, o autor expõe:

De um lado, no seu componente principalmente civil, era liberal: protestava contra a farsa das eleições, propondo ampliar-se o eleitorado e instituir-se o voto secreto, demandava anistia dos condenados por razões políticas, queria terminar com o poder das oligarquias locais, de coronéis e jagunços, e regionais, de presidentes de província. De outro, era um movimento conservador, na medida em que muitos dos seus aderentes constituíam as próprias oligarquias estaduais, principalmente nos Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba.(BRESSER PEREIRA, 2001, p. 251)

É neste cenário de contradições, incertezas e autoritarismo que se inicia o processo de amadurecimento da Administração Burocrática no país. A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) pode ser considerada como marco do processo da Reforma Burocrática.

A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializa-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.(BRESSER PEREIRA, 2001, p. 251)

Conforme exposto, a Administração Pública Burocrática caracteriza-se pela padronização e racionalização geral de métodos e procedimento. Esse modelo era baseado na centralização das decisões, na hierarquia, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle do passo a passo dos processos administrativos. Além de uma burocracia estatal formada por profissionais que respondiam de forma neutra aos políticos. (BRESSER PEREIRA, 2001)

Tais características tinham como pressuposto coibir os excessos praticados na época patrimonialista, porém o excesso de normas e procedimentos acaba por

esgotar o modelo, fazendo com que sua finalidade seja desvirtuada. De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 11)

“No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

A partir deste resgate histórico é possível perceber que as crises sociais, políticas e econômicas de cada momento acabam por provocar o esgotamento dos modelos de administração pública utilizados, abrindo espaço para que modelos mais condizentes com a realidade sejam instaurados. Bresser Pereira (1996, p. 15) expõe que o modelo de Estado burocrático acumulou tantas funções e obrigações quanto fossem possíveis, na tentativa de coibir as características patrimonialistas, que acabou por perder sua efetividade:

O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura —, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia.

Para Bresser Pereira (1996) a crise se agravou tanto que acabou por provocar o enrijecimento burocrático extremo, tendo como consequência a baixa qualidade da administração pública brasileira. A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique, surgem duas propostas de reforma, uma de curto prazo, para facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde excesso de quadros predominava e outra de médio prazo, para tornar mais eficiente e moderna a administração pública, focando no atendimento das necessidades dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996).

As concepções sobre a reforma surgem de movimentos internacionais, que iniciam a aproximação da administração de empresas à administração pública. “Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova

Zelândia e a Austrália. (...) E a administração pública gerencial que está surgindo, é inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 11).

Conforme Bresser Pereira (1998, p.10) no Brasil e no mundo a Nova Administração Pública proposta pela reforma do Estado foi ganhando contornos e se delineando com características parecidas, sendo elas:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Para a Reforma Administrativa virar realidade, diferentes procedimentos político-administrativos foram realizados após a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tais como: a criação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), Emendas Constitucionais, reorganização das atividades exclusivas do Estado, entre outros. Dentre os procedimentos de implementação da reforma a Emenda Constitucional nº 19/1998 acrescenta ao Art. 37 da Constituição Federal o Princípio de Eficiência. De acordo com o art. 37, caput da Constituição Federal, a Administração Pública de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A intenção da reforma era trazer eficiência para a administração pública ao mesmo tempo em que priorizada as atenções para satisfazer a necessidade dos cidadãos.

A Administração Pública Gerencial implementada no Brasil 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. .

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

Nesse sentido, destaca-se que 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 [...]”.

## **2.2 Gestão por Processos**

A Gestão por Processos, ou Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) (*Business Process Management*), nasce de um processo evolutivo que resgata conceitos de diferentes áreas de conhecimento. Envolve questões relativas à Administração Científica, ao Sistema Toyota de Produção, Controle da Qualidade

Total, Reengenharia, entre outros. A diversidade de conceitos aplicados na Gestão por Processos e sua flexibilidade de utilização, podem ser considerada como um dois principais pontos para a relevância desse modelo de gestão no mundo inteiro. De acordo com Paim (2002, p. 23):

Os Sistemas de Produção baseados em processos, industriais ou de serviços, amplamente difundidos na Engenharia de Produção, encontram na Administração Científica, no Sistema Toyota de Produção - STP, nos Sistema de Controle da Qualidade Total - TQC, na Reengenharia de Processos - BPR, na Teoria das Restrições suas principais referenciais conceituais. Os processos, por sua natureza sistêmica, guardam, ainda, forte relação com outros quadros conceituais. Aqui podem ser destacados: a Teoria das Organizações, a Gestão da Cadeia de Suprimentos (logística), a Gestão do Conhecimento, a Tecnologia da Informação o Planejamento e Controle da Produção, Pesquisa Operacional e a Cultura Organizacional.

Nesse sentido, é possível identificar que a Gestão por Processos contempla conhecimentos de engenharia e administração. Além disso, conforme Paim (2002, p. 23) a teoria de processos possui, ainda, “os conceitos de modelagem de sistemas ou, mais especificamente, modelagem de processos, onde as ferramentas informáticas e métodos para representação e análise dos processos se destacam”, o que demonstra sua interatividade com a área de tecnologia.

Existem diferentes formas de conceituar a Gestão por Processos, pois inúmeros autores já produziram conteúdo sobre esse modelo de gestão. Juliano Murlick (2014, p. 23) apresenta algumas definições de Gestão por Processos produzidas por diferentes autores, conforme o quadro que segue:

Quadro 1 - Definições de Gestão por Processos

Década	Autor(ano)	Definição
1990-2000	Harrington (1993)	(Aperfeiçoamento dos Processos Empresariais): método sistemático para auxiliar uma organização a fazer importantes avanços na maneira de operar seus processos.
	Rummler e Brache (1994)	Conjunto de técnicas para garantir que processos-chave sejam monitorados e melhorados continuamente. Quando institucionalizado nas organizações não é apenas um conjunto de processos certificados, tratando-se de uma cultura com características de aperfeiçoamento contínuo, orientação para visão horizontal, direcionamento dos objetivos e decisões pelas necessidades dos clientes internos e externos, monitoramento contínuo de processos intra e interfuncionais.
	Davenport (1994)	Prática direcionada à qualidade dos produtos e serviços e à busca de satisfação dos clientes, relacionando-se com a disseminação e efetiva utilização do <i>conhecimento</i> nos processos de negócios, além de implicar a existência de padrões definidos para o fluxo de atividades e transferência de <i>conhecimentos</i> .
	Zairi (1995)	Combinação ou integração estruturada de elementos de mudança e adaptação de cultura organizacional, Reengenharia de Processos, <i>benchmarking</i> e melhoria contínua de processos para análise, melhoria, controle e gestão de processos, permitindo tanto a melhoria constante por pequenas alterações ( <i>kaizen</i> ), quanto a mudança radical das estruturas e processos (reengenharia).
	Lee e Dale (1998)	Abordagem focada no cliente para sistematicamente gerenciar, medir e melhorar todos os processos, meio para difundir a consciência de toda a organização, através de trabalho em equipe interfuncional e capacitação, motivação e integração da força de trabalho.
	Simpson et al. (1999)	Trabalho em equipe interfuncional, com a respectiva difusão, compreensão e aceitação do paradigma de estruturação horizontal baseada nos processos por todos os elementos da organização, e busca da melhoria contínua dos processos centrais, acompanhados e comparados com as práticas correntes do mercado em questão.
2001-2010	Barbará (2008)	É o enfoque administrativo aplicado por uma Organização que busca a otimização e melhoria da cadeia de processos, desenvolvida para atender necessidades e expectativas das partes interessadas, assegurando o melhor desempenho possível do sistema integrado a partir a mínima utilização de recursos e do máximo índice de acerto.
	Paim et al. (2009)	Um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos. As tarefas podem ser agrupadas em: desenhar, gerir promover a evolução.
	Slack et al. (2009)	O gerenciamento por processos pode melhorar ou quebrar uma empresa. Quando são bem gerenciados os processos podem contribuir para o impacto estratégico do negócio de quatro formas: custo, receita, investimento e capacidade.
2011-2013	De Sordi (2012)	É uma estrutura gerencial orientada a processos, me que o gestor, time e executores dos processos são todos executores e pensadores enquanto projetam seu trabalho, inspecionam seus resultados e redesenham seus sistemas de trabalho de forma a alcançar os melhores resultados
	Müller (2013)	Além de uma ferramenta ou técnica para alcançar a melhoria, trata-se de um meio para difundir a consciência de toda a organização no foco de melhoria de processos.

A partir das diferentes definições apresentadas, cabe destacar que neste trabalho serão utilizadas as definições reconhecidas pela *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP), que representa a Associação dos Profissionais de Gerenciamento de Processos de Negócio, além de trabalhos acadêmicos e livros já publicados por autores reconhecidos. Para a ABPMP:

“À medida que a disciplina gerencial de BPM e as tecnologias habilitadoras amadurecem, nossa compreensão de BPM como um todo também amadurece. Há uma vasta oferta de literatura a respeito de BPM, incluindo livros, artigos, apresentações, modelos de processos e melhores práticas, os quais são baseados em experiência prática, estudos acadêmicos e lições aprendidas.” (BPM CBOK, 2013, p.31).

Dessa forma, verifica-se que a ABPMP classifica o BPM (Gestão por Processos) como uma disciplina gerencial, ou seja, para a associação:

“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 CBOK, 2013, p. 41).

Em mesmo sentido, o Guia BPM CBOK (2013) esclarece que 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).

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 CBOK, 2013, p.42).

A partir dessas definições, entende-se como relevante conceituar as expressões importantes mencionadas, tais como Disciplina Gerencial, Processo de Negócio e Processos. Para a ABPMP “disciplina gerencial é um conjunto de conhecimentos que trata de princípios e práticas de administração para orientar recursos organizacionais em direção a objetivos definidos.” (BPM CBOK, 2013, p. 42), tal definição assemelha-se as definições de modelo de gestão já apresentada na temática geral deste trabalho onde “Modelos de gestão são normas, princípios que vão orientar os gestores na escolha das melhores alternativas para administrar as empresas.” (STADLER; PAIXÃO, 2012, p. 17) e, para Pereira e Santos (2001, p.47), o modelo de gestão “é compreendido como o conjunto de princípios, técnicas e explicações que orientam a concepção e o modo de funcionamento de todos os elementos constituintes de uma organização.”. Sendo assim, a partir deste capítulo a nomenclatura disciplina gerencial e modelo de gestão serão utilizadas em mesmo sentido, entendendo-se, então, que a Gestão por Processos pode ser considerada um modelo de gestão para fins deste trabalho.

Com relação à definição de processo, dentre as diferentes existentes, De Sordi (2012) citado por Juliano Murlick (2014) apresenta umas das definições mais completas, onde “os processos podem ser considerados como um conjunto de atividades interativas e inter-relacionadas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas), para atender uma determinada demanda.” (MURLICK, 2014, p. 20). Além disso, esclarece que 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 tem uma finalidade e transformam entradas em saídas. Para a ABPMP “Processos são compostos por atividades inter-relacionadas que soluciona 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 CBO, 2013, p. 35).

Já a definição de Processo de Negócio transcende a definição de processo, conforme o Guia BPM CBOK (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; HAMMER;CHAMPY,1995 citados por Juliano 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 em 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.

Paim (2002, p. 51), a partir do estudo de diferentes autores sobre o tema, apresenta os princípios gerais da gestão por processos: Orientação por Processos, Foco no Cliente, Flexibilidade, Integração e Colaboração entre funções, sempre se pode melhorar, Inovação, Integração de bases de dados, Simultaneidade, Não redundância, Foco em valor e Modularização.

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, Juliano 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) propõe 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.

Juliano Murlick (2014) menciona que para a ABPMP, através do Guia BPM CBOK, 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 CBOK, 2013, p 45)

Diante das exposições conceituais apresentadas, os capítulos que seguem descrevem a metodologia utilizada neste trabalho e o ciclo de implementação utilizado pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre para iniciar a implantação da Gestão por Processos na empresa.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Delineamento da Pesquisa**

Tendo como objetivo geral analisar a implantação da gestão de processos pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre o método entendido como mais apropriado para o desenvolvimento deste trabalho foi o método hipotético-dedutivo, no qual, a partir de uma hipótese ampla, tenta-se deduzir as consequências de forma particular. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 92), sempre há algo teórico, uma hipótese ou um problema que precede uma observação, sendo que a mesma só pode ser feita a partir de um conhecimento anterior seja um conhecimento prévio ou expectativas.

Neste sentido, de acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 29):

“quando os conhecimentos disponíveis sobre um determinado assunto são insuficientes para explicar um fenômeno, surge o problema e, para tentar explicar o problema, são formuladas hipóteses. Destas hipóteses deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas.”

Para isso, cabe ressaltar aqui que a hipótese inicial deste trabalho concentra-se no entendimento de que a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre enfrentou dificuldades na implantação do modelo de gestão baseado na gestão por processos.

#### **3.2 População**

O trabalho será realizado com base nas respostas recebidas através do questionário enviado aos responsáveis pela gestão de processos na EPTC.

#### **3.3 Modelo e perfil de pesquisa**

Para alcançar os objetivos, esta pesquisa utilizou a abordagem qualitativa, por entender que “a pesquisa qualitativa preocupa-se [...] com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação na

dinâmica das relações sociais.” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p 32). O trabalho encaixa-se nesta descrição visto que analisou a implementação da gestão por processos em uma organização pública. No tocante à natureza da pesquisa, esta pesquisa terá caráter descritivo, pois procedimento (Implantação da Gestão por Processos na EPTC) foi caracterizado e, posteriormente, realizou-se a análise. Conforme Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”.

### **3.4 Dados**

#### **3.4.1 Tipos de dados**

Com relação aos procedimentos aplicados ao estudo utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, onde “partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites [...] permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.” (FONSECA, 2002, p. 32).

Quanto aos dados, optou-se pela utilização do questionário aplicado aos gestores da EPTC como fonte primária. Quando as dados secundários, primeiramente foram analisadas pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e artigos publicados em revistas. Cabe ressaltar que, conforme Gil (2002) as fontes bibliográficas englobam os livros, tanto os de leitura corrente como obras literárias e obras de divulgação quanto os de referência informativa como dicionários, enciclopédias, anuários e almanaques. Além de publicações periódicas como jornais, revistas e impressos diversos.

A pesquisa documental será realizada em documentos oficiais, tal como leis, normativas, regulamentos, portarias, pareceres oficiais, relatórios, publicações, entre outros. De acordo com Fonseca (2002) “A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes,

fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.” (FONSECA, 2002, p. 32).

### **3.4.2 Técnica para coleta de dados**

Para coletar informações oficiais sobre a gestão por processos na 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, conforme questionário em anexo A. 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. Foi retornados 01 (um) questionário completo, que foi analisados para explicar a implantação da gestão por processos na empresa.

### **3.4.3 Tratamento de dados**

Após o recebimento dos documentos, estes foram analisados objetivando entender como ocorreu a implantação da gestão por processos na Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre. Após o recebimento do questionário preenchido pelos gestores da EPTC, realizou-se análise de conteúdo das respostas. Corolário a esta análise buscou-se identificar as principais dificuldades encontradas pela EPTC nesta implantação. As conclusões destas análises encontram-se apresentadas no próximo capítulo deste trabalho.

## **4. ANÁLISE DOS DADOS**

Neste capítulo será apresentada a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC) a partir de seu histórico de constituição e modelo organizacional, para, assim, descrever os caminhos que levaram a implantação da gestão por processos na empresa. Após estas descrições, serão apresentados os resultados analisados deste processo de implantação, bem como sugestões de melhorias para a gestão por processos existente na EPTC.

### **4.1 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)

Sendo assim, 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 (EPTC) de Porto Alegre.

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 – representando 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 especifica 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.

Para cumprir com estas atribuições a lei estabelece que, por solicitação fundamentada pelo Diretor-Presidente, os servidores da Secretaria Municipal dos Transportes e das demais Secretarias e Departamentos do Município poderiam ser cedidos à EPTC, sem ônus para o Município, contando-se os direitos e vantagens enquanto durar a cedência, para todos os efeitos legais, junto ao órgão de origem. Nesse sentido, realiza, assim, serviços de competência do Poder Público, cujos procedimentos são embasados nos artigos do Código de Trânsito Brasileiro, Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) e na legislação municipal. Sendo assim, no dia 03 de abril de

1998 foi devidamente constituída a empresa que passou a exercer as suas atividades a partir desta data.

De acordo com o sítio eletrônico da empresa, 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.

Na promoção da segurança viária e no gerenciamento da circulação da cidade e da oferta de transporte público com um nível de serviço adequado aos seus usuários, a EPTC disponibiliza, entre outros, os seguintes serviços à população:

- Projetos estratégicos em mobilidade urbana, envolvendo projetos de grande porte que buscam qualificar a mobilidade da cidade (planos diretores, planejamento de corredores, terminais, paradas, etc.);
- Regulação do serviço de transporte público: cálculo da tarifa, análise de aspectos econômicos e sua relação com a legislação pertinente, cálculo de indicadores operacionais de transportes e gerenciamento da Câmara de Compensação Tarifária;

- Dimensionamento da operação de transporte público, incluindo análise da demanda de transporte na cidade (quantidade de linhas, percurso, horários, etc.) para assegurar um adequado nível de oferta dos diversos modos (ônibus, lotação, táxi e escolar);
- Gerenciamento e fiscalização da passagem escolar e das isenções;
- Controle e fiscalização da operação dos vários modos de transporte público, incluindo cadastramento de operadores e de veículos, inspeções periódicas e fiscalização;
- Engenharia de trânsito, com especial atenção à melhoria da circulação visando à redução do índice de acidentalidade e de vítimas do trânsito, por meio de análises e estudos das principais estatísticas de trânsito e de ações conjuntas com a fiscalização e educação para o trânsito;
- Operação e fiscalização de trânsito, que atua em conformidade com o CTB - Código de Trânsito Brasileiro;
- Atendimento em alterações no tráfego e a acidentes (obras, eventos, ocorrências, escolta e outros fatores que interferem no tráfego da cidade);
- Implantação e manutenção da sinalização elétrica (sinaleiras), gráfica (faixas de segurança, placas, etc.) e do mobiliário urbano (terminais e paradas de ônibus);
- Atendimento ao público (118 e Atendimento ao cidadão);
- Análise e resposta às solicitações referentes ao trânsito e transporte: pedidos de implantação ou alteração de sinaleiras, lombadas eletrônicas, sinalização, paradas de ônibus, alteração de itinerários de linhas de ônibus e lotações, entre outras.

A partir das informações disponibilizadas no relatório de gestão da empresa, os colaboradores da EPTC são divididos da seguinte forma: 1.064 empregados públicos regidos pela CLT, 55 servidores públicos da SMIM regidos por estatuto próprio e 211 temporários, totalizando 1.483 colaboradores. Além disso, para contribuir com as atividades da empresa, a EPTC conta com 120 estagiários de nível médio e superior, 47 jovens aprendizes e 15 colaboradores oriundos de convênio com a Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE). A tabela 2 ilustra o demonstrativo da força de trabalho que compõe a EPTC:

**Tabela 2 – Colaboradores EPTC**

Colaboradores do quadro		Colaboradores do quadro		Outros	
Perfil por escolaridade	Quant.	Perfil por função	Quant.	Função	Quant.
Cargos de Nível Fundamental	144	Diretor Presidente	1	Estagiários	120
erfil	775	Diretores	3	Jovens Aprendizizes	47
Cargos de Nível Técnico	38	Gerentes	12	Conveniados SUSEPE	15
Cargos de Nível Superior	74	Coordenadores	40	Terceirizados	29
Cargos sem exigência de escolaridade	33	Responsáveis por equipe e por atividade/expediente	97	SMIM	55
<b>Total</b>	<b>1064</b>	<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>Total</b>	<b>266</b>

Fonte: EPTC, 2017

Com relação à estrutura organizacional da empresa, de acordo com o sítio eletrônico institucional, atualmente, a empresa conta com cinco níveis hierárquicos: diretor-presidente, diretores, gerentes, coordenadores e responsáveis por equipe, como ilustrado no organograma conforme a Figura 1.



relação de pendências e as ações e os seus respectivos responsáveis pela verificação do atendimento e estabelecimento de prazos. O quadro abaixo demonstra os participantes, objetivo e frequência destas reuniões de tomada de decisão:

**Quadro 2 – Tomada de Decisão na EPTC**

Reunião	Participantes	Objetivo	Frequencia
Reunião de Diretoria	Diretor-Presidente, Chefe de Gabinete, diretores das áreas e representante do jurídico. Podem ser convidados gestores das áreas e líderes de ação conforme pauta	Avaliação e deliberação, determinando as prioridades de projetos e ações de ordem administrativa, financeira, de pessoal e técnicas	Semanal
Reunião de Secretaria	Secretario titular e adjunto da SMIM, Diretor-Presidente da EPTC e Diretora Técnica	Avaliação dos grandes projetos de mobilidade para alinhamento com as demais áreas de infraestrutura do Município	Semanal
Reunião de Conselho Fiscal	Diretor Administrativo-Financeiro, Gerente Administrativo-Financeiro, Gerente Jurídico, Representante da Contabilidade e Conselheiros Fiscais	Análise do balanço, balancete, demonstrativos contábeis e financeiros. Definição dos valores de repasse	Trimestral
Reuniões com a PMPA	Prefeito, Vice-Prefeito, Assessores, Diretor-Presidente da EPTC. Podem ser convidados gestores das áreas e líderes de ação conforme pauta	Acompanhamento dos projetos estratégicos de governo, prestação de contas dos projetos e ações da EPTC, alinhamento de gestão	Conforme demanda
Reuniões de Objetivos Estratégicos	Responsáveis pelos objetivos (Diretor), ação (Gerente), etapas e projetos (Colaboradores), representante da GPECI	Acompanhamento dos indicadores e projetos	Mensal

**Fonte: EPTC, 2017**

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.

## 4.2 A Implantação da Gestão Por Processos na EPTC

De acordo com o relatório de atividades publicado no sítio eletrônico da empresa, a EPTC define suas diretrizes organizacionais através de uma construção sistemática de Planejamento Estratégico, estando sua missão, visão e valores consolidados conforme apresenta a figura que segue:

**Figura 2 – Princípios Organizacionais da EPTC**



### MISSÃO

GERIR A MOBILIDADE URBANA COM  
QUALIDADE, SEGURANÇA E EFICIÊNCIA

### VISÃO

CONSOLIDAR A CIDADE DE PORTO ALEGRE  
COMO REFERÊNCIA EM MOBILIDADE URBANA

### VALORES

- CORDIALIDADE
- RESPONSABILIDADE
- MELHORIA CONTÍNUA

Fonte: EPTC, 2017

Foi a partir da influência de um dos valores da EPTC mencionado na figura acima, qual seja, “melhoria contínua”, que em 2014 a EPTC tem a iniciativa de criação de um Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar voltado para projetos de melhoria da gestão. De acordo com o Relatório de Gestão (2017) os estudos prévios realizados por este grupo foram os responsáveis pelo início da implantação de ferramentas da gestão da qualidade para aperfeiçoamento do modelo de gestão adotado na empresa.

Dessa forma, com base na descrição do Relatório de Gestão 2017:

“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)

O Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade – FNQ:

“permite às organizações adequar suas práticas de gestão aos conceitos de uma empresa classe mundial, respeitando a cultura existente. O modelo tem como foco o estímulo à organização para obtenção de respostas, por meio de práticas de gestão, sempre com vistas à geração de resultados que a tornem mais competitiva.” (FNQ, 2019)

É a partir deste contato com modelos de excelência da Gestão que a EPTC inicia a consolidação da identificação dos procedimentos organizacionais não mais baseados em setores ou departamento, mas sim, por Processos de Negócio. Neste contexto, o Grupo de Trabalho elaborou no ano de 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, conforme o questionário anexado a este trabalho, no ano de 2017 cria-se 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).

De acordo com o Relatório de Gestão (2017, P.65):

“Para assegurar a eficiência dos processos e dos serviços, bem como para que as necessidades e expectativas da sociedade sejam atendidas, no início do ano de 2017, a empresa reorganizou sua estrutura organizacional criando a Coordenação de Mapeamento de Processo. Esse setor tem por finalidade incorporar à cultura organizacional a gestão por processos.”

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. De acordo com o Relatório de Gestão (2017) “A Cadeia de Valor representa o conjunto de atividades desempenhadas por uma organização, desde sua relação com o macro ambiente e

seu ciclo de produção interna até a fase final de entrega dos seus produtos e serviços.” (EPTC, p. 51).

Conforme o Relatório de Gestão (2017, p. 50) 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. A figura que segue demonstra as fases da metodologia utilizada.

**Figura 3 – Metodologia de revisão da Cadeia de Valor**

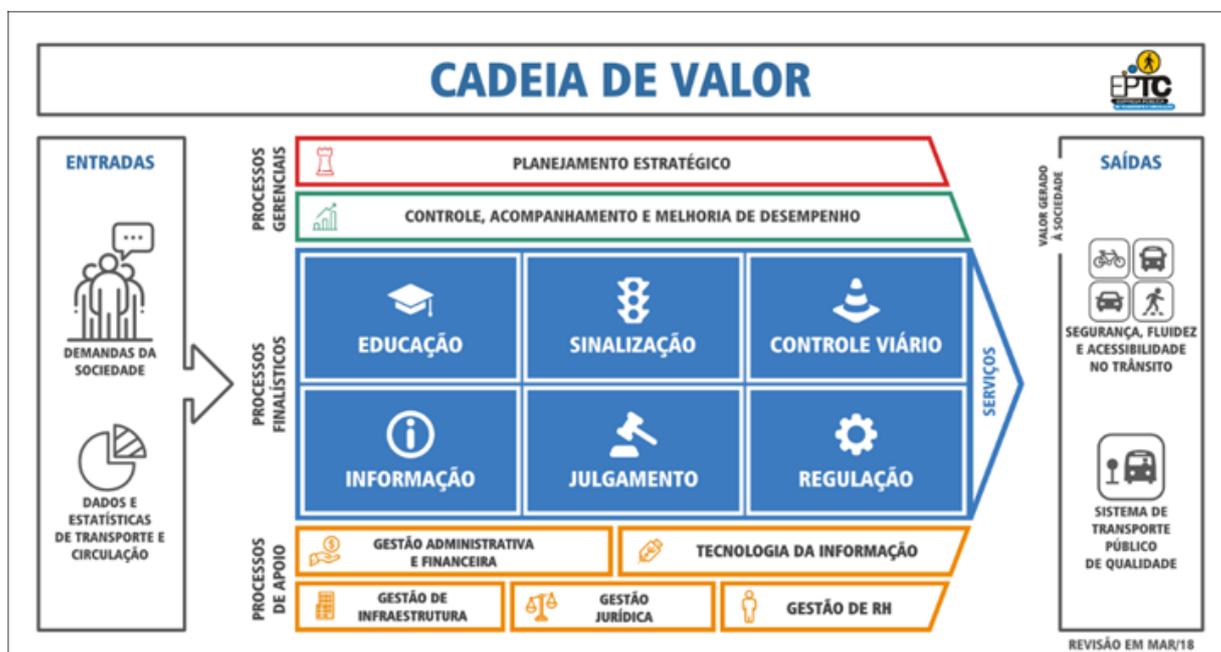


Fonte: EPTC, 2017

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). Segue abaixo a figura que demonstra a cadeia de valor da EPTC:

**Figura 4 - Cadeia de Valor da EPTC**



Fonte: EPTC, 2017

A cadeia de valor representa de forma sistêmica que as entradas: demandas da sociedade e os dados e estatísticas de transporte e circulação, a partir dos processos internos, transforma-se em valor agregado para a sociedade na forma de saída, qual seja: Segurança, fluidez e acessibilidade no trânsito, além de um Sistema de Transporte Público de Qualidade.

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)

“os processos gerenciais são todos aqueles que têm como objetivo que a organização opere de maneira eficaz e eficiente. Os de apoio são relativos aos processos que viabilizam e facilitam a geração de valor que ocorre nos processos finalísticos. Estes, por sua vez, possuem as atividades principais das operações da empresa.” (EPTC, 2017)

Para descrever de forma clara os tipos de processos organizacionais existentes na EPTC, além da demonstração visual da cadeia de valor, a Coordenação de Mapeamento de Processos optou por identificar as principais características de cada tipo de processo, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 3 – Divisão dos Processos na EPTC**

Processos Finalísticos	Controle Viário	Realiza o controle da mobilidade através do monitoramento, fiscalização e operação
	Sinalização	Realiza a implantação e manutenção da sinalização viária vertical, horizontal e semaforica. Envolve etapas desde o recebimento de solicitações de sinalização até o cadastro da sinalização implantada, passando pela pesquisa, planejamento, projetos, confecção da sinalização e a implantação propriamente dita
	Educação	Realiza a conscientização para o trânsito com atividades diferenciadas para atender o variado público
	Informação	Realiza o gerenciamento das mídias digitais, interface com a imprensa e informação via canais de atendimento
	Julgamentos	Realiza o julgamento de defesa relativos a autuações, além de fazer a análise de apresentação de condutores
	Regulação	Realiza a gestão dos credenciamentos e licenças para atores envolvidos no sistema de mobilidade. Também executa a normatização do transporte público e dos planos diretores de mobilidade
Processo de Apoio	Gestão Jurídica	Realiza o assessoramento de questões jurídicas corporativas e relacionadas a trânsito e transporte
	Gestão de Recursos Humanos	Gerencia as atividades de administração de pessoal, recrutamento, seleção, qualificação profissional e desempenho dos colaboradores, além de promover a saúde e segurança no trabalho
	Gestão Administrativo-Financeira	Gerencia as compras e licitações, o orçamento e a contabilidade, além de controlar o protocolo e arquivo de documentos
	Gestão de Tecnologia da Informação	Realiza a prospecção, desenvolvimento e suporte às soluções de TI, além de controlar a segurança das informações e ser responsável pelo banco de dados da empresa
	Gestão de Infraestrutura e Logística	Realiza o controle de estoque e materiais, além de executar os serviços de limpeza, manutenção predial e veicular Gerencia os estacionamentos públicos
Processos gerenciais	Planejamento Estratégico	Realiza o gerenciamento das atividades relacionadas ao planejamento estratégico e a construção dos indicadores e metas
	Controle, Acompanhamento e Melhoria de Desempenho	Controla o desempenho através de indicadores e metas, gerenciamento de projetos, melhoria de processos, controles e normatizações internas

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.

Para esta etapa, os esforços de trabalho foram direcionados à identificação dos processos de negócio da empresa como um todo, para isso, a Coordenação de Mapeamento de Processos optou por utilizar a metodologia Prof. Dr. Cláudio Müller, da UFRGS, consolidada em sua dissertação de doutorado (EPTC, 2017). A metodologia é baseada conforme as etapas demonstradas na figura abaixo:

**Figura 5 – Implantação da Gestão por Processos na EPTC**



Fonte: EPTC, 2017

A metodologia consiste em nove passos: arquitetura de processos, definição de equipes, seleção de processos críticos, caracterização de processos,



Conforme o Relatório de Gestão (2017) o objetivo do portal é possibilitar a “representação da organização como um conjunto de processos, apresentando uma visão sistêmica das atividades da empresa, facilitando a percepção das necessidades do cidadão-usuário e direcionando esforços no sentido de atender a essas expectativas”.

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.

Desse modo, foi realizado um curso de capacitação sobre a matéria, envolvendo colaboradores em geral e a alta direção. 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).

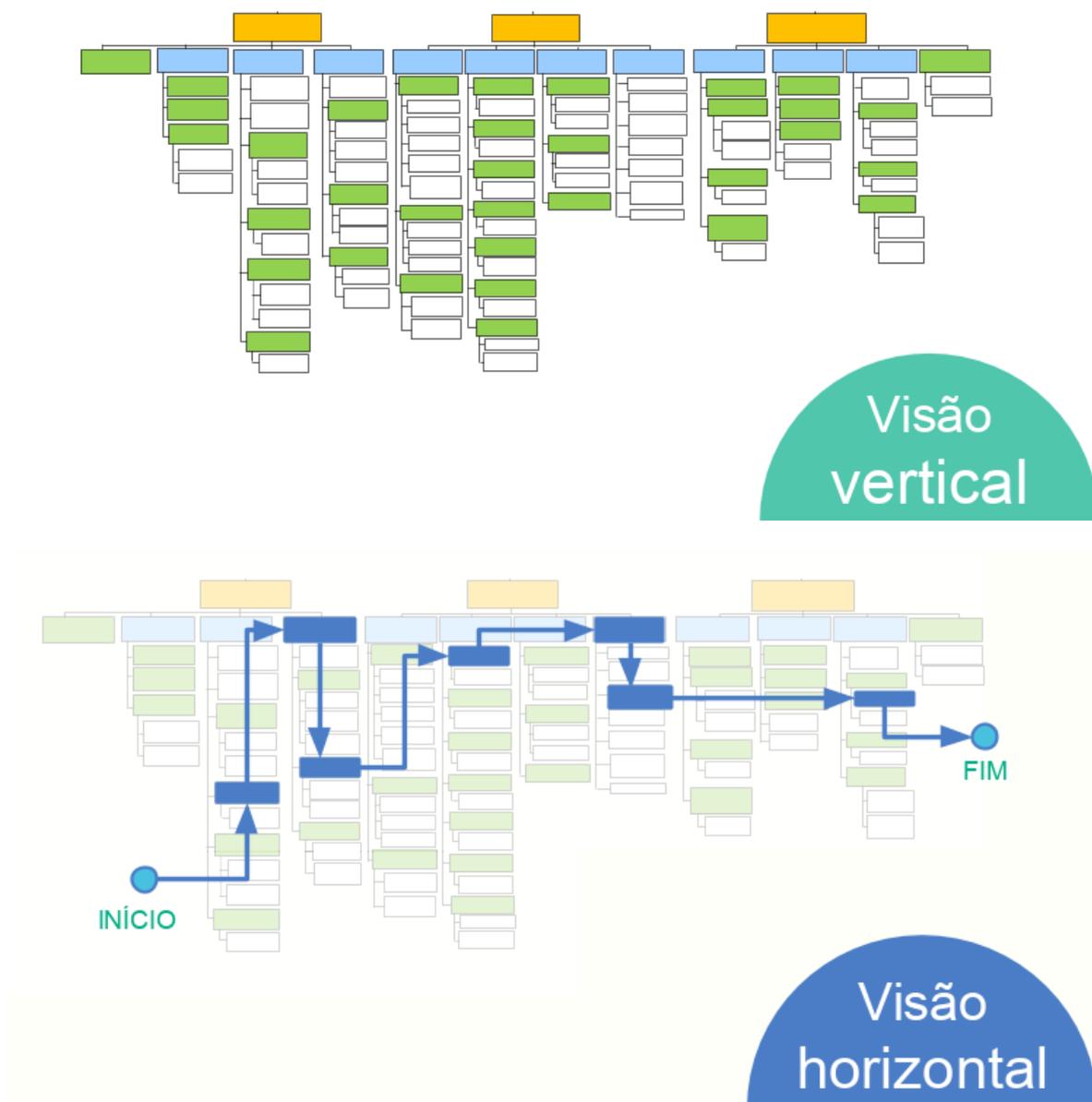
De acordo com o material disponibilizado no curso de capacitação, os funcionários recebiam treinamento sobre: Planejamento Estratégico, Indicadores de desempenho, indicadores de resultados, conceitos básicos sobre gestão por processos, conceitos de BPM, Metodologia para implantação da gestão por processos, 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 2 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. De acordo com o material, 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 autogerenciamento. 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. Com relação a isso, o material expõe as principais vantagens da utilização do BPM: Foco no Cliente, Melhoria da Eficiência e Eficácia dos Processos; Integração entre as áreas da empresa; disseminação e apropriação do conhecimento; mudança cultural. Ainda no primeiro encontro, há a apresentação dos conceitos básicos sobre a gestão por processos e a caracterização dos principais termos utilizados nesse modelo de gestão.

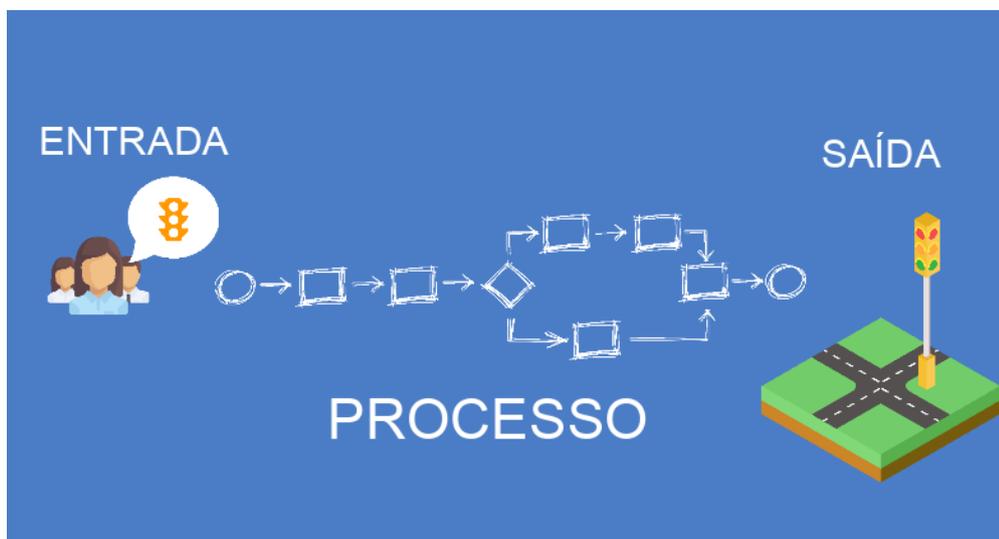
Sobre a estrutura organizacional da EPTC o material disponibiliza de forma ilustrativa a principal diferença entre o modelo de estrutura organizacional verticalizado em relação ao modelo de estrutura horizontal proposto pela gestão por processos, conforma a figura abaixo:

**Figura 7 – Visão Vertical x Versão Horizontal**



Fonte: EPTC, 2018

A figura demonstra que os processos de negócio da empresa transcendem a estrutura verticalizada, hierarquizada, por setores. Cada setor da empresa é responsável por atividades que fazem parte do processo como um todo. Para demonstrar isso, o material exemplifica com exemplos práticos das atividades da empresa, como por exemplo, o pedido de implantação de uma sinaleira.

**Figura 8 – Exemplificação de Processo**

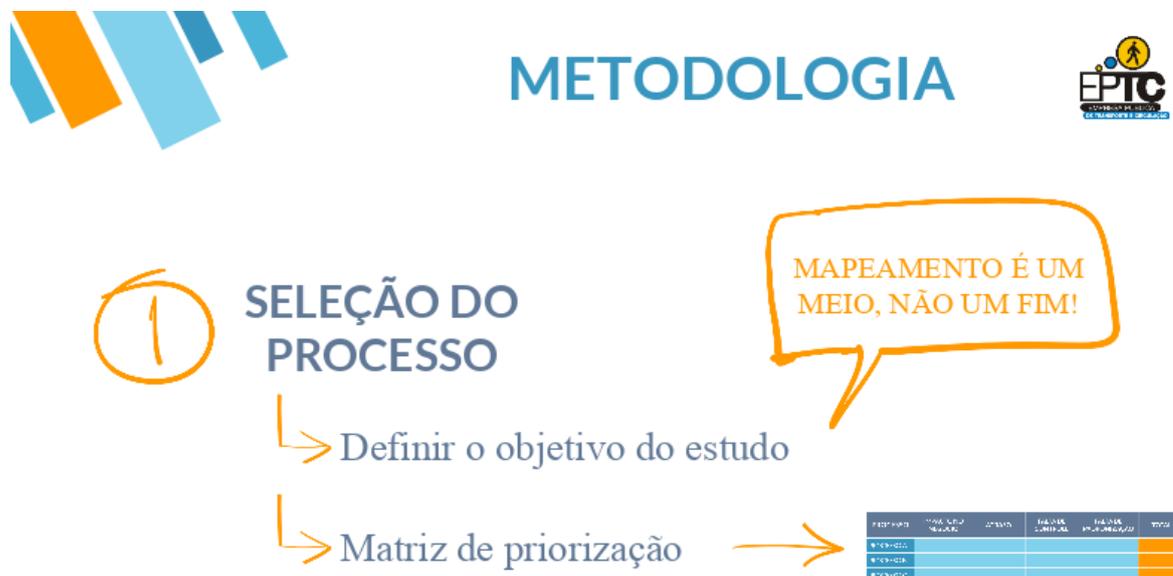
Fonte: EPTC, 2018

A figura acima representa o processo de pedido de uma sinalização vertical solicitada pela comunidade até a sua implantação. A ilustração demonstra que entre o pedido de solicitação até a sua implantação, cada setor é responsável por uma determinada etapa do processo. Os funcionários recebem ainda instruções sobre o processo de melhoria contínua dos processos, pois mesmo após a descoberta de novas formas de melhorar o processos é necessário que este seja medido a partir dos indicadores para sinalizar se novas mudanças podem ser realizadas. Além disso, em diversos pontos do material há instruções que as mudanças nos processos devem ser pensadas de forma a melhorar a percepção de satisfação dos clientes, sejam eles internos ou externos a empresa.

No segundo encontro os funcionários recebem 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.

O primeiro passo para o mapeamento é a seleção do processo, para selecionar o processo a CMP utiliza uma matriz de priorização de processos.

Figura 9 – Passo (1) Seleção do Processo



Fonte: EPTC, 2018

Figura 10 – Matriz de Priorização



Fonte: EPTC, 2018

O segundo passo é o de análise do processo atual, para isso é realizada a caracterização do processo, o desenho do processo a partir da utilização do Software gratuito BIZAGI e após a análise do desenho do processo identificam-se oportunidades de melhorias, conforme demonstra a figura abaixo:

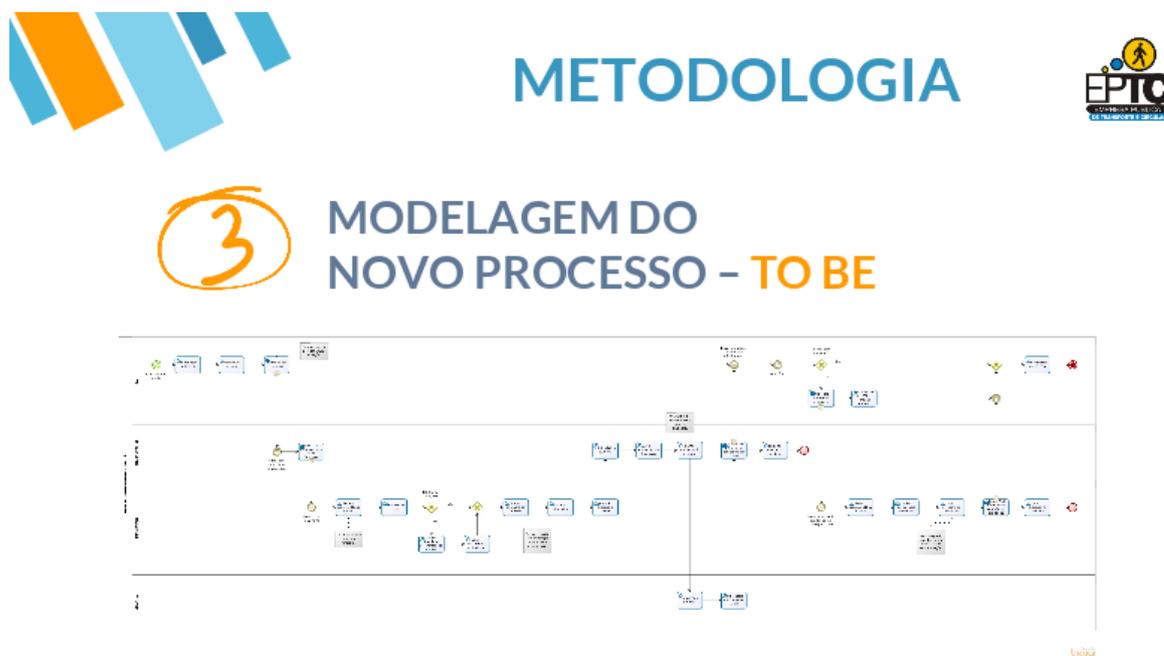
**Figura 11 – Passo (2) Análise do Processo Atual**



**Fonte: EPTC, 2018**

Após a identificação de oportunidades de melhorias no processo, o passo (3) representa a modelagem do novo processo, ou seja, aplica-se ao desenho realizado no software Bizagi as melhorias pensadas para otimizar o processo e trazer maior eficiência.

**Figura 12 – Passo (3) Modelagem do Novo Processo**



**Fonte: EPTC, 2018**

O passo (4) da metodologia utilizada é o de implantação do novo processo, após as modificações de melhoria serem desenhadas apresenta-se os novos procedimentos aos responsáveis e envolvidos no processo. Para isso a CMP utiliza a Planilha 5W2H<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 5 W: What (o que será feito?) – Why (por que será feito?) – Where (onde será feito?) – When (quando?) – Who (por quem será feito?) 2H: How (como será feito?) – How much (quanto vai custar?)

Figura 13 – Passo (4) Implantação do Novo Processo



Fonte: EPTC, 2018

O quinto (5) passo da metodologia utilizada é o de Gerenciamento do Processo, onde, após a apresentação do novo formato de execução do processo aos responsáveis e envolvidos, determinam-se indicadores de resultados para realizar o acompanhamento e gerenciamento deste processo. Após esse período de acompanhamento, caso o processo não esteja alcançando os resultados esperados a metodologia prevê o passo (6) relacionado às ações de melhorias, conforme a figura demonstra abaixo:

Figura 14 – Passo (5) e (6) Metodologia EPTC



Fonte: EPTC, 2018

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 Gerencia de Planejamento Estratégico e Controle Interno (GPECI). Ao todos foram capacitados 80 colaboradores.

Conforme esclarecido no questionário encaminhado à EPTC, 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 as demais setores da empresa, com o objetivo de que os setores mapeiem seus próprios processos internos e estes sejam incorporados ao Portal de Processos.

### 4.3 Semelhanças entre a Nova Administração Pública e a Gestão por Processos

Conceitos como eficiência, transparência e gestão por resultados, surgem a partir da tentativa de implantação do modelo gerencial de administração pública no Brasil, na década de 1990. De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (1998) a reforma do Estado foi motivo de destaque no mundo a partir dos anos 1990, porém no Brasil só se tornou um tema central em 1995, após a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

“Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 05)

Destaca-se do exposto por Bresser Pereira (1998) as expressões “eficiente” e “necessidades dos cidadãos”. Essas expressões demonstram a centralidade da Reforma Administrativa, seu objetivo era tornar o Estado eficiente para atender melhor as necessidades dos cidadãos, conforme demonstrado nos capítulos deste trabalho.

Para o autor, a partir dos ideais da reforma seria possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na delegação de autoridade e na cobrança de resultados à posteriori. Os indicadores de resultados são exemplos claros de controle que podem e devem ser utilizados nos modelos de gestão existentes na Administração Pública. Para Sandro Bergue (2010), a eficiência, a delegação de poder, a flexibilidade e a gestão por resultados, são algumas das mudanças advindas dos pressupostos gerencialistas e que impactam diretamente no setor público.

Na Nova Administração Pública são inseridas características do setor privado, que buscam minimizar a burocracia, transformando o setor público em uma estrutura além de mais flexível, mais adaptável (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003 apud BERGUE, 2010). Joseph M. Juran (1990 p. 58) defende que “gerenciar é controlar e agir corretivamente. Sem indicadores, não há medição. Sem medição não há controle. Sem controle não há gerenciamento”.

Conforme demonstrado no capítulo 2 (dois) deste trabalho a Gestão por Processos pode ser considerada como um modelo de gestão para que a administração pública consiga alcançar os propósitos da reforma gerencial. A Gestão por Processos possibilita um novo formato de estruturação da organização. Segundo DAVENPORT, 1994; HAMMER ;CHAMPY,1995 citados por Juliano 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.”

Em outras palavras, a Gestão por Processos preocupa-se em tornar o negócio eficiente e atender as necessidades dos clientes. Paim (2002, p. 51), a partir do estudo de diferentes autores sobre o tema, apresenta os princípios gerais da gestão por processos: Orientação por Processos, Foco no Cliente, Flexibilidade, Integração e Colaboração entre funções, sempre se pode melhorar, Inovação, Integração de bases de dados, Simultaneidade, Não redundância, Foco em valor e Modularização. Destacam-se, ainda, as colocações de Cavalcanti (2004, p.35) onde:

“o foco da modelagem é possibilitar às organizações subsídios para atingir melhores resultados, a partir da análise e intervenção no conjunto de elementos formais que compõem a organização, produzindo arranjos coerentes, alinhados e congruentes com os objetivos, estratégias, processos organizacionais e o ambiente externo.”

A disciplina gerencial baseada na Gestão por Processos tem como objetivo principal organizar a empresa a partir de processos de negócio, melhorando os mesmos e colocando os objetivos com foco no cliente, que no caso da EPTC são os cidadãos que se deslocam dentro da cidade de Porto Alegre. A metodologia criada pela empresa tem possibilitado o redesenho dos processos de maneira a trazer melhorias que impactam diretamente no cidadão, ou melhor, em suas necessidades, propondo novos indicadores de resultado e trazendo procedimentos e ferramentas que determinam a melhoria contínua dos processos organizacionais. De acordo com o BPM CBOK:

“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 CBOK, 2013, p. 41).

A partir destas análises foi possível identificar características semelhantes relacionadas à Nova Administração Pública e a Gestão por Processos, conforme detalhado no quadro abaixo:

**Quadro 4 – A Nova Administração Pública e a Gestão por Processos**

Características	Principais Semelhanças	
	Nova Administração Pública	Gestão por Processos
Princípio	Eficiência	Eficiência e Melhoria contínua
descentralização	Transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais	A partir da estratégia do negócio os responsáveis pelos processos tem autonomia para propor melhorias.
descentralização administrativa	Através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos	Equipes interfuncionais / multidisciplinar
Estruturação	Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal	Transversalidade entre os setores, prevê a horizontalidade da estrutura organizacional
Delegação de Poder	Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total	Transferência de responsabilidade para os responsáveis pelo processo
Definição de Objetivos	Objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão	Os processos são desenhados para satisfazer as necessidades dos clientes de acordo com os objetivos estratégicos da empresa
Gestão por Resultados	Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido	Melhoria contínua dos processos através do controle por indicadores
Foco de atuação	Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida	Foco na qualidade nos produtos e serviços e a busca da satisfação dos clientes

**Fonte: Elaborado pelo Autor**

O quadro elaborado demonstra que as características que compõe a Gestão por Processos direcionam a administração pública aos preceitos objetivados pela reforma gerencial, principalmente ao princípio da eficiência e atuação com foco nas necessidades dos usuário.

De acordo com Luciana Freitas (2012) falar em eficiência é estar falando em adequabilidade e qualidade, além da incansável busca do agente público por um

atendimento eficaz, qualificado e que vise alcançar os melhores resultados para a Administração.

Esses conceitos consolidados na esfera privada passaram a fazer parte da esfera pública após a Reforma Administrativa deste período. Alguns autores afirmam que até os dias atuais, a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial ainda não foi consolidada, devido a inúmeras dificuldades de adaptação da administração pública. Porém, a utilização destes conceitos pode ser verificada no dia a dia dos órgãos e entidades públicas. Os modelos de gestão privada já constam incorporados na esfera pública, mesmo que com adaptações.

#### 4.4 Identificar dificuldades na implantação

Dessa forma, considerando as exposições realizadas e análise dos documentos recebidos da EPTC, como o questionário de perguntas e o relatório de atividades publicado no portal da transparência da empresa, é possível determinar que as principais dificuldades encontradas pela EPTC quando da implantação da Gestão de Processos como o modelo de gestão podem ser consideradas conforme o quadro abaixo:

**Quadro 5 – Dificuldades para a Implantação**

Dificuldades na Implantação
Cultura organizacional
Capacidade de desenvolvimento da equipe de TI
Recursos humanos

Fonte: Elaborado pelo autor

Destaca-se, portanto a dificuldade encontrada com relação à mudança da cultura organizacional da empresa. Sendo assim, é possível considerar que relações sociais provocam modificações e evoluções a cada instante, produzindo, conseqüentemente, mudanças. 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.

Sandro 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 dos 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 contra pressupostos à mudança nas organizações (BERGUE, 2010).

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).

Com relação a mudança da cultura organizacional, nota-se que a EPTC utilizou práticas para amenizar os efeitos causados pela mudança de entendimento dos processos da empresa. Realizar o treinamento dos funcionários antes de implantar a prática reduziu o impacto das mudanças e fez com que os funcionários fizessem parte 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, de acordo com organograma da empresa apresentado nesse trabalho.

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, percebe-se que 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 o 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. De acordo com a EPTC:

“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)

Dessa forma, é possível perceber que a EPTC tem se organizado, a partir da GPECI e da Coordenação de Mapeamento de processos para 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 CBOOK, 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.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do desenvolvimento deste trabalho e análise das exposições realizadas torna-se possível considerar que a Administração Pública como conhecida hoje resulta de uma constante evolução da relação entre sociedade, Estado e mercado. A evolução destas relações criam novos formatos de organização que acabam por exigir mudanças nos regimentos sociais. Percebe-se, portando, que as normatizações precisam estar em conformidade à realidade das relações sociais para que seus desejos e necessidades possam atendidos. É neste contexto que surgem as necessidades de reforma da estrutura que engloba a esfera pública.

A reforma administrativa ocorrida nos anos 1990 no Brasil incorporou novas ideias à Administração Pública, proporcionando novas formas de relacionamento entre as esferas públicas e privadas. Conforme apresentado, a EPTC surge neste período histórico, consolidando-se como uma empresa de grande porte, tendo como princípio gerir a mobilidade urbana de Porto Alegre com qualidade, segurança e eficiência. Com relação à sua estrutura, esta é representada pelo organograma institucional, em forma vertical e, atualmente, a empresa conta com cinco níveis hierárquicos distintos: diretor-presidente, diretores, gerentes, coordenadores e responsáveis por equipe.

Um dos seus principais valores é o de melhoria contínua, e atendendo a esse valor, a empresa criou o Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar voltado para projetos de melhoria da gestão. Com a criação do grupo surgiu a iniciativa de implantação da gestão por processos na EPTC. A proposta de implantação passou pela aprovação da diretoria que determinou a criação de um setor especialista em mapeamento de processos, nomeado de Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP).

No início da 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, que passou a ser representada não mais por setores, mas sim pelos processos de negócio da empresa. 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.

Para o mapeamento destes processos, os esforços de trabalho foram direcionados para a identificação dos processos de negócio da empresa como um todo, para isso, a CMP optou por utilizar a metodologia Prof. Dr. Cláudio Müller, da UFRGS, consolidada em sua dissertação de doutorado. A metodologia é baseada em 9 (nove) diferentes passos, sendo eles: 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.

Ao estabelecer essa metodologia de implementação, tornou-se necessário difundir a cultura de gestão por processos em toda a empresa. Para isso, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) elaborou um programa de capacitação em Gestão por Processos para os funcionários. A iniciativa foi considerada devido à falta de capacidade técnica do setor para o mapeamento de todos os processos da empresa, pois o setor conta apenas com a alocação de dois funcionários, um coordenador e um agente administrativo de nível médio de escolaridade.

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 2 encontros distintos.

Após o desenvolvimento deste trabalho foi possível compreender que a disciplina gerencial baseada na Gestão por Processos tem como objetivo principal organizar a empresa a partir de processos de negócio, melhorando os mesmos e colocando os objetivos com foco no cliente, que no caso da EPTC são os cidadãos que se deslocam dentro da cidade de Porto Alegre. A metodologia criada pela empresa tem possibilitado o redesenho dos processos de maneira a trazer melhorias que impactam diretamente no cidadão, ou melhor, em suas necessidades, propondo

novos indicadores de resultado e trazendo procedimentos e ferramentas que determinam a melhoria contínua dos processos organizacionais.

A partir dessas características o Quadro 4 – A Nova Administração Pública e a Gestão por Processos, apresentando no subcapítulo deste trabalho, demonstrou que o conteúdo dos conceitos que compõe a Gestão por Processos direcionam a administração pública aos preceitos objetivados pela reforma gerencial, principalmente ao princípio da eficiência e a satisfação das necessidades dos cidadãos-usuários (clientes).

Com relação a implementação da Gestão por Processos, destaca-se que não existe um passo a passo que seja realizado para concluir que a Gestão por Processos foi devidamente implantada em uma organização, pois conforme exposto pelo Guia BPM CBOK, o gerenciamento dos processos de negócio não pode ser considerado uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas. Ela pressupõe princípios básicos que de acordo com as peculiaridades de cada organização ajudarão a alcançar seus objetivos ou não. Não existindo um modelo certo ou errado, cada organização deve identificar suas necessidades e adequá-las aos princípios da gestão por processos.

Além disso, este trabalho preocupou-se em demonstrar claramente 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 demonstra a 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 torne-se parte da cultura organizacional, pois ainda identificam a empresa através dos setores e não pelos processos.

A tentativa de implantação 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.

Compreende-se, portanto, que para tornar a gestão por processos um modelo de gestão institucionalizado na EPTC torna-se necessário 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 são todos que se deslocam em Porto Alegre.

Por fim, espera-se que os resultados obtidos através desta pesquisa possam ser utilizados como instrumento de incentivo, e até mesmo de análise, para outras instituições públicas, seja na implantação, na elaboração, ou adaptação de modelos e ferramentas de gestão.

## REFERÊNCIAS

- ABPMP BPM CBOOK. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. 1ª Edição. ABPMP Brasil, 2013.
- ADESOLA, S; BAINES, T. **Developing and evaluating a methodology of business process improvement**. *Business Process Management Journal*. Bingley: Emerald, 2005. v.11, n.1, p.37-46, 2005
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e Mudança Organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1998: 5-30.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001. Disponível em: [http://www.gp.usp.br/files/gespub\\_estado.pdf](http://www.gp.usp.br/files/gespub_estado.pdf)
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da Administração Pública do Brasil**. *RSP – Revista de Serviço Público*. Ano 49. Numero 1. Jan-Mar, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **DO ESTADO PADRIMONIAL AO GERENCIAL**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. *RSP – Revista de Serviço Público*. Ano 47. Volume 120. Numero 1. Jan-Abr, 1996.
- 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/epc/default.php?p\\_secao=214](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/epc/default.php?p_secao=214). Acesso em: nov, 2018
- 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](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=52) . Acesso em: nov, 2018

EPTC, EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO. **Questionário de Perguntas**. [mar. 2019]. Porto Alegre, 2019. Solicitação de Acesso a Informação ao Cidadão, PMPA. O questionário na íntegra encontra-se no anexo A deste trabalho.

FREITAS, Luciana. **O impacto causado pelo princípio da eficiência após a sua constitucionalização**. Artigos, 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7123/O-impacto-causado-pelo-principio-da-eficiencia-apos-a-sua-constitucionalizacao> Acesso em: 07/01/2019

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. 1. Ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: jun/2018

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

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.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 4ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <[https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india](https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india)>. Acesso em: jun/2018

MORESI, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa**. Disponível em: <[http://ftp.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/1370886616.pdf](http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf)>. Acesso em: jun/2018

MURLICK, Juliano. **FATORES CRÍTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA BUSINESS PROCESS MANAGEMENT (BPM): Estudo de caso no Sistema de Crédito Cooperativo Sicredi**. Tese de Mestrado em Administração. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

PAIM, Rafael. **Engenharia de Processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos**, Tese de Mestrado em Engenharia de Produção - COPPE-UFRJ Rio de Janeiro, Brasil - 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, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 344-365. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf>

RUMMLER, G. A; BRACHE, A. P. **Improving Performance: Melhores Desempenhos das Empresas.** São Paulo: Makron Books, 1994. 435p.

SARAVIA, Enrique Jeronimo. **Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem?.** Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/100/103>

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](http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/modelos_gestao.pdf). Acesso em: 07/01/2019

## ANEXO A < QUESTIONÁRIO DE PERGUNTAS >

# RESPOSTAS

### INFORMAÇÕES

- Disponibilização do Relatório de Atividades da EPTC dos anos 2016, 2017 e 2018  
Relatórios de Atividades de 2016 e 2017 seguem na pasta em anexo. O Relatório de Atividades de 2018, até a data de resposta à solicitação de informações, não foi publicado.
- Disponibilização do Relatório de Gestão dos anos 2016, 2017 e 2018  
Relatórios de Gestão de 2016 e 2017 seguem na pasta em anexo. O Relatório de Gestão de 2018, até a data de resposta à solicitação de informações, não foi publicado.
- Disponibilização dos processos mapeados da EPTC dos anos 2016, 2017, 2018  
Os processos mapeados nos anos de 2016, 2017 e 2018 seguem na pasta em anexo.

### PERGUNTAS

1. Quando foi instituído o setor de mapeamento de processos?  
A Coordenação de Mapeamento de Processos foi estabelecida em 01/08/2017, vinculada à Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno.
2. Quais as motivações que levaram a empresa a criar um setor de mapeamento de processos?  
A criação da Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) foi motivada pela ideia de deixar de atuar no mapeamento de processos de forma pontual e passar a concentrar esforços no trabalho de identificação dos principais processos finalísticos, de apoio e gerenciais da organização. Além disso, teve o intuito de difundir a cultura de gestão por processos em toda a empresa
3. Como o setor de mapeamento de processos é estruturado?  
É estruturado como uma coordenação ligada à Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno.
4. Qual o número de funcionários lotados no setor de mapeamento de processos?

Atualmente, a CMP conta com dois funcionários. Um coordenador e uma agente administrativo. Todavia, ambos os colaboradores não dedicam o tempo de trabalho exclusivamente à atividade de mapeamento de processos. A capacidade de trabalho é dividida com as atividades de Planejamento Estratégico, Gestão de Projetos e Gestão de Indicadores, além de outras demandas eventuais.

5. Existe relação entre o planejamento estratégico da empresa e o setor de mapeamento de processos? Se sim, como funciona essa relação?

Existe relação direta entre o Planejamento Estratégico e o Mapeamento de Processos. Através do Planejamento Estratégico são estabelecidos os objetivos para o ano. A partir dessa definição, a empresa pode atuar de duas formas na busca desses objetivos: via projetos pontuais ou através da melhoria de processos.

6. A EPTC adota a Gestão por Processos em suas atividades?

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.

7. Qual a metodologia utilizada para o mapeamento dos processos?

A metodologia utilizada no mapeamento dos processos possui as 9 etapas conforme a



imagem abaixo:

Ela é baseada no modelo proposto pelo Prof. Dr. Cláudio Müller, da UFRGS, em sua dissertação de doutorado. Além do modelo de Müller, a metodologia foi construída através de diversas visitas de *benchmarking* a empresas e órgãos públicos referencias na área de

processos. A notação utilizada para o mapeamento é o *Business Process Model and Notation* – BPMN e o software usado no desenho dos processos é o Bizagi.

8. Como foi realizada a construção e implementação da Gestão por Processos na EPTC? Conforme esclarecido na questão 6, a Gestão por Processos não é algo pontual como uma metodologia. Trata-se de um processo contínuo de mudança de cultura organizacional, cuja construção é constante. Tendo em vista isso, a construção foi iniciada a partir de projetos de melhoria de processos de forma pontual. A partir dessas melhorias, percebidas pela direção da empresa, foi-se dando mais espaço e incentivo a iniciativas de BPM. A partir do patrocínio da Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno, a governança da empresa percebeu a necessidade de orquestrar essas iniciativas através da criação de um setor dedicado a essa atividade. Com a estrutura montada, iniciou-se um processo de disseminação do conhecimento em Gestão por Processo, realizado através de uma capacitação que atingiu 80 colaboradores da empresa.

9. Quais as principais dificuldades encontradas pela empresa na implementação da Gestão por processos?

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.

10. Quais os processos que já foram mapeados na EPTC?

Anulação de Autos de Infração, Apresentação de Condutor, Atendimento Presencial, Cadastro de Operadores, Compras e Licitações, Demandas da Assessoria Comunitária, Doação de Materiais e Serviços, Fiscalização de Trânsito, Fiscalização de Transporte, Folhas-ponto, Pedidos de instalação de Parklets, Pedidos de Providência ou Informação e Transferências Internas de Pessoas.

11. É possível considerar que a Gestão por Processos faz parte da cultura organizacional? Ainda não é possível considerar pois a empresa está em um processo inicial de amadurecimento, no qual obteve-se diversos avanços na direção dessa mudança de cultura, mas ainda há um caminho longo a ser percorrido.