

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ENGENHARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

MARISLANE DE FREITAS CORRÊA

**CONSTRUÇÃO DE PROCESSOS A PARTIR DE NORMAS EXTERNAS:
UM ESTUDO REALIZADO NO SETOR DE GESTÃO DE CONTRATOS
TERCEIRIZADOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE UMA IFES**

Porto Alegre

2020

Marislane de Freitas Corrêa

**CONSTRUÇÃO DE PROCESSOS A PARTIR DE NORMAS EXTERNAS:
UM ESTUDO REALIZADO NO SETOR DE GESTÃO DE CONTRATOS
TERCEIRIZADOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE UMA IFES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, modalidade Profissional, na área de concentração Gestão de Operações em Universidades Públicas Federais.

Orientador: Cláudio José Müller, Dr.

Porto Alegre

2020

Marislane de Freitas Corrêa

**CONSTRUÇÃO DE PROCESSOS A PARTIR DE NORMAS EXTERNAS:
UM ESTUDO REALIZADO NO SETOR DE GESTÃO DE CONTRATOS
TERCEIRIZADOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE UMA IFES**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção na modalidade Profissional e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof. Orientador, Dr. Cláudio José Müller
Orientador PMPEP/UFRGS

Profa. Christine Tessele Nodari
Coordenadora PMPEP/UFRGS

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Giovana Savitri Pasa

Profa. Dra. Priscila Wachs

Prof. Ph.D. Ricardo Augusto Cassel

Agradecimentos

Ao professor Cláudio José Müller pela orientação, disponibilidade, paciência que foram de suma importância para a construção e elaboração deste trabalho.

À PROGESP e à Engenharia de Produção pela oportunidade dada aos servidores de cursar um mestrado profissional com ênfase na gestão de operações em Universidades Públicas Federais, proporcionando o desenvolvimento dos servidores e da UFRGS.

Aos colegas do DEPGERTE pelo apoio e incentivo antes e durante o mestrado e pela colaboração no desenvolvimento do trabalho.

Aos servidores de outras áreas da UFRGS que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos servidores das instituições públicas participantes deste estudo, que engrandeceram o desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas e aos demais professores do mestrado pelo apoio e aprendizado.

À minha família e amigos que sempre forneceram palavras de incentivo e carinho nos momentos em que precisei.

RESUMO

O Gerenciamento de Processos de Negócio (*Business Process Management* - BPM) tem uma natureza dinâmica por diversos fatores (internos e externos). No ambiente interno, podem ocorrer mudanças na estrutura da organização, surgimento de novas políticas internas, inclusão de novos produtos ou serviços etc. No ambiente externo, podem surgir, entre outras ocorrências, novas normativas que podem interferir muito na estrutura dos processos, criando a necessidade de adaptá-los ou substituí-los. Essas mudanças podem ocorrer tanto na área privada como na área pública. O objetivo deste estudo é propor uma sistemática para construção de processos a partir de normas externas com enfoque nas práticas de BPM na administração pública. A metodologia utilizada é a pesquisa-ação com observação participante. O desenvolvimento da sistemática envolve elementos teóricos da literatura e aplicação prática. A consolidação da proposta se deu via análise e ajustes a partir da sua aplicação no processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada na área de gestão de serviços terceirizados de uma instituição pública. Os objetivos da pesquisa foram atendidos e a sistemática desenvolvida poderá beneficiar outros processos na área pública, pois as mudanças constantes na legislação criam e alteram processos.

Palavras-chave: BPM, Administração Pública, Sistemática.

ABSTRACT

Business Process Management (BPM) has a dynamic nature due to several factors (internal and external). In the internal environment, changes in the organization's structure may occur, new internal policies may appear, inclusion of new products or services etc. In the external environment, new regulations may arise, among other things, that can interfere a lot in the structure of processes, creating the need to adapt or replace them. These changes can occur both in the private and public areas. The objective of this study is to propose a systematic for construction of processes based on new regulations with a focus on BPM practices in public administration. The methodology used is Action Research with participant observation. The development of systematics involves theoretical elements from the literature and practical application. The proposal was consolidated through analysis and adjustments from its application in the management process of the linked account in the area of management of outsourced services of a public institution. The research objectives were met and the Systematics developed may benefit other processes in the public area, because changes in legislation create and change processes.

Keywords: BPM, Public Administration, Systematic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visão do Gerenciamento de Processos de Negócio	19
Figura 2 - Ciclo de Vida BPM.....	22
Figura 3 - Ciclo PDCA	23
Figura 4 - Ciclo ABPMP	23
Figura 5 - Exemplo de modelagem com BPMN	24
Figura 6 - Exemplo de tabela SIPOC	28
Figura 7- Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	33
Figura 8 - Estrutura para pesquisa-ação quando iniciadas pelo pesquisador.....	39
Figura 9 - Método de trabalho	41
Figura 10 - Sistemática I.....	46
Figura 11 - Suprimentos	48
Figura 12 - Processo de Pagamento Atual.....	48
Figura 13 - Abertura da Conta – Caderno Técnico.....	60
Figura 14 - Firmar Termo de Cooperação Técnica.....	61
Figura 15 - Adesão da Empresa Contratada	61
Figura 16 - Movimentação da Conta-Depósito Vinculada	62
Figura 17 - Retenção de Valores	64
Figura 18 - Depósito de valores.....	65
Figura 19 - Liberação de Valores para a Empresa Contratada	66
Figura 20 - Análise da solicitação de liberação de valores da empresa.....	67
Figura 21 - Sistemática II	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Recursos de apoio ao BPM	20
Quadro 2 - Elementos BPMN.....	25
Quadro 3 - Políticas de Qualidade	30
Quadro 4 - Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas	50
Quadro 5 - Recomendações da IN SEGES nº 5/2017 adaptadas para o processo.....	51
Quadro 6 - Ata das reuniões e assuntos tratados	53
Quadro 7 - Questionário do Benchmarking.....	57

LISTA DE SIGLAS

ABPMP - *Association of Business Process Management Professionals International*

BPM - *Business Process Management*

BPMN- *Business Processes Model and Notation*

CBOK – *Common Body of Knowledge*

CPD - Centro de Processamento de Dados

DCF - Departamento de Contabilidade e Finanças

DEPGERTE - Departamento de Serviços Terceirizados

DICONT - Divisão de Contabilidade

DIGECON - Divisão de Gestão de Contratos

EP - Escritório de Processos

FCS – Fatores Críticos de Sucesso

GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

MEGP - Modelo de Excelência em Gestão Pública

NDGERTE - Núcleo de Acompanhamento Administrativo de Serviços Terceirizados

NPM – *New Public Management*

NUDECON - Núcleo de Contratos e Normativas

PDCA - *Plan, Do, Check and Act*

PROGESP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da UFRGS

SEGES – Secretaria de Gestão

SIPOC - *Supplier, input, process, output and customer*

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2 OBJETIVOS.....	14
1.2.1 Objetivo Geral	14
1.2.2 Objetivos Específicos	14
1.3 JUSTIFICATIVA DO TEMA.....	15
1.4 DELIMITAÇÃO	16
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO.....	18
2.2 TÉCNICAS DE APOIO AO GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO... 26	
2.2.1 Benchmarking	26
2.2.2 Brainstorming	27
2.2.3 Supplier, input, process, output and customer (SIPOC).....	27
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	29
2.4 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	34
2.5 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	38
3.1 OBJETO DE PESQUISA.....	38
3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	38
3.3 MÉTODO DE TRABALHO	40
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	42
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL.....	42
4.2 CONTA-DEPÓSITO VINCULADA NA UFRGS	43
4.3 DESENVOLVIMENTO DA SISTEMÁTICA	44
4.4 APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA	45
4.4.1 Planejamento e Estratégia.....	46
4.4.2 Análise do Processo	47
4.4.3 Desenho e Modelagem do Processo	59
4.5 CONSOLIDAÇÃO DA SISTEMÁTICA	67

5 CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

As organizações, privadas ou públicas, gerenciam seus processos em um ambiente dinâmico, atendendo demandas, internas e externas, cada vez mais exigentes, como as normas emitidas por órgãos que as regulam e tendem a modificar seus processos com frequência. Conforme Paim et al. (2009), uma organização, pública ou privada, deve coordenar o seu trabalho para poder projetar seus recursos e atividades, que serão gerenciados diariamente para a melhoria contínua de suas operações.

Processos, de acordo com a *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP), são atividades inter-relacionadas que tratam de uma questão específica e são gerenciadas por regras de negócio (ABPMP, 2013). O Gerenciamento de Processos de Negócio (*Business Process Management - BPM*) surgiu como uma consolidação de disciplinas que compartilham o pensamento de que uma abordagem com foco no processo leva a melhorias substanciais no desempenho e na conformidade de um sistema (BROCKE; ROSEMAN, 2013). Segundo Dumas et al. (2013), através do BPM, é possível supervisionar como o trabalho é realizado, atingir resultados consistentes e aproveitar as oportunidades de melhoria que podem envolver, inclusive a redução de custos.

Por meio do BPM, uma organização pode garantir que seus processos cumpram o prometido e funcionem de forma coerente com o nível de desempenho que eles são capazes de oferecer, pois é possível criar processos de alto desempenho que funcionam com baixos custos, maior velocidade, melhor uso de ativos e maior flexibilidade (HAMMER, 2013). Tendo em vista a melhoria de processos, eficácia na execução, redução de tempo e custo e adaptação a mudanças, é possível afirmar que o BPM é importante para a administração pública.

O princípio da eficiência orienta a administração pública para alcançar os melhores resultados com os meios que dispõe, bem como menores custos, ou seja, para agir de maneira eficiente, aproveitando recursos disponíveis para alcançar melhores resultados (DIAS, 2017). Dessa forma, o gestor público tem como obrigação gerenciar os recursos disponíveis, muitas vezes escassos, e acompanhar seus processos para que esses possam atender as necessidades dos seus usuários e partes interessadas.

A “Nova Gestão Pública”, também chamada de “Administração Pública Gerencial”, possui um modelo que visa a melhor gestão de recursos e eficácia nos processos públicos. Essa abordagem trouxe novos modelos e práticas de gestão, dando origem ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de

fevereiro de 2005 (revogado pelo decreto 9.094/17), que apresentava, entre seus métodos e soluções, a gestão de processos (BRASIL, 2005).

A gestão de processos possibilita conhecer, avaliar, controlar e melhorar os resultados dos processos de forma contínua, sendo que, para a gestão apresentar melhorias contínuas, é preciso comprometimento com os processos, devendo ser incentivado a utilização de ferramentas de melhoria, como o redesenho de processos (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010). O BPM contribui para a modernização da área pública, pois fornece meios para a melhoria da sua eficiência e eficácia (ZWICKER; FETTKE; LOOS, 2010).

A administração pública teve grandes evoluções de gestão que "trouxeram, por um lado, benefícios significativos na forma de conduzir a máquina pública, mas, de igual forma, vieram os desafios [...]"(BACICHETTO, 2018, p.165-166). Para seguir os fundamentos gerenciais, como orientação por processos e informações, desenvolvimento de parcerias (público-privado) e agilidade, muitas leis, decretos, acordos e instruções normativas, foram emitidas pelo governo e pelos órgãos de controle externo.

A gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, por exemplo, nos últimos anos, foi aprimorada por meio de instruções normativas da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente Ministério da Economia. Em 2017, foi emitida a Instrução Normativa nº5, que trouxe novos controles internos de qualidade e desempenho para os contratos, sendo necessária a adaptação ou até mesmo a construção de novos processos para atendê-los (BRASIL, 2017).

Buscar a melhoria contínua e realizar o redesenho de processos é essencial para a administração pública, pois ocorrem muitas mudanças, muitas vezes, em um curto espaço de tempo, devido ao controle e regulamentação externa. Essas mudanças provocam alterações significativas na gestão dos órgãos públicos, que precisam garantir a continuidade de seus processos, atividades e serviços, para atender o interesse público.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O tema geral da pesquisa é o Gerenciamento de Processos de Negócio (*Business Process Management* - BPM). Especificamente, a discussão recai sobre BPM na administração pública, pois o objeto de pesquisa é a construção de um processo em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

Os processos da administração pública sofrem alterações exigidas pela legislação e as vezes o prazo para realizar essas mudanças é curto. Por exemplo, na área de gestão de contratos de serviços terceirizados contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos últimos anos, várias Instruções Normativas foram emitidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente Ministério da Economia) que determinou que a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deveria realizar a fiscalização administrativa dos contratos, realizar a gestão de riscos, controlar a qualidade dos serviços, enfim, todos os controles que garantam a eficiência do serviço e economia de recursos.

Algumas alterações que ocorrem na legislação, que regula determinados processos, causam mudanças que requerem providências. Para reduzir o tempo entre a identificação de um problema e a sua solução, é necessário que as ações para análises de processos estejam bem estruturadas (PAIM et al., 2009). Assim, esta dissertação tem como problema de pesquisa a seguinte questão: **Como construir processos a partir de normas externas?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Com base no problema de pesquisa apresentado, o objetivo geral deste estudo é “**propor uma sistemática¹ para construção de processos a partir de normas externas**”.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para isso, têm-se como objetivos específicos:

¹ reunião dos critérios, etapas e procedimentos para o alcance do objetivo deste estudo, a Construção de Processos a partir de normas externas

- reunir elementos teóricos na literatura, propondo uma sistemática;
- aplicar a proposta;
- consolidar a proposta a partir da aplicação.

1.3 JUSTIFICATIVA DO TEMA

Com as constantes mudanças do ambiente externo, a organização deve promover o aprendizado contínuo sobre os processos e registrar as ações de sua gestão. Isso permite definir como o processo será estruturado, as competências necessárias, as áreas envolvidas no processo, os sistemas de informação e a forma de coordenar (PAIM et al., 2009).

O Gerenciamento de Processos de Negócio é uma prática bastante difundida, principalmente no setor privado. Na gestão pública, a adesão a prática vem ganhando maior espaço desde 2005, devido ao programa GesPública, que apresentava, entre seus métodos, a gestão de processos (BRASIL, 2005).

De acordo com a ABPMP (2013), o BPM considera que as organizações devem seguir princípios e práticas para gerenciar seus recursos, porém não estabelece uma estrutura padrão de trabalho. Sendo assim, é válida a construção de uma sistemática voltada aos processos públicos.

Esta dissertação foi elaborada no Programa de Pós-Graduação da Engenharia de Produção. Jesus e Costa (2014), em seu estudo, “A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos”, concluíram que existem múltiplas interfaces entre a Engenharia de Produção e a “Nova Gestão Pública”. Para os autores, essa área da engenharia pode contribuir para a melhoria do setor público no Brasil.

O estudo foi realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), tendo a demanda surgido devido a uma necessidade do Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE), responsável pelo planejamento e acompanhamento dos contratos terceirizados de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. A legislação sobre a terceirização no setor público sofreu grandes mudanças nos últimos anos, devido à crescente demanda pelos órgãos públicos por serviços terceirizados de natureza contínua como serviços de vigilância, limpeza etc., já que os cargos públicos que executavam essas tarefas foram extintos no plano de cargos do executivo federal (BRASIL, 1998).

Tendo em vista a necessidade da terceirização, o dever de entregar um bom serviço, a garantia da eficiência e redução de custos, são necessários controles e diretrizes que orientem a administração pública. A Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente Ministério da Economia, trouxe muitos controles aos contratos de serviços terceirizados contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, principalmente com ênfase na qualidade do serviço e na fiscalização administrativa dos contratos, que, entre outras atribuições, deve fiscalizar se o pagamento por parte das empresas aos funcionários prestadores de serviços dentro dos órgãos públicos está de acordo com as leis trabalhistas.

Cabe mencionar que foram encontrados na literatura modelos de implantação do BPM (TORRES, 2015; KOCH, 2016), Maturidade e Escritórios de Processos em Organizações Públicas (BOER, 2014), Arquitetura de Processos (BRANCO, 2016) e Fatores Críticos na Implantação de BPM (OLIVEIRA, 2018). No entanto, não foram encontrados estudos que relacionem as etapas para construção de uma sistemática para construir processos a partir de normas externas.

Estar preparado para lidar com a instabilidade gerada por normas externas e ter um método a seguir caso ocorra a necessidade de construir processos ou adaptar os processos existentes, para estar em conformidade com a legislação é fundamental. Embora não seja possível prever quais normas vão mudar e quais os processos serão afetados, é importante que se tenha uma sistemática indicando o que deve ser feito para evitar a perda de recursos, de tempo, a ocorrência de riscos que podem incorrer na descontinuidade do processo e serviço prestado, causando prejuízos à gestão pública e aos usuários do serviço.

1.4 DELIMITAÇÃO

A pesquisa irá propor uma sistemática para construção e adaptação de processos a partir de novas normas externas com base nas etapas utilizadas na metodologia BPM. O foco será na etapa de modelagem de processo.

Por se tratar de um novo processo e não ter o modelo “AS-IS”, situação atual do processo, a modelagem iniciou no modelo “TO-BE”, situação futura. Este estudo não acompanhará a implementação do processo, pois, devido à necessidade do desenvolvimento de um sistema para apoiar o funcionamento do processo, não será possível, no prazo deste estudo, verificar sua implementação.

O processo em questão é o da gestão da Conta-Depósito Vinculada, que é uma obrigação gerada pela Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente Ministério da Economia). A construção do processo demandou muitos recursos e esforços da equipe envolvida, não necessariamente recursos financeiros, mas envolveu várias áreas, pessoas, tempo de dedicação e estudo.

Dessa forma, a sistemática desenvolvida não foi aplicada, neste estudo, a outros processos. Porém, devido à complexidade do processo que a deu origem, é possível inferir que outros processos podem ser beneficiados por ela.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução, com a definição do tema e problema de pesquisa, os objetivos, geral e específicos, a justificativa do tema, a delimitação do estudo e a sua estrutura.

O segundo capítulo contempla o referencial teórico que dará embasamento à dissertação. Nele, é apresentada a revisão da literatura acerca dos conceitos e estudos sobre Gerenciamento de Processos de Negócio, Administração Pública Gerencial e Gerenciamento de Processos de Negócio na Administração Pública.

No terceiro capítulo, são descritos o método de pesquisa utilizado e suas principais etapas. Na sequência, no capítulo quatro, são apresentados os resultados obtidos. Por fim, apresentam-se as conclusões obtidas, seguidas das referências utilizadas e dos apêndices gerados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentados os conceitos e estudos encontrados na literatura que nortearam o desenvolvimento deste trabalho.

2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO

Processo, nesse estudo, será analisado como “processo de negócio”. Os conceitos de processo, com foco em negócios, são fundamentais para entender o Gerenciamento de Processos de Negócio (MÜLLER, 2014). O processo de negócio é um trabalho que entrega valor para os clientes ou apoia e gerencia outros processos (ABPMP, 2013).

Um processo é uma abordagem em que todos os recursos de uma organização são utilizados de forma confiável para atingir seus objetivos (ZAIRI, 1997). Cavalcanti (2017) define processo como atividades, que, em sequência, transformam insumos em produtos úteis e viáveis aos clientes internos ou externos.

Para Cruz (2012), um processo é a introdução de insumos em um ambiente estruturado por procedimentos, normas e regras que transformam os insumos em resultados que serão enviados aos clientes do processo. São elementos que guiam do início ao final do trabalho, sem desvios, alcançando a meta almejada.

A visão do Gerenciamento de Processos de Negócio compreende todo o trabalho necessário para entregar o produto, serviço ou processo. Subdivide-se em subprocessos que devem ser realizados por uma ou mais atividades (fluxos de trabalho) dentro de funções de negócio (áreas funcionais), conforme a figura 1. “As atividades, por sua vez, podem ser decompostas em tarefas e, adiante, em cenários de realização da tarefa e respectivos passos [...]. Enquanto as atividades representam a disposição física do trabalho efetivamente realizado e a forma de fazê-lo, os processos representam uma composição lógica dessas atividades” (ABPMP, 2013, p.33 – 34).

Figura 1 - Visão do Gerenciamento de Processos de Negócio



Fonte: ABPMP (2013, p.33)

Existem diferentes nomenclaturas para a classificação de processos. Nesse contexto, os conceitos utilizados pela ABPMP foram o padrão utilizado. Conforme esses conceitos, há três tipos diferentes de processos de negócio ponta a ponta: processos primários (também referenciados como processos essenciais); processos de suporte e processos de gestão.

Os processos primários são processos ponta a ponta, multifuncionais, que direcionam as entregas de valor aos clientes. Já os processos de suporte são estruturados para dar suporte aos processos primários, gerenciando os recursos requeridos pelos processos primários. Quanto aos processos de gestão, são usados para medir, monitorar e controlar atividades de negócios (ABPMP, 2013).

Todo processo possui limites, inicial e final (“de – até”). Esses limites demonstram que o processo acaba quando gera um resultado às partes interessadas. Por exemplo: da solicitação até o pagamento de um serviço e da ideia até a criação de um novo processo (JESUS; MACIEIRA, 2014). É preciso que esses limites estejam bem definidos para evitar sobreposições. Por exemplo, onde termina o processo de suprimentos e onde começa o financeiro? (MÜLLER, 2014).

Por meio do BPM, é possível criar processos de alto desempenho, que funcionam com custos mais baixos, maior velocidade, maior acurácia, melhor uso de ativos e maior flexibilidade. Por meio da gestão de processos, é possível garantir que os processos cumpram o prometido e verificar quando um processo não está mais atendendo às suas necessidades e, por isso, precisa ser substituído (HAMMER, 2013).

Para apresentar uma capacidade ideal de BPM, a administração pública necessita de recursos para apoiar o gerenciamento de processos de negócio. No quadro 1, são apresentados os recursos necessários para uma capacidade ideal de BPM, de acordo com a ABPMP em seu Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – (CBOK).

Quadro 1 - Recursos de apoio ao BPM

Processos	Definição e desenho de processos de negócio;
	Construção e implementação de processos de negócio;
	Monitoramento e controle da execução de processos de negócio;
	Transformação contínua dos processos de negócio ao longo do tempo.
Papéis específicos (pessoas)	Donos de processos, que são responsáveis pela execução de processos de negócio;
	Gerentes de processos, que acompanham e monitoram a execução no dia a dia de processos de negócio, resolvem conflitos e reportam a situação a donos de processos;
	Arquitetos de processos, que compreendem o inter-relacionamento entre os diversos processos;
	Analistas de processos, que modelam o estado atual de processos ("AS-IS");
	Designers de processos, que modelam o estado futuro de processos ("TO-BE").
Tecnologias especializadas	Planejamento de processos de negócio;
	Modelagem, análise e desenho de processos de negócio;
	Execução de processos de negócio;
	Monitoramento de processos de negócio e acompanhamento de desempenho;
	Gerenciamento e controle de mudanças em processos de negócio.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Guia CBOK (ABPMP, 2013)

Quando um processo entra em vigor, é preciso gerenciá-lo de forma contínua. O seu desempenho deve ser comparado com as metas. Essas podem ter como referência as expectativas dos clientes e em *benchmarks* da concorrência (HAMMER, 2013).

Os processos de negócio devem ser gerenciados de forma contínua para garantir sua eficácia. A literatura possui vários ciclos de vida de BPM, que descrevem a abordagem de gestão de processos.

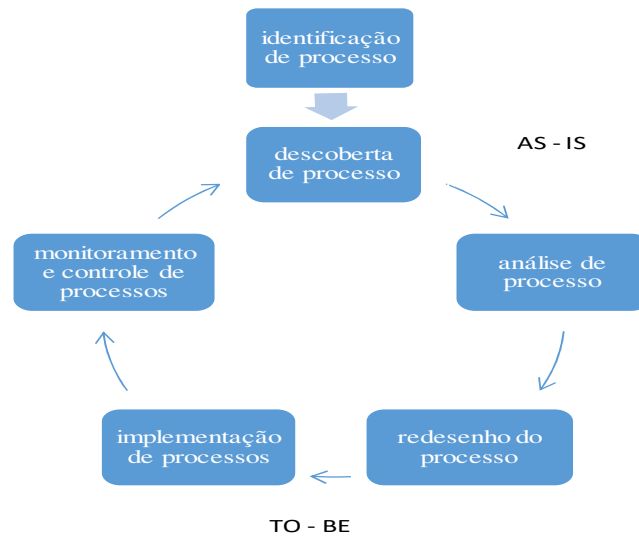
Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), afirmam que é possível agrupar as fases em quatro principais categorias: planejar; analisar, modelar e otimizar; implantar e monitorar o desempenho. As fases do Ciclo de BPM Unificado, são:

- planejar o BPM: tem o propósito de definir as atividades de BPM que contribuirão para o alcance das metas organizacionais (das estratégicas às operacionais) e criar condições para a condução do BPM;
- analisar, modelar e otimizar processos: engloba atividades que permitem entender a organização como um todo, onde estão inseridos os processos que são foco do trabalho, verificar se há lacunas de compreensão e desempenho, gerar informações sobre o processo atual ou a proposta de processo futuro;
- implantar processos: conjunto de atividades que garantirão a implantação e a execução dos processos;
- monitorar o desempenho de processos: atividades relacionadas ao controle geral do processo.

Dumas et al. (2013), elaboraram um ciclo de BPM com as seguintes fases, conforme representado na figura 2:

- identificação do processo: nessa fase, um problema de negócios é explorado;
- descoberta de processos ou modelagem de processos: nessa fase, o estado atual de cada um dos processos é documentado, geralmente na forma de um ou vários modelos de processos;
- análise de processo: nessa fase, os problemas associados ao processo são identificados, documentados e, sempre que possível, quantificados usando medidas de desempenho;
- redesenho de processos ou melhoria de processos: o objetivo dessa fase é identificar mudanças no processo que ajudem a resolver os problemas;
- implementação de processos: a implementação de processos abrange dois aspectos: gestão de mudanças organizacionais e automação de processos;
- monitoramento e controle de processos: uma vez que o processo está em execução, os dados relevantes são coletados e analisados para determinar o seu desempenho.

Figura 2 - Ciclo de Vida BPM



Fonte: Adaptado de Dumas et al. (2013, p.21)

O conceito de gerenciamento do ciclo de vida, conforme Jesus e Macieira (2014), tem suas origens no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), proposto pelo controle da qualidade e independentemente do número de fases em um ciclo de vida de processos e dos rótulos usados para descrever essas fases, a maioria dos ciclos de vida pode ser mapeada como um ciclo básico PDCA. Conforme Jesus e Macieira (2014), o ciclo PDCA, representado na figura 3, pode ser assim descrito:

P. A empresa planeja os objetivos e metas para seus processos e define as ações necessárias para alcançá-los;

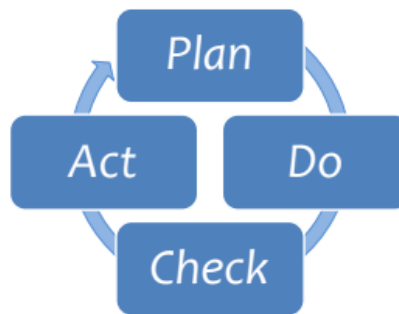
D. Etapa para implementar as ações planejadas;

C. Fase de monitoramento e avaliação dos resultados dos processos;

A. Através dos resultados obtidos, são identificadas as ações para aprimorar continuamente o desempenho dos processos.

Jesus e Macieira (2014) afirmam que a visão de gerenciamento do ciclo de vida dos processos possui ênfase na execução e na otimização do dia a dia dos processos. Para isso, as diversas atividades de trabalho devem ser monitoradas e aprimoradas continuamente.

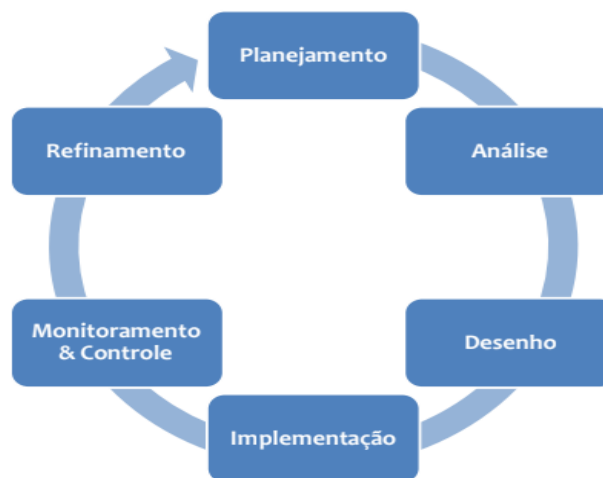
Figura 3 - Ciclo PDCA



Fonte: ABPMP (2013, p.53)

Para este trabalho será utilizado o ciclo de vida de BPM da ABPMP, pois essa metodologia é sugerida pelo “Guia de Gestão de Processos no Governo”. Para ABPMP (2013), o ciclo BPM, representado na figura 4, compreende planejamento, análise, desenho, implementação, monitoramento e controle e refinamento (ABPM, 2013).

Figura 4 - Ciclo ABPMP



Fonte: ABPMP (2013, p.52)

O ciclo inicia com o desdobramento do planejamento estratégico para as necessidades dos processos. Após, é realizada a análise dos processos atuais (*AS - IS*), o desenho dos processos futuros (*TO - BE*) e a implementação dos novos processos. A partir dessa fase, inicia-se o monitoramento e o controle dos processos estabelecidos e, depois, a melhoria contínua ou o refinamento (JESUS; MACIEIRA, 2014).

O planejamento e estratégia é a fase que define o método e o direcionamento do processo BPM. Nessa etapa, são identificados papéis e responsabilidades organizacionais, metas e

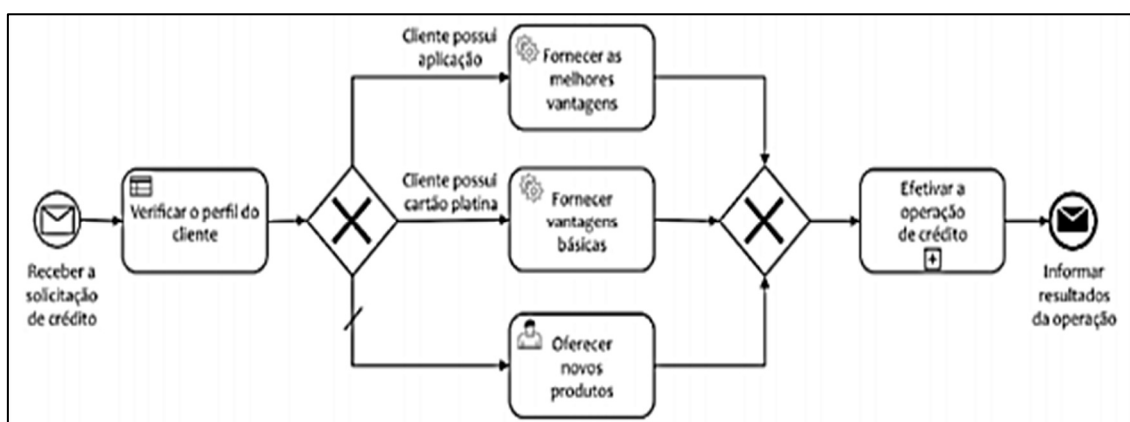
metodologias (ABPMP, 2009). Na segunda etapa do ciclo, a análise de processos de negócio, ocorre o entendimento sobre as atividades e restrições que podem afetar o desempenho do processo, pois diversos fatores relacionados ao ambiente de negócio podem interferir em sua operação, como as regulamentações governamentais. Essa análise pode ajudar na transformação de processos e pode ser realizada sempre que a gestão considerar necessária (ABPMP, 2013).

A terceira etapa do ciclo consiste no desenho e modelagem de processos de negócio. Através do desenho, é definido o que se espera do processo e como o trabalho ponta a ponta é realizado. O propósito da modelagem é criar uma representação do processo (ABPMP, 2013).

Para representar um processo, pode ser utilizado um diagrama, um mapa ou um modelo de processos. Um modelo pode ter várias representações: textuais, físicas, gráficas, em banco de dados, ou mais de uma representação em um modelo. É comum a utilização da representação textual em conjunto com representação gráfica, usualmente chamada de diagrama ou fluxo do processo (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Existem diversos padrões de notação de modelagem, como por exemplo o BPMN. Dentre as metodologias específicas para modelagem de processos de negócios mais difundidas, a BPMN (*Business Processes Model and Notation*) será utilizada neste estudo. É um padrão criado pela *Business Process Management Initiative* (BPMI), incorporado ao *Object Management Group* (OMG), grupo que estabelece padrões para sistemas de informação. Essa notação apresenta símbolos para modelagem para diferentes processos de negócio (ABPMP, 2013). Os elementos estão na figura 5 e no quadro 2.

Figura 5 - Exemplo de modelagem com BPMN



Fonte: ABPMP (2013, p.81)

Quadro 2 - Elementos BPMN

Elemento	Descrição
Tarefa	Representa uma ação no processo que pode ser executada por uma pessoa ou sistema.
Subprocesso	Representa uma abstração de um conjunto lógico de atividades com um propósito específico. Na forma contraída, apresenta um símbolo [+] na base inferior indicando que a atividade contém um conjunto de tarefas. Também pode ser representado na forma expandida, demonstrando abertamente o processo contido.
Eventos	É algo que ocorre durante um processo de negócio. Esses eventos afetam o fluxo do processo e têm normalmente algo que os dispara ou resultados, que são representados como marcadores no centro do elemento. Há três tipos: os de início, os intermediários e os de fim.
Gateways	São elementos utilizados para controlar como a sequência do fluxo interage dentro de um processo ao convergir ou divergir. Os <i>gateways</i> são representados por losangos. Os marcadores representados em seu centro indicam diferentes tipos de comportamento.
Conectores	Um conector de associação é utilizado para associar dados, informações e artefatos com objetos do fluxo.
<i>Pools e lanes</i>	<i>Pools</i> são utilizados quando o diagrama envolve duas entidades de negócio ou participantes que estão separados fisicamente no diagrama. <i>Lanes</i> são subdivisões dos pools e servem para decompor entidades de negócio ou participantes.
Objeto de dados	É um mecanismo para mostrar como os dados são requeridos ou produzidos por atividades.
Repositório de dados	Repositório de informações de qualquer espécie que pode ser consultado ou atualizado no decorrer da realização de alguma atividade ou tarefa.
Grupo (artefato)	É representado por um retângulo e pode ser usado para finalidades de documentação ou de análise.
Anotação (artefato)	É um mecanismo para fornecer informações adicionais para o leitor de um diagrama BPMN.

Fonte: Adaptado de Cavalcanti (2017, p.81 – 84).

A especificação BPMN, é uma notação gráfica para representar processos de negócios num diagrama. Serve de apoio ao uso do BPM, permitindo a compreensão do processo

(BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). O conjunto de eventos possíveis de serem tratados dá uma ideia da ampla abrangência de situações a serem especificadas. Por isso, para representar todos os eventos que são tratados nos atuais ambientes de trabalho colaborativos, são necessárias diversas especificações de processos de negócios capazes de retratar toda a complexidade desses ambientes (SORDI, 2014).

2.2 TÉCNICAS DE APOIO AO GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO

2.2.1 *Benchmarking*

Existe uma série de ferramentas que podem ser utilizadas para ajudar nas etapas de análise e modelagem de processos. O *benchmarking*, por exemplo, se baseia na aprendizagem das melhores práticas similares e ajuda a explicar o que envolve um excelente desempenho de processo. Essa informação pode ser obtida através de pesquisas em publicações, *web sites*, eventos, entre outros. As informações de *benchmarking* ajudam na verificação de como outras instituições estão procedendo o gerenciamento de seus processos (ABPMP, 2013). Os processos são identificados, compreendidos e comparados com os melhores processos similares (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Para Toledo, Borrás e Mergulhão (2017), o *benchmarking* pode ser classificado em três tipos:

- de processo: identifica práticas efetivas em organizações que desempenha funções similares;
- competitivo: comparação entre competidores, com o objetivo de estudar processos, qualidade técnica e outras características de desempenho;
- estratégico: busca estratégias vencedoras.

Para Tillema (2010), o *benchmarking* de ideias é a única maneira de obter um entendimento adequado das práticas específicas que levam ao desempenho superior. Para se ter um bom desempenho no *benchmarking*, alguns aspectos devem ser observados. Os aspectos são:

- design do esquema de *benchmarking*;
- apresentação das informações do *benchmarking*;

- as partes interessadas que verão as observações do *benchmarking*;
- ações que serão realizadas como acompanhamento (TILLEMA, 2010).

Uma cultura de *benchmarking* é de grande importância, mas não apenas no setor privado. O setor público pode considerar a institucionalização do processo de *benchmarking* no estágio de medição e análise de desempenho e na fase de melhoria de desempenho (TILLEMA, 2007). O acompanhamento dos processos, a utilização de *benchmarking* e o estabelecimento de metas propicia a melhoria contínua dos processos e possibilita uma gestão em constante melhoria (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

2.2.2 Brainstorming

O *Brainstorming* é uma técnica de coleta de dados para identificar ideias, soluções ou riscos para problemas empregando uma equipe ou especialistas no assunto. A sessão de *brainstorming* deve ser estruturada para que cada participante possa fluir livremente sem preconceitos e registradas para análise posterior mais detalhada (ABPMP,2013).

As etapas de *brainstorming*, segundo Toledo (2017) são as seguintes:

- planejamento prévio: para definir e comunicar o tema aos participantes;
- realização: esta etapa divide-se em: preparação, explicação do problema, produção de ideias e racionalização das ideias (crítica e seleção das melhores ideias) (TOLEDO, 2017).

2.2.3 Supplier, input, process, output and customer (SIPOC)

O SIPOC é um estilo de documentação de processo para enfatizar as fontes de entradas (*suppliers*) e o alvo das saídas (*customer*) (ABPMP,2013). É uma técnica para identificar elementos básicos de um conjunto de processos ou mesmo processos isolados. Os elementos que usualmente compõem uma tabela SIPOC estão representados na figura 6.

- S – *Supply* (fornecedor): quem ou o que realiza a ação que proporciona o insumo ao processo. são aqueles que fornecem insumos (documentos, informações, materiais etc.);
- I – *Input* (insumos, entradas): são as informações, os documentos, os serviços, os pedidos, materiais, energia, pessoas a serem tratadas, enfim, tudo que é fornecido para ser transformado no processo;

- P – *Process* (etapas do processo): é o conjunto das atividades inter-relacionadas que transformam insumos em produtos;
- O – *Output* (produtos, resultados): resultado (s) do (s) processo (s);
- C – *Customer* (cliente): são aqueles que recebem os produtos gerados pelo processo. (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Figura 6 - Exemplo de tabela SIPOC

<i>Supplier</i>	<i>Input</i>	<i>Process</i>	<i>Output</i>	<i>Customer</i>
Setor de coleta Setor de triagem	Material coletado na rua e doações Mão de obra	Triagem	Material separado	Setor de pesagem
Setor de triagem Setor de pesagem	Material separado Mão de obra Balança	Pesagem	Material pesado	Setor de prensagem e enfardamento
Setor de pesagem Setor de prensagem	Material pesado Mão de obra Prensa	Prensamento e enfardamento	Material enfardado	Setor de expedição
Setor de prensagem e enfardamento Setor de expedição	Material enfardado Mão de obra Caminhão	Expedição	Material enfardado no caminhão	Cliente final

Fonte: BPM CBOK (ABPMP,2013, p.96)

O modelo SIPOC é aplicado, geralmente, em situações em que é preciso entender quais aspectos de um processo devem ser estudados (ABPM, 2013), tendo como principal característica ser um arranjo simplificado em uma tabela e pode ser usado em iniciativas de melhoria de processos para obter um consenso inicial sobre o escopo do projeto de modelagem de processo e, quando for necessário, analisar o volume de entradas no processo e os produtos que ele entrega, permitindo identificar gargalos e valor agregado ao próximo processo (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A partir de 1980, a Administração Pública Tradicional passou para uma Nova Administração Pública (MATIAS PEREIRA, 2008). A partir da década de 1990, o setor público tem utilizado novas abordagens em vários países (CHAVES; TAKADA; MACIEIRA, 2014).

A reforma gerencial, no Brasil, começou em 1995, com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, e com uma emenda constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição de 1988. A reforma foi iniciada no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e sua execução seguiu sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (que emergiu da incorporação do MARE ao Ministério do Planejamento) (PEREIRA, 2002).

A Nova Administração Pública (NPM) apresentou-se com uma abordagem gerencial com foco no cliente, no resultado e no desempenho, porém manteve características da Administração Tradicional Burocrática. A flexibilização da administração pública, conforme Motta (2013), não só extinguiu os controles tradicionais, mas também mostrou aumento da burocracia, pois algumas reformas criaram mais regras burocráticas.

A administração pública está sujeita à normas e depende de novos consensos políticos para introduzir novidades. As interferências políticas de instâncias superiores ocorrem a todo momento em todas as etapas das ações administrativas, impossibilitando a autonomia de decisão do gestor público. De acordo com Motta (2013), os relatos sobre a ineficiência administrativa desconsideram as dimensões políticas e as condições de trabalho nas organizações públicas.

Os instrumentos gerenciais da área privada esbarram nos limites políticos da área pública. Para Motta (2013, 87), as “possibilidades de convívio mais adequado e eficiente exigiriam maior profissionalização da política antes de se pensar em profissionalizar a Administração”.

A melhoria de processos do setor público no Brasil evoluiu de diversas iniciativas. Algumas iniciativas citadas na obra de Chaves, Takada e Macieira (2014):

- Decreto nº 200: em 25 de fevereiro de 1967, foi estabelecido o decreto nº 200 que dispôs sobre a organização da administração federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa, entre outras providências;

- Decreto nº 6932/ 2009: o decreto nº 6932 definiu diretrizes e ações concretas para a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e instituiu a carta de serviços ao cidadão;
- Decreto nº 6.944/ 2009: em 2009, o decreto nº 6.944/ 2009 teve um importante papel na indução de programas de melhoria contínua de processos, estabelecendo diretrizes e ações com foco na melhoria da gestão pública;
- Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527): surge a necessidade de organização da produção e gestão da informação e documentação, que são geradas pelos processos de negócio.

No desenvolvimento da administração pública gerencial no Brasil, várias políticas de qualidade foram desenvolvidas. Ambrozewicz (2015) apresentou o histórico das políticas de qualidade no Brasil, conforme quadro 3.

Quadro 3 - Políticas de Qualidade

Ano	Política de Qualidade
1991	Criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (internalizar os conceitos e métodos da Gestão pela Qualidade no Setor Público).
1996	Lançamento do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (com o objetivo de internalizar conceitos e métodos gerenciais na Administração Pública).
1998	Lançamento do Prêmio Qualidade do Governo Federal (PQGF).
2000	Decreto no 3.507/2000, cria a carta de serviços (SEGES/MPOG).
2005	Lançamento do Programa GESPÚBLICA (Decreto no 5.378/2005).
2009	Decreto no 6.932/2009, relançamento da carta de serviços.
2010	Suspensão do PQGF.
2012	Redirecionamento estratégico.
2014	Modelo de Excelência da Gestão Pública.

Fonte: Adaptado de Ambrozewicz (2015, p.22)

Em 2005, o governo federal instituiu, por meio do Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Baseado na visão sistêmica, veio para mostrar que, mesmo sendo pública, uma entidade não pode deixar de ser excelente no que faz. O modelo trouxe resultados e controles baseados na qualidade, produtividade e efetividade. As premissas centrais do GesPública, citadas no Documento de Referência do Programa (BRASIL, 2009):

- ser de natureza pública;

- ser focada em resultados e demandas da sociedade, de modo que a eficiência e a eficácia sejam avaliadas pela capacidade de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos;
- ter um caráter federativo e republicano.

Os objetivos e instrumentos instituídos pelo GesPública tinham por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, porém, com a publicação do Decreto nº 8.936/16, que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital, e com a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização, as suas ferramentas foram aperfeiçoadas. Para sanar a sobreposição de programas, o Decreto 5.378/05, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, foi revogado pelo o Decreto nº 9.094/2017.

Para contribuir com a evolução do Modelo de Gestão Pública, a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, em articulação com as Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria do Patrimônio da União – SPU e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, publicou, em 2014, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) (BRASIL, 2014).

Esse modelo foi desenvolvido para que a administração pública tivesse excelência em suas ações sem deixar de considerar a sua natureza pública, portanto, um modelo de excelência específico para a gestão pública deve respeitar os princípios e fundamentos que caracterizam a natureza pública. Diversas características inerentes ao setor público o diferenciam da iniciativa privada. São exemplos, conforme o MEGP (BRASIL, 2014):

- as empresas privadas possuem autonomia nas suas ações, enquanto os órgãos públicos são regidos pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público;
- a atividade pública é financiada com recursos públicos, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos. A atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas;
- as empresas privadas buscam o lucro financeiro, enquanto a Administração Pública busca gerar valor para a sociedade;
- o conceito de partes interessadas no âmbito da Administração Pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, como, também, o valor final agregado para a sociedade (BRASIL, 2014).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido com base nos princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e nos fundamentos gerenciais. A gestão pública, para ser excelente, deve atender aos seguintes princípios constitucionais (BRASIL, 2009):

- Legalidade: estrita obediência à lei, nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei;
- Impessoalidade: um serviço de qualidade deve ser prestado a todos os cidadãos-usuários indistintamente;
- Moralidade: por meio de um código moral;
- Publicidade: transparência, publicizar os fatos e dados;
- Eficiência: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível.

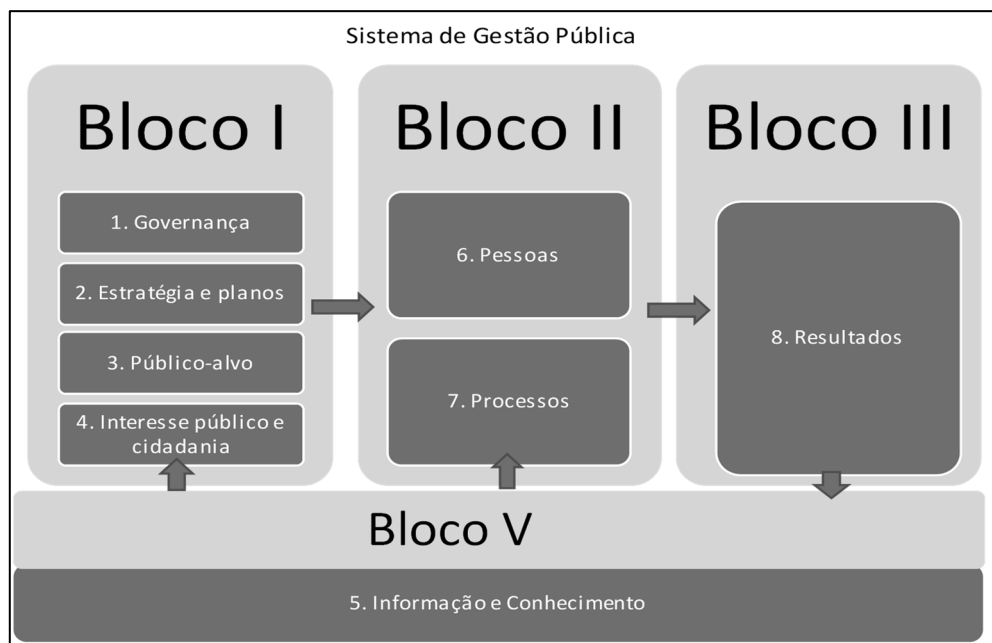
Os fundamentos gerenciais de acordo com o MEGP são (BRASIL, 2014):

- pensamento sistêmico: entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização e sua relação com o ambiente externo;
- aprendizado organizacional: busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências;
- cultura da inovação: busca e desenvolvimento contínuo de ideias originais para incorporá-las a seus processos e, assim, otimizar o uso dos recursos públicos;
- liderança: a ação de liderança deve conduzir ao cumprimento da missão e alcance da visão de futuro;
- orientação por processos: a orientação por processos e informações implica postura proativa relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente;
- visão de futuro: indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nessa direção;
- geração de valor: a geração de valor depende cada vez mais dos ativos intangíveis;
- comprometimento com as pessoas: oportunidades para o desenvolvimento de suas competências e a prática do incentivo ao reconhecimento;
- foco no cidadão e na sociedade: direcionamento das ações públicas para atender, de forma regular e contínua, as necessidades dos cidadãos e da sociedade;
- desenvolvimento de parcerias: desenvolvimento de atividades junto de outras organizações com objetivos específicos comuns;

- controle social: atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da administração pública;
- gestão participativa: estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas (BRASIL, 2014).

A visão sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública, figura 7, pode ser representada graficamente como um sistema constituído por oito dimensões integradas e interativas. O investimento permanente e contínuo em práticas de excelência em todas as dimensões do modelo, conduz a uma gestão de excelência e representa, dentro do órgão público, o ciclo PDCA (BRASIL, 2014).

Figura 7- Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: Adaptado de Brasil (2014, p.20)

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) é composto por oito critérios: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados. O MEGP se baseia em um sistema de pontuação, esse sistema foi o mesmo adotado pela Fundação Nacional da Qualidade. Os critérios de excelência possuem itens para avaliação que podem somar entre 250, 500 e 1000 pontos. O sistema de pontuação visa a determinar o estágio de maturidade da gestão da organização nas dimensões de processos gerenciais e resultados organizacionais (FERREIRA, 2012).

A administração pública tem se tornado cada vez mais gerencial e outros objetivos se tornaram fundamentais como a governança de processos, a gestão de riscos, e a inovação no

setor público. Essas medidas buscam o alcance da excelência no serviço público e a gestão de processos de negócios (BPM) é uma das maneiras que podem contribuir para que isso ocorra.

2.4 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O setor público tem adotado as práticas de gestão de processos, inclusive para cumprir exigências de agências reguladoras e órgãos de controle externo. Conforme Brodbeck, Hoppen e Bobsin (2016), o BPM é importante para as organizações públicas, pois essas devem se adaptar a frequentes mudanças impostas por legislação.

Os processos determinam como uma organização poderá se adaptar a novas circunstâncias e cumprir requisitos legislativos (DUMAS et al., 2013). As mudanças que ocorrem nos processos, por serem dinâmicos, demandam que alterações, muitas vezes de curto prazo, sejam realizadas. As alterações nos processos podem envolver mudanças nas regras, nos recursos, e outras. Essas mudanças podem incluir, excluir ou somente alterar o processo (PAIM et al, 2009).

As práticas de gestão de processos já foram adotadas por ministérios e diversas esferas do poder judiciário. Existem os mais variados tipos de iniciativas de gestão de processos, como, por exemplo: o redesenho dos serviços públicos com foco aumento do valor entregue ao cidadão; o redesenho de processos ponta a ponta com foco no aumento de sua eficiência e qualidade; o monitoramento e melhoria contínua de serviços públicos e processos; o desenho da cadeia de valor e suporte ao planejamento estratégico e a implantação de escritório de processos (CHAVES; TAKADA; MACIEIRA, 2014).

Uma iniciativa foi o lançamento do Guia de Gestão de Processos no Governo (2011) que sugeriu, para apoiar os órgãos públicos, duas metodologias para gerenciar processos: metodologia do guia CBOK (ABPMP) e a metodologia da *Society for Design and Process Science* (SDPS). A metodologia CBOK (ABPMP), como visto anteriormente, é composta pelas fases de planejamento, análise, desenho e modelagem, implementação, monitoramento e refinamento. Já, segundo a metodologia da SDPS, o ciclo de gerenciamento de processos é bastante distinto e consiste das etapas de modelagem, simulação, emulação e encenação (BRASIL, 2011).

2.5 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Santos, Santana e Alves (2012) analisaram os fatores críticos de sucesso da gestão de processos em organizações públicas, dentre estes fatores, os seguintes:

- burocracia e cultura do setor público: foram apontadas como sendo uma barreira;
- legislação atual: as iniciativas de BPM nas instituições públicas pesquisadas têm como barreiras as legislações que devem ser seguidas obrigatoriamente, o que muitas vezes impede certos tipos de melhorias;
- integração entre as organizações do setor público: este fator foi visto como barreira e facilitador, pois essa integração representa uma troca de experiências a fim de transmitir conhecimentos, lições aprendidas para não cometer as mesmas falhas cometidas por outras;
- descontinuidade dos projetos por causa da troca de governo nas eleições: as eleições ocorrem periodicamente e, dependendo de interesses políticos, os projetos que vinham sendo realizados podem ser interrompidos e novos projetos iniciados, sendo, portanto, uma barreira.

Oliveira (2018) analisou os Fatores Críticos de Sucesso para a implantação do BPM em IFES e chegou ao quantitativo de 21, sendo 18 com influência positiva e três com influência negativa, agrupados em cinco dimensões. As dimensões são: estratégicas; organizacionais; pessoas; tecnológicas e operacionais. Os fatores com influência negativa se concentraram na dimensão dos fatores organizacionais, são eles: regulamentação externa; influência política e estrutura organizacional complexa.

Brandão e Bruno-Faria (2017), em sua pesquisa, identificaram nove categorias de barreiras à inovação em gestão: dificuldade de articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à inovação e aversão ao risco; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação.

Entre os fatores apontados, como barreiras à inovação em gestão em Órgãos Públicos Federais, as que mais se destacaram, segundo as autoras, foram: dificuldade de articulação intersetorial (20%), restrições legais (16%), estrutura organizacional verticalizada (16%) e resistência à inovação e aversão ao risco (12%) (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017).

Existem diversas diferenças entre o setor público e o privado. Entre as principais diferenças, destacam-se as características citadas por Dias (2017):

- o exterior do setor público é mais complexo e variado;
- a atividade governamental passa por pressões políticas de curto prazo;
- o planejamento de longo prazo, no setor público, é difícil devido a questão política;
- muitos valores devem constar no processo de elaboração de políticas públicas;
- a administração pública está submetida a valores de equidade e segurança jurídica que a obrigam a comportar-se de acordo com procedimentos normatizados;
- a administração pública está submetida a fortes limitações na sua gestão (DIAS, 2017).

Boyne (2002) afirma que os defensores da visão de que a área pública é diferente chamaram a atenção para vários aspectos:

- complexidade: os órgãos públicos enfrentam uma variedade de partes interessadas, cada uma das quais impõe exigências e restrições aos gerentes;
- permeabilidade: as organizações públicas são "sistemas abertos" que são facilmente influenciados por eventos externos;
- instabilidade: as restrições políticas resultam em frequentes mudanças nas políticas e na imposição de curtos horizontes de tempo aos gestores públicos.

As perspectivas técnicas para o *New Public Management* (NPM) dependem em parte da probabilidade de os princípios e processos de gestão do setor privado funcionarem no setor público e da possibilidade das perspectivas políticas para o NPM serem influenciadas substancialmente pela validade técnica de suas proposições. A visão dominante na literatura sobre políticas públicas e administração é que a área pública e a área privada são tão diferentes que as prescrições do NPM são inadequadas (BOYNE, 2002).

As técnicas de gerenciamento não podem ser exportadas com sucesso de um setor para outro devido a diferenças em ambientes organizacionais, objetivos, estruturas e valores gerenciais. Essas variáveis representam um conjunto de contingências que requerem diferentes abordagens de gestão em órgãos públicos e empresas privadas (BOYNE, 2002)

Santos, Santana e Alves (2012), Oliveira (2018) e Brandão e Bruno-Faria (2017) analisaram os fatores críticos de sucesso da gestão de processos em organizações públicas, restrições e barreiras e encontraram fatores como: a regulamentação externa ou legislação atual, a influência política, restrições legais, descontinuidade dos projetos por causa da troca de governo. Dias (2017) e Boyne (2002), apresentaram diferenças entre as organizações públicas

e as organizações privadas e destacaram o fato da atividade governamental passar por pressões políticas de curto prazo dificultando o planejamento de longo prazo.

Quando um processo é regulamentado por uma norma externa, certos procedimentos são exigidos e devem ser seguidos e cumpridos. Porém não significa que esteja claro na norma a metodologia que deve ser usada. Os processos de compras de um órgão público federal e de um órgão público estadual, por exemplo, seguem as diretrizes gerais da mesma lei (Lei Federal 8.666/ 1993) e complementos, mas são distintos.

Esses processos não serão os mesmos entre instituições federais, instituições estaduais e outras que compram com as diretrizes usadas para verbas públicas, pois a lei exige que sejam cumpridos certos procedimentos, mas não diz como o rito da concorrência deva ocorrer em cada setor público que executa compra. O governo federal possui procedimentos financeiros em sistema próprio, mas os setores que não são do governo federal (mas usam a Lei 8.666/ 1993) usam outras ferramentas de apoio (*software* especialmente dedicados ou não) para apoio às compras, portanto utilizam metodologias diferentes (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Tendo isso em vista, a administração pública ao seguir uma norma, que regula um determinado processo ou processos, necessita de uma metodologia de gerenciamento de processos. Essa metodologia deve ser flexível para que possa atender as mudanças geradas pelas normas, já que não está previsto no texto da norma o rito que deve ser seguido, mas apenas os resultados almejados por ela.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 OBJETO DE PESQUISA

O objeto de pesquisa foi o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada, parte do macroprocesso de pagamento, nos contratos de serviços terceirizados contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra gerenciados pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Trata-se de um novo processo a ser implementado nos contratos, a sua demanda surgiu devido a uma exigência do Ministério do Planejamento através da Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente Ministério da Economia.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto ao objetivo, a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva. Para Gil (2018, p.26), “As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Por esse motivo, a pesquisa exploratória é adequada, pois esta pesquisa tem por objetivo identificar as etapas necessárias de uma sistemática para ser utilizada nos processos quando uma nova norma é emitida e por isso é necessário adequar os processos para estar em conformidade com a legislação.

Já as pesquisas descritivas, segundo Gil (2018, p. 26), “podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis [...] e a maioria das que são realizadas com objetivos profissionais provavelmente se enquadra nesta categoria”. Sendo assim, esta pesquisa pode ser considerada como descritiva também, pois tem o objetivo de elaborar uma sistemática para construir processos de negócios na área pública.

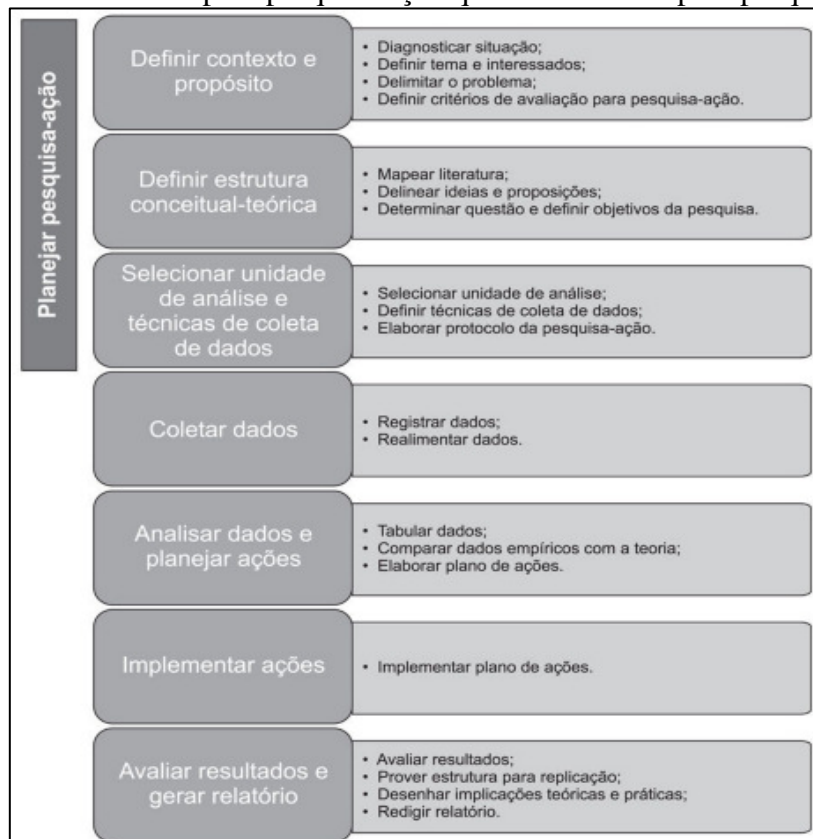
A pesquisa realizada neste estudo se classifica como qualitativa, pois, segundo Roesch, Becker e Mello (2013), a pesquisa qualitativa é apropriada para melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo a proposição de planos (ROESCH; BECKER; MELLO, 2013). Sendo assim, optou-se pela abordagem qualitativa, por ser a mais adequada para a análise de informações específicas de cada etapa para a construção da sistemática e do novo processo, visando alcançar o objetivo estabelecido para o estudo.

A pesquisa-ação é uma pesquisa qualitativa que requer ação tanto nas áreas da prática quanto da pesquisa, por isso, terá características tanto da prática rotineira quanto da pesquisa científica (TRIPP, 2005). É uma pesquisa com base empírica, que é realizada junto a uma ação ou a resolução de um problema coletivo (MELLO; TURRIONI, 2018).

A pesquisa-ação, é determinada pelo relacionamento dinâmico entre os pesquisadores e a situação pesquisada (GIL, 2018). Por isso, a pesquisa-ação foi escolhida, pois a autora deste estudo faz parte da área que foi o campo de pesquisa, e participou do processo do início ao fim.

Na pesquisa-ação, o pesquisador, utilizando a observação participante, interfere no objeto de estudo junto aos participantes da ação para resolver um problema. “Quanto a seus objetivos, a pesquisa-ação é organizada para realizar os objetivos práticos [...]. Os pesquisadores assumem os objetivos definidos e orientam a investigação em função dos meios disponíveis” (MELLO; TURRIONI, 2018, p.150). Os autores propõem, conforme a figura 8, a seguinte estrutura para a pesquisa-ação.

Figura 8 - Estrutura para pesquisa-ação quando iniciadas pelo pesquisador



Fonte: Mello e Turrioni (2018, p.154)

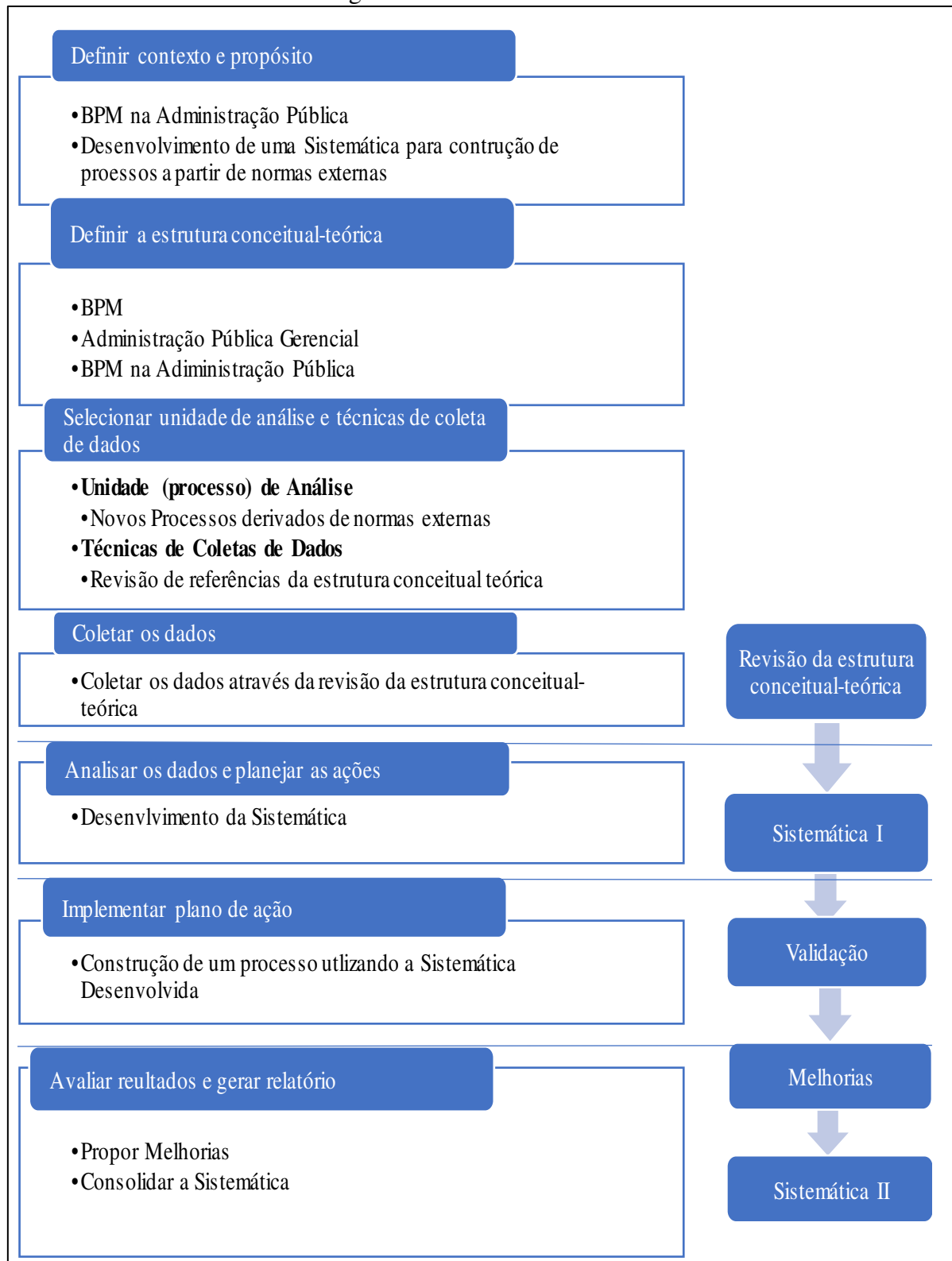
Esta estrutura foi utilizada como referência para elaboração da sistemática junto com o que foi proposto no método do trabalho.

3.3 MÉTODO DE TRABALHO

Para desenvolver a sistemática proposta por este estudo, foram analisadas metodologias encontradas na literatura (livros e trabalhos acadêmicos) e metodologias utilizadas no Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE) orientadas pelo Escritório de Processos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EP/UFRGS). A revisão da literatura de BPM contemplou livros da área de BPM, estudos realizados por órgãos Públicos, artigos acadêmicos extraídos de bases de pesquisa, como: Web of Science, Scielo, Google Scholar, Revista da Administração Pública, Gestão e Produção, Produção Online. Para localizar os artigos, foram utilizadas palavras-chave como: BPM, Gerenciamento de Processos de Negócio na administração pública, fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócios. Nessa etapa, foi elaborada a Sistemática I.

Na sequência, para sua validação, a sistemática foi aplicada na elaboração de um novo processo da área de gerenciamento de contratos de serviços terceirizados exigido pela Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente Ministério da Economia. O processo construído foi o da gestão da Conta-Depósito Vinculada que pertence a área de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos da UFRGS. Após a aplicação, foram realizadas análises pela equipe e alguns ajustes foram realizados, concluindo a Sistemática II. O método de trabalho está representado na figura 9.

Figura 9 - Método de trabalho



Fonte: Elaborada pela autora

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) possui cerca de vinte contratos terceirizados de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra como serviços de limpeza e segurança. A terceirização visa a eficiência na utilização de recursos públicos e redução de custos, porém, esse processo envolve relações trabalhistas e a Administração Pública possui responsabilidade subsidiária quando ocorrem descumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

A terceirização na Administração Pública Federal teve origem com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trouxe a tese de que a administração pública deve eximir-se da realização de atividades meio, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta. O objetivo era que o Estado tivesse mais concentração em atividades fim, ou seja, voltar-se para a gestão de atividades que são inerentes ao Estado, visando otimizar o funcionamento da máquina pública (BRASIL, 2018).

A contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é amparada no Decreto nº 9507 de 21 de setembro de 2018. Os serviços terceirizados prestados de forma contínua e dedicação exclusiva de mão de obra podem ser terceirizados de acordo com o decreto, como exemplos, citam-se os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria, que, geralmente, requerem disponibilização contínua e permanente dos empregados nas dependências do órgão contratante. Conforme consta nos artigos 15, 16, 17 da IN SEGES nº 5/2017, esses serviços possuem as seguintes características:

[...] Dos Serviços Prestados de Forma Contínua e Não Contínua

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

[...]

Dos Serviços com Regime de Dedicação Exclusiva de Mão de Obra

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

- I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos [...] (BRASIL, 2017).

A Conta-Depósito Vinculada foi criada através da Instrução Normativa nº 2/2008 para garantir os recursos necessários para o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas em caso de inadimplemento da contratada. Ela garante o saldo financeiro para os valores provisionados referentes ao pagamento das férias, 1/3 constitucional de férias e 13º salário, dos encargos previdenciários incidentes sobre as rubricas citadas, bem como dos valores devidos em caso de pagamento de multa sobre o saldo do FGTS na demissão sem justa causa, dos funcionários da empresa contratada que se encontram alocados no órgão para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2018).

A Instrução Normativa nº 2/2008 foi revisada em 2017, culminando na edição da nova Instrução Normativa para a contratação de serviços terceirizados, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente Ministério da Economia. A IN SEGES nº 5/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização da Conta-Depósito Vinculada e trouxe a opção do fator gerador (que não será abordado neste estudo).

4.2 CONTA-DEPÓSITO VINCULADA NA UFRGS

O estudo sobre a Conta-Depósito Vinculada na UFRGS iniciou em meados de 2016, quando foi realizada uma primeira avaliação sobre a implementação do processo nos contratos de serviços terceirizados contínuos de mão de obra exclusiva sob responsabilidade da Gerência de Serviços Terceirizados (GERTE), atualmente Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE). De acordo com a Diretora do DEPGERTE, no relatório de avaliação da implementação do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada de 2016, para a implementação da Conta-Depósito Vinculada dentro da UFRGS, seria necessário o desenvolvimento de um sistema, pois o controle por Excel, por exemplo, utilizado por alguns órgãos consultados, seria inviável pelo número de contratos e postos terceirizados da UFRGS.

Um avanço significativo foi o sistema de efetividade para os contratos de serviços terceirizados desenvolvido pelo DEPGERTE junto ao Centro de Processamento de Dados (CPD) da UFRGS, com o apoio do Escritório de Processos. Aproveitando esse mesmo sistema, foi realizada uma consulta ao Escritório de Processos e ao CPD sobre a viabilidade de acrescentar o processo de qualidade dos serviços e o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada ao mesmo sistema, uma vez que os dados estarão relacionados.

O entendimento do setor responsável pela implementação do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada, no estudo realizado em 2016, foi de que as etapas devem ser realizadas de forma gradativa. seguem as sugestões para a realização do processo:

- mapear e desenhar o fluxo e processo da atividade com o Escritório de Processos e demais áreas envolvidas;
- prover os recursos humanos e de estrutura física para adotar o sistema;
- adaptar o módulo de efetividade;
- realizar um projeto piloto com um contrato de pequeno porte e com fiscalização proativa de forma a vivenciar as situações básicas e adaptar o sistema no decorrer do processo;
- refazer gradativamente as licitações para adoção do processo de gestão Conta-Depósito Vinculada.

Devido à necessidade verificada de ter um sistema para dar andamento a implementação do processo de gestão Conta-Depósito Vinculada nos contratos da UFRGS, foi necessária uma pausa no projeto. Em 2017, com a nova Instrução Normativa, a IN nº 5/2017, outros instrumentos de qualidade foram incluídos na gestão de contratos, como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR). Devido as novas demandas foi decidido dar continuidade no desenvolvimento do sistema.

4.3 DESENVOLVIMENTO DA SISTEMÁTICA

Quando um processo é regulamentado por uma norma externa, certos procedimentos são exigidos e devem ser seguidos e cumpridos. Porém, não significa que esteja claro na norma a metodologia que deve ser usada, pois a lei exige que sejam cumpridos certos procedimentos, mas não orienta como o rito deve ocorrer em cada setor público.

Tendo isso em vista, as organizações públicas ao seguirem uma norma, que regula um determinado processo ou processos, necessitam de uma sistemática para gestão de processos.

Essa sistemática deve ser flexível para que possa atender as mudanças geradas pelas normas, já que não está previsto no texto da norma o método a ser seguido.

Observou-se, na revisão da literatura, que a metodologia do Guia CBOK da ABPMP é muito utilizada na administração pública, inclusive, é citada no Guia de Processos do Governo, por isso, será utilizada como uma das bases da metodologia deste estudo. Para relembrar, a metodologia possui as seguintes etapas: planejamento e estratégia, análise do processo, desenho e modelagem, implementação, monitoramento e refinamento. Tendo em vista que este estudo não contemplará a fase de implementação do processo, pois requer a conclusão do sistema, utilizar-se-á a metodologia até a fase de modelagem.

Neste estudo, o objeto de pesquisa é o desenho de um novo processo, portanto, não existe um modelo “AS – IS” pronto e é necessário conhecer o processo e descobrir seus principais pontos durante a etapa de análise do processo.

Por ser um novo processo, é preciso saber os recursos necessários e os riscos inerentes ao processo; para identificá-los, é possível utilizar o *benchmarking*. Essa ferramenta se baseia na aprendizagem das melhores práticas e ajuda a explicar o que envolve um excelente desempenho de processo.

A sistemática desenvolvida, figura 10, para construir o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada seguirá as seguintes etapas: planejamento e estratégia, análise do processo e desenho e modelagem do processo.

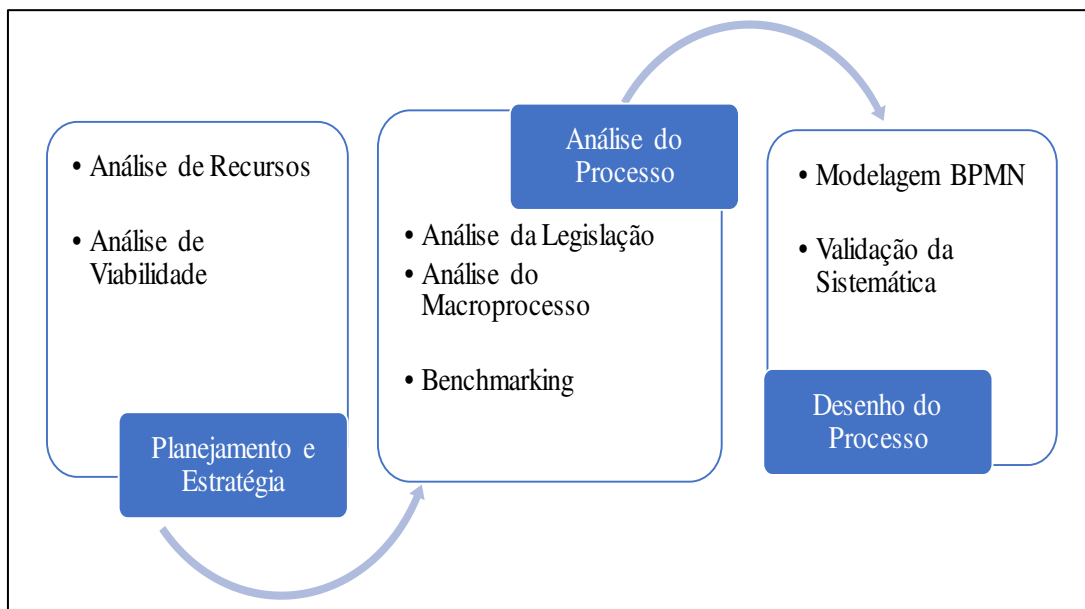
4.4 APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA

As etapas que devem ser aplicadas: (1) Planejamento e Estratégia, (2) Análise do Processo E (3) Desenho do Processo.

4.4.1 Planejamento e Estratégia

O Planejamento e Estratégia consiste na análise de recursos necessários para iniciar o projeto de desenvolvimento do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada. O processo será aplicado aos contratos de Serviços terceirizados de mão de obra exclusiva gerenciados pelo Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE), setor vinculado a Pró - Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP). Portanto, o planejamento envolve, primeiramente, a PROPLAN, a PROGESP, o DEPGERTE e conta com o apoio do Escritório de Processos (EP) e do Centro de Processamento de Dados (CPD), em relação a questões referentes ao sistema.

Figura 10 - Sistemática I



Fonte: Elaborada pela autora

Em 2018, o processo foi retomado e passou a ser desenvolvido pelo DEPGERTE e, com o apoio do EP e CPD que passou a desenvolver, junto ao DEPGERTE, um sistema para gestão dos contratos de serviços terceirizados. Esse sistema englobará o processo de efetividade, o processo de qualidade (desconto gerado pelo Instrumento de Medição de Resultado) e, posteriormente, o processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada. A autora deste estudo, também servidora da UFRGS e lotada no DEPGERTE, ficou responsável por ser a mediadora (facilitadora) do processo, com a incumbência de realizar as reuniões com áreas, realizar *benchmarking* e desenhar o processo.

4.4.2 Análise do Processo

A Análise do Processo consistiu em reuniões com as áreas envolvidas no processo e em *benchmarks* com três órgãos públicos. As reuniões foram com as áreas envolvidas na operação do processo e as áreas de apoio ao processo, que são: Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE), Núcleo de Contratos (NUDECON), Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN), Divisão de Contabilidade (DICONTE), Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), Centro de Processamento de Dados (CPD) e Escritório de Processos (EP).

As reuniões foram elaboradas com base no conhecimento dos atores do processo sobre o processo de pagamento de contratos e atividades de rotina de gestão de contratos de serviços terceirizados. Durante as reuniões, foram discutidas, também, as recomendações da IN SEGES nº 5/2017.

Nessa etapa também foram levantados os recursos necessários para a modelagem e quais os riscos inerentes ao processo. Para identificar esses fatores, utilizou-se técnica de *benchmarking* em outros órgãos que já implantaram o processo em seus contratos. A análise foi dividida em três áreas: I – Análise do Pagamento dos Contratos, II – Análise da IN SEGES nº 5/2017 e III – Análise do *Benchmarking*.

I - Análise do Pagamento dos Contratos

O processo de contratação de serviços terceirizados faz parte do macroprocesso Suprimentos, figura 11. O processo de pagamento dos contratos terceirizados ocorre de acordo com a figura 12. O evento inicial do processo de pagamento é a “Medição da efetividade e qualidade”.

Foi comentado, anteriormente, que o DEPGERTE e o CPD estão desenvolvendo um sistema para gestão dos contratos de serviços terceirizados. Nesse sistema, será calculado o valor que será pago a empresa terceirizada com base na efetividade (presença e faltas) e na qualidade (percentual da fatura vinculado a comprovação de qualidade).

Após o entendimento das etapas do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada, essas serão acrescidas ao processo de pagamento e será realizada a comparação da situação atual com o desenho do novo processo. O desenho da figura 12 foi realizado pela autora durante as reuniões com as equipes e servirá de apoio para a modelagem do novo processo, mas não é

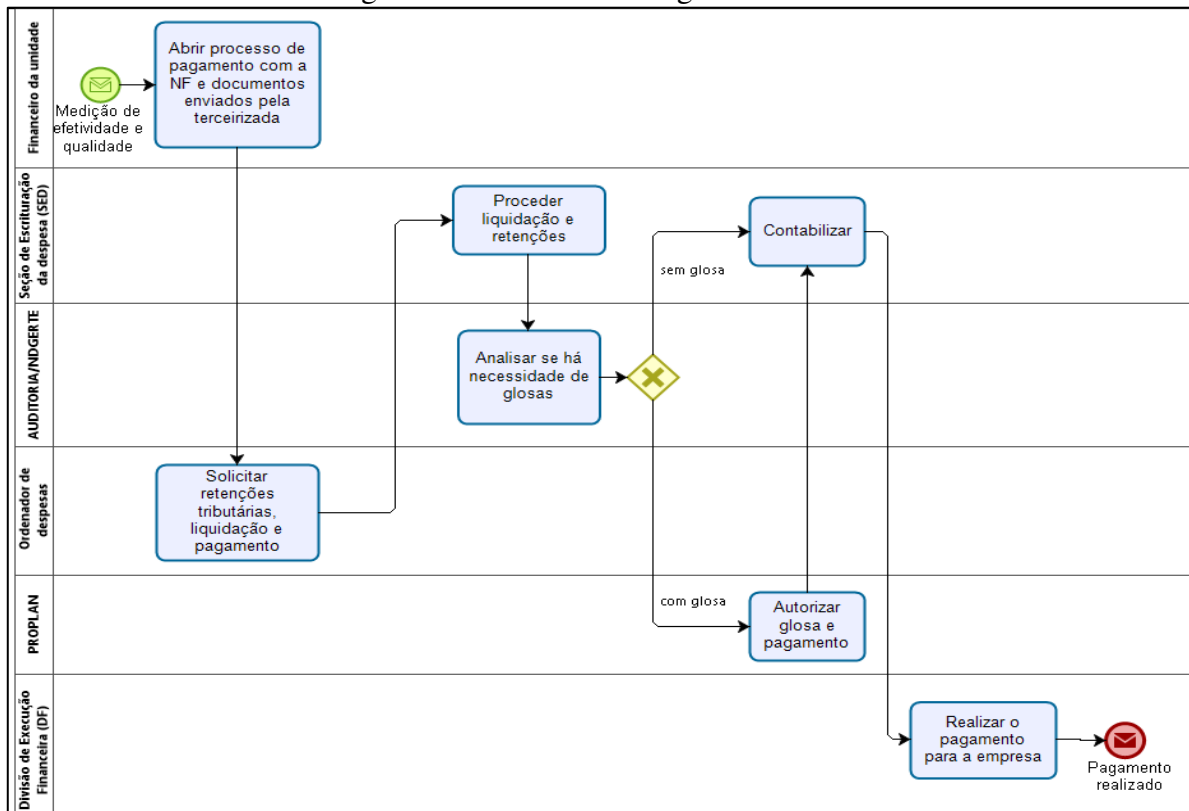
o desenho oficial do processo de pagamento e sim um desenho simplificado para fins de entendimento do processo de pagamento.

Figura 11 - Suprimentos



Fonte: Relatório de Gestão UFRGS 2019

Figura 12 - Processo de Pagamento Atual



Fonte: Elaborada pela autora com apoio da equipe técnica

II – Análise da IN SEGES nº 5/2017

A Instrução Normativa SEGES Nº 5/2017 contempla dois mecanismos de mitigação de riscos: a Conta-Depósito Vinculada e o Pagamento pelo Fato Gerador, conforme estabelecido em seu art. 18 e no Anexo VII (BRASIL, 2017). A Conta-Depósito Vinculada é um instrumento de gestão de riscos para as contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. “O principal objetivo desse instituto reside na garantia de existência de saldo financeiro para fazer frente aos encargos trabalhistas devidos aos funcionários contratados pelas empresas terceirizadas para a prestação de serviços em órgãos e entidades” (BRASIL, 2018, p.9).

Destina-se exclusivamente à provisão dos valores referentes ao pagamento das férias, 1/3 constitucional de férias e 13º salário, dos encargos previdenciários incidentes sobre as rubricas citadas, bem como dos valores devidos em caso de pagamento de multa sobre o saldo do FGTS na demissão sem justa causa, dos funcionários da empresa contratada que se encontram alocados no órgão para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Dessa maneira, os recursos ficam resguardados e somente serão liberados com expressa autorização do órgão contratante, mediante comprovação das despesas por parte da empresa, não constituindo, portanto, um fundo de reserva (BRASIL, 2018, p.10).

A Lei nº 13.932 extinguiu, no art. 12, a Contribuição Social (CS) de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa, instituída pela Lei Complementar nº 110 de 2001. Esses 10% eram incluídos nos cálculos da Multa e Contribuição Social (CS) sobre o FGTS. A Administração poderá utilizar como referência, para fins de provisão dos encargos sociais e trabalhistas, o modelo de planilha de custos e formação de preços disponível na Instrução Normativa nº 5, de 2017, devendo adaptá-lo às especificidades do serviço a ser contratado. O quadro 4 demonstra os percentuais obrigatórios para provisão mensal, totalizando as faixas percentuais dos valores para depósito vinculado, conforme item 14, do Anexo XII, da IN nº 05, de 2017.

Reforçada sua importância com a publicação da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, manteve esse instrumento mitigador de riscos, dando um novo olhar ao tema. A partir do novo normativo, tornou-se uma das ferramentas possíveis de controle interno quando se trata de contratações de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme previsto em seu artigo 18.

Quadro 4 - Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas

Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas			
Percentual incidente sobre a remuneração			
ITEM	Percentual (%)		
13º (décimo Terceiro) Salário	8,33%		
Férias e 1/3 (um terço) constitucional	12,10%		
Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado	5,00%		
Subtotal	25,43%		
Incidência do Submódulo 2.2 sobre o pagamento de férias, um terço constitucional de férias e 13º (décimo terceiro) salário	7,39%	7,60%	7,82%
Total	32,82%	33,03%	33,25%

Nota: Submódulo 2.2 – Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições.

Fonte: Brasil (2018, p. 27)

Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput, poderão ser adotados os seguintes controles internos: I - Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou II - Pagamento pelo Fato Gerador, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§2º A adoção de um dos critérios previstos nos incisos I e II do parágrafo anterior deverá ser justificada com base na avaliação da relação custo-benefício.

§ 3º Só será admitida a adoção do Pagamento pelo Fato Gerador após a publicação do Caderno de Logística a que faz referência o inciso II do § 1º deste artigo.

§ 4º Os procedimentos de que tratam os incisos do § 1º deste artigo estão disciplinados no item 1 do Anexo VII-B (BRASIL, 2017).

A movimentação dos recursos retidos dependerá de autorização do órgão contratante. A empresa contratada poderá solicitar a autorização do órgão ou entidade contratante para utilizar os valores da Conta-Depósito Vinculada para o pagamento dos encargos trabalhistas previstos na Instrução Normativa. Para a liberação dos recursos, a empresa deverá apresentar ao órgão ou entidade contratante os documentos comprobatórios da ocorrência das obrigações trabalhistas e seus respectivos prazos de vencimento (BRASIL, 2017).

Após a confirmação da ocorrência da situação que ensejou o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventual indenização trabalhista e a conferência dos cálculos, o órgão ou

entidade contratante expedirá a autorização para a movimentação dos recursos creditados em Conta-Depósito Vinculada e a encaminhará à Instituição Financeira no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da apresentação dos documentos comprobatórios pela empresa. A empresa deverá apresentar ao órgão ou entidade contratante no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da movimentação, o comprovante das transferências bancárias realizadas para a quitação das obrigações trabalhistas (BRASIL, 2017).

Havendo encerramento do contrato, o fiscal do contrato deverá verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou exigir a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços no âmbito da empresa, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho. Até que haja esta comprovação, o órgão ou entidade contratante deverá reter a garantia prestada (art. 65 da IN nº 5, de 2017) (BRASIL, 2018, p.59).

Após a análise realizada durante as reuniões com áreas, foram apontadas duas recomendações da IN nº 5/2017, apresentadas no quadro 5, que devem ser adaptadas para serem implantadas no processo.

Quadro 5 - Recomendações da IN SEGES nº 5/2017 adaptadas para o processo

Assinatura do contrato	A assinatura do contrato de prestação de serviços entre o órgão ou entidade contratante e a empresa vencedora do certame, conforme consta na IN nº 5/2017, deve ser precedida da solicitação de abertura da Conta-Depósito Vinculada, pelo órgão contratante e pela empresa a ser contratada. Porém, para esse processo, a assinatura do contrato de prestação de serviços entre o órgão e empresa deve ocorrer antes da solicitação de abertura da Conta-Depósito Vinculada com a empresa, por motivos de segurança.
Liberação dos valores	A empresa contratada poderá solicitar a autorização do órgão ou entidade contratante para utilizar os valores da Conta-Depósito Vinculada para o pagamento dos encargos trabalhistas mediante comprovação ocorrência das obrigações trabalhistas e seus respectivos prazos de vencimento. Por motivo de segurança do órgão e do trabalhador terceirizado, a liberação dos valores da Conta-Depósito Vinculada deve ser feita mediante a comprovação do pagamento das obrigações pela empresa e não apenas a comprovação da ocorrência.

Fonte: Elaborado pela autora

Após a análise da legislação da Conta-Depósito Vinculada realizada pelas equipes, durante as reuniões de análise de processo, foi iniciada a próxima etapa, o benchmarking. Essa prática é utilizada para comparar os processos entre as organizações e através da prática adquirir conhecimentos e promover a implantação de novos processos e melhorias. O quadro 6 apresenta a relação de reuniões realizadas e assuntos tratados.

III – Análise do *Benchmarking*

Na sequência, serão apresentadas as informações obtidas em cada *benchmarking*, mas antes uma explicação sobre os termos técnicos, repactuação e volantes, que aparecem no questionário. A repactuação é um meio de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no ato convocatório com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva que a proposta esteja vinculada (BRASIL, 2017). A repactuação de valores do contrato ocorre quando uma nova convenção coletiva altera os valores relativos a salários e demais benefícios. A empresa deverá repassar os novos valores aos funcionários e solicitar ao órgão, mediante comprovação de pagamento, a repactuação dos valores do contrato.

Quadro 6 - Ata das reuniões e assuntos tratados

Reuniões		Setores										
Datas	Assunto	DEPGERTE	NDGERTE	EP	CPD	Instituição Bancária	PROPLAN	NUDECON	DIGECON	Procuradoria	DCF	DICONT
28/02/2019	Definição do Cronograma: Para viabilizar que o sistema seja concluído até dezembro de 2019, foi estimado que o desenho do processo de Conta-Depósito Vinculada seja concluído entre os meses de outubro e novembro de 2019.	X		X								
25/03/2019	Análise dos primeiros desenhos realizados pelo EP sobre a avaliação da qualidade em 2019	X		X								
04/04/2019	Reunião sobre o sistema de qualidade	X			X							
10/04/2019	Benchmarking 1	X	X									
17/04/2019	Apresentação dos resultados da reunião com o CPD	X										
25/04/2019	Reunião sobre o processo de avaliação de qualidade e sistema: Os ajustes realizados no desenho do processo foram apresentados ao EP e CPD	X		X								
07/05/2019	Reunião sobre desenho do processo da Conta-Depósito Vinculada – IN nº 5/2017	X		X								
14/05/2019	Reunião sobre dúvidas jurídicas a respeito do processo - Termo de Cooperação Técnica	X		X				X				
07/06/2019	Primeira reunião com a Instituição Bancária	X		X		X	X	X				
18/06/2019	Reunião sobre dúvidas jurídicas a respeito do processo – Termo de Cooperação Técnica	X						X		X		

21/06/2019	Reunião sobre desenho do processo da Conta-Depósito Vinculada – IN nº 5/2017	X		X									
09/07/2019	Benchmarking 2	X	X					X	X				
10/07/2019	Reunião sobre desenho do processo da Conta-Depósito Vinculada – IN nº 5/2017	X		X									
16/07/2019	Reunião sobre a Conta-Depósito Vinculada - processo de pagamento	X		X								X	
06/08/2019	Benchmarking 3	X	X										
29/08/2019	Reunião sobre a Conta-Depósito Vinculada – processo de pagamento	X										X	X
03/09/2019	Segunda reunião com a Instituição Bancária	X				X					X	X	X
24/10/2019	Envio de nova versão atualizada para validação (DEPGERTE - EP)	X		X									
01/11/2019	Retorno versão validada (EP - DEPGERTE)	X		X									

Fonte: Elaborado pela autora

A IN SEGES nº 5/2017 apresenta nos seguintes artigos as características da repactuação.

Art. 55. O interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação será contado a partir:

I - da data limite para apresentação das propostas constante do ato convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou

II - da data do Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalente vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão de obra e estiver vinculada às datas-bases destes instrumentos.

[...]

Art. 58. Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas da seguinte forma:

I - a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação, como regra geral;

II - em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade e para concessão das próximas repactuações futuras; ou

III - em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra em que o próprio fato gerador, na forma de Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras (BRASIL, 2017).

Quanto aos volantes, são postos que substituem os intervalos dos postos fixos, férias, outras ausências legais e faltas não justificadas.

O provisionamento dos custos necessários à reposição do profissional deve ser realizado mediante computo de um "substituto para a cobertura de férias e outras ausências legais" conforme previsto no Módulo 4, onde são previstos todos os direitos que esse repositor possui: remuneração, encargos, benefícios e, inclusive, provisão de férias proporcionais ao período em que ficou à disposição da Administração para a cobertura do empregado residente, afastado por quaisquer dos motivos previstos em lei (PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL).

Foram realizados três *benchmarkings*, os dois primeiros em hospitais e o terceiro em uma Universidade Pública. Essas instituições serão referenciadas neste estudo como: Hospital 1, Hospital 2 e Universidade Pública.

Em abril de 2019, ocorreu o benchmarking no Hospital 1, com a participação da auditoria e setor financeiro do órgão público visitado, responsável pela gestão do processo. A entrevista foi realizada pela autora e por uma representante do setor que realizará a gestão do processo de gestão da conta-depósito vinculada, o Núcleo de Acompanhamento Administrativo de Serviços Terceirizados (NDGERTE)

Em julho de 2019, ocorreu o benchmarking na Universidade Pública, com a participação de uma representante da contabilidade e por um fiscal de contrato da Universidade visitada. A entrevista foi realizada pela autora e por uma representante do Núcleo de Acompanhamento Administrativo de Serviços Terceirizados (NDGERTE).

Em agosto de 2019, ocorreu o benchmarking no Hospital 2, com a participação do setor de gestão de pessoas e setor financeiro do hospital visitado. A entrevista foi realizada pela

autora, por um representante do Núcleo de Acompanhamento Administrativo de Serviços Terceirizados (NDGERTE), um representante do Núcleo de Contratos e Normativas (NUDECON) e um representante do Divisão de Gestão de Contratos (DIGECON).

As três organizações haviam implementado a Conta-Depósito Vinculada em um ou mais contratos, porém a quantidade de contratos e de postos de serviços é muito menor que a quantidade existente na UFRGS. Para realizar o *benchmarking*, foi elaborado um questionário, descrito no quadro 7.

Resultados do *Benchmarking*

Dos resultados demonstrados nos *benchmarkings* nos três Órgãos Públicos, alguns se mostraram mais relevantes, são eles: Liberação dos Valores para a Empresa Contratada; Retenção de Valores e Repactuação do Contrato.

Quanto a Liberação dos Valores para a Empresa Contratada, uns fazem a liberação de valores após a apresentação de comprovantes de pagamentos pela empresa, ou seja, a liberação é feita para ressarcimento. Já outros liberam os valores quando a empresa informa que há demandas de encargos trabalhista e solicita os valores e a empresa realiza os pagamentos e apresenta os comprovantes no próximo período.

Quanto a Retenção de Valores, todos realizam as retenções apenas para postos fixos e não consideram os volantes. Quanto a Repactuação do Contrato, as retenções dos valores depositados são sobre a remuneração do posto e no momento que é emitida uma nova convenção, esses valores mudam e a retenção deverá ser sobre os novos valores da convenção a partir da data base da convenção coletiva. Todos optam por realizar a retenção sobre os novos valores da convenção antes de ser realizada a repactuação, por exemplo, o que ocorre no Hospital II que atualiza os valores das planilhas, conforme valores do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP).

Quadro 7 - Questionário do Benchmarking

Órgãos públicos consultados	Hospital 1	Hospital 2	Universidade Pública
Questionário	Respostas	Respostas	Respostas
1. Como foi a implantação da Conta-Depósito Vinculada?	A implementação do processo nos novos contratos foi realizada aos poucos, a partir do período que surgiu a demanda	A implementação no hospital foi realizada, primeiramente, em dois contratos: Vigilância e Limpeza Interna	A implementação foi realizada há um ano no contrato de Vigilância
2. Como foi realizada o processo de abertura da conta?	Foi firmado o termo de cooperação com uma Instituição Bancária Oficial	Foi firmado o termo de cooperação com uma Instituição Bancária Oficial	Foi firmado o termo de cooperação com uma Instituição Bancária Oficial
3. Foi realizada a gestão de riscos na implantação?	Não	Não	Não
4. A utilização do Pagamento pelo Fato Gerador foi avaliada?	Não	Não	Não
5. Quais as conferências e registros são feitas para a liberação de valores para a contratada?	A liberação dos valores retidos ocorre através de solicitação realizada pela empresa que receberá os valores da sua Conta-Depósito Vinculada e fará os pagamentos aos funcionários	As liberações variam de mês a mês (podem ocorrer ou não e em quantidades diferentes, mas nunca em grande volume)	As liberações variam de mês a mês (podem ocorrer ou não e em quantidades diferentes, mas nunca em grande volume)

6. A liberação dos valores é prévia, mediante solicitação, ou por ressarcimento mediante prestação de contas?	Assim como no pagamento da fatura mensal, os comprovantes dos valores pagos aos colaboradores são enviados no período seguinte e sua conferência é realizada	O pagamento do primeiro mês serviço prestado é realizado antes da análise de documentos e após, nos outros meses, é realizado após a conferência dos documentos e comprovantes de pagamento	A empresa paga as obrigações e apresenta os comprovantes para ressarcimento do valor
7. A retenção é feita por posto de serviço ou funcionário?	A retenção dos valores para os encargos trabalhistas, controlada em Excel, é realizada por posto de serviço	A retenção dos valores para os encargos trabalhistas, controlada em Excel, é realizada por posto de serviço	A retenção dos valores para os encargos trabalhistas, controlada em Excel, é realizada por posto de serviço
8. Os Volantes são considerados nas retenções?	Não	Não	Não
9. Quanto as diferenças de repactuação, qual é o procedimento na Conta-Depósito Vinculada?	Quando ocorre a repactuação de valores, primeiramente, é verificado se a empresa está repassando os valores e então ocorre a retenção conforme o valor repactuado	A base de cálculo (salário base) é retirada do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP) mensalmente e é inserida na planilha de controle de retenções	A retenção é feita sobre o novo valor antes da repactuação
10. No final do contrato, como é feita a liberação do saldo da conta?	No final do contrato, é solicitado a comprovação das rescisões pagas e todos encargos devidos para a liberação do saldo da conta, garantindo que todas as obrigações foram cumpridas	Não houve o encerramento de nenhum contrato até o momento da entrevista	Não houve o encerramento de nenhum contrato até o momento da entrevista

Fonte: Elaborado pela autora

4.4.3 Desenho e Modelagem do Processo

Para realizar a modelagem do processo, foi utilizado o *software* Bizagi. O Bizagi Modeler é uma ferramenta de Business Process Model and Notation (BPMN), possibilitando a criação de fluxogramas, mapas mentais e diagramas em geral. Ela permite ao usuário organizar graficamente vários processos e as relações existentes em cada etapa deles.

Foram elaborados diagramas para representar todas as etapas do processo da Conta-Depósito Vinculada. As etapas representadas nos diagramas BPMN: Firmar Termo de Cooperação Técnica; Adesão da Empresa Contratada; Retenção de Valores, Depósito de valores e Liberação dos Valores para a Empresa Contratada. Todos os diagramas elaborados foram revisados e validados pelo Escritório de Processos da UFRGS.

Os diagramas “Firmar Termo de Cooperação Técnica”, na figura 14, e “Adesão da Empresa Contratada”, na figura 15, representam o evento citado no Caderno Técnico da Conta-Depósito Vinculada como “Abertura da Conta”, figura 13. No caderno, todas estas etapas foram representadas em um único desenho. Para tornar o entendimento sobre o processo mais claro, optou-se por separar o desenho dessa etapa em dois diagramas.

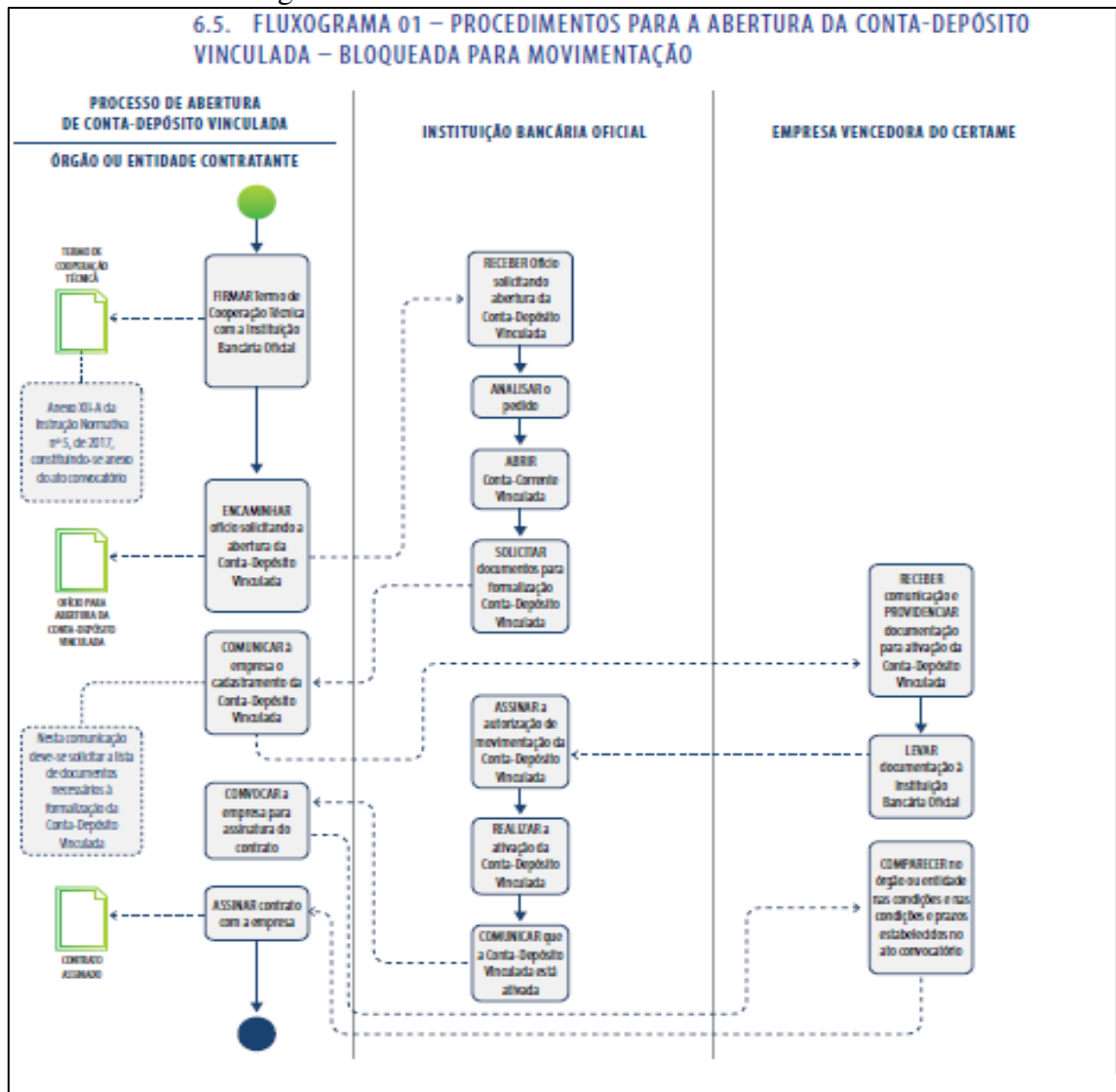
Concluída a fase de planejamento da contratação, o primeiro passo é a escolha de uma instituição financeira (alínea 4, do Anexo XII, da IN 05/2017).

4. O órgão ou entidade contratante deverá firmar Termo de Cooperação Técnica, conforme modelo do Anexo XII-A deste Anexo, com Instituição Financeira, cuja minuta constituir-se-á anexo do ato convocatório, o qual determinará os termos para a abertura da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação e as condições de sua movimentação.

4.1. O Termo de Cooperação Técnica poderá ser ajustado às peculiaridades dos serviços, objeto do Contrato Administrativo, e/ou aos procedimentos internos da Instituição Financeira, nos termos deste Anexo (BRASIL, 2017).

Conforme redação citada, essa escolha deverá ser formalizada com a assinatura de um Termo de Cooperação Técnica (TCT), de acordo com modelo previsto no Anexo XII-A da IN nº 05/2017, podendo o órgão público contratante realizar os ajustes necessários à peculiaridade dos serviços, objeto do contrato administrativo ou dos procedimentos da instituição financeira, conforme o caso.

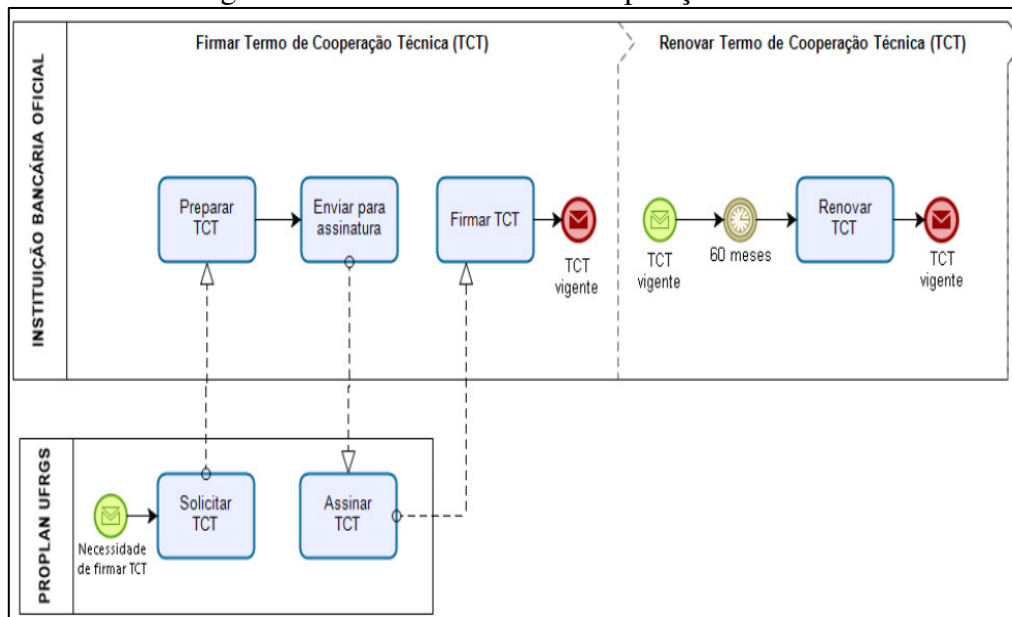
Figura 13 - Abertura da Conta – Caderno Técnico



Fonte: Brasil (2018, p.32)

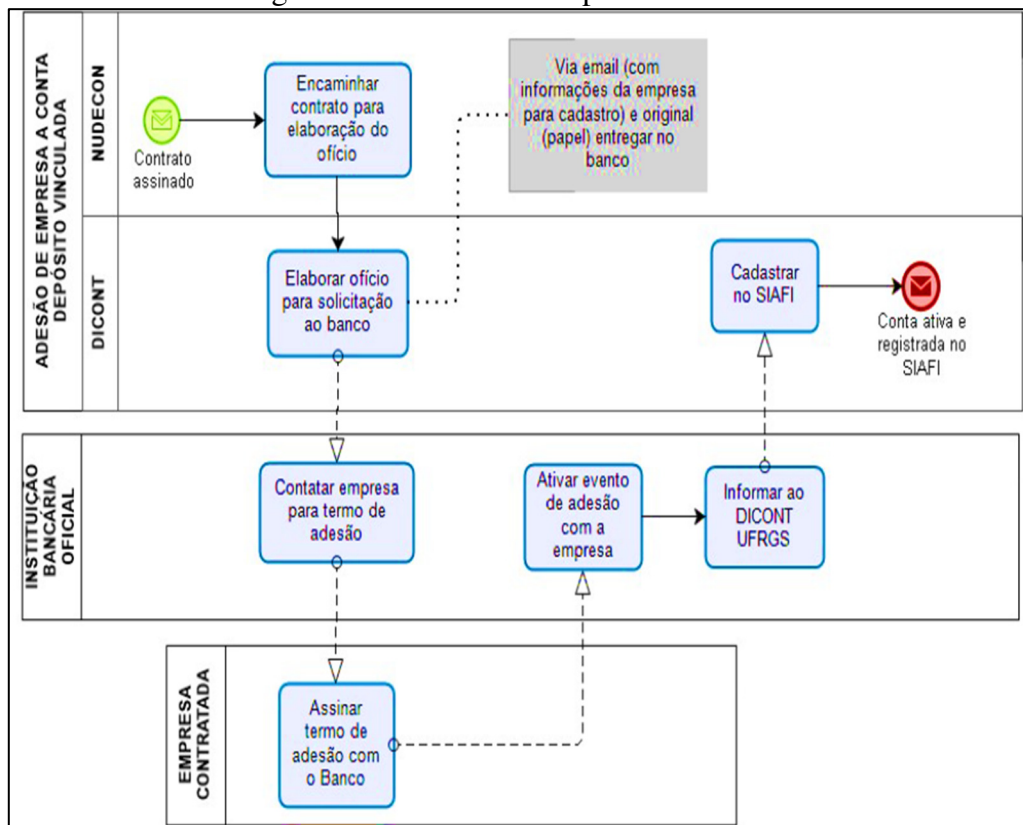
No fluxo do caderno técnico, a assinatura do termo de adesão pela empresa vencedora do certame deve ser antes da assinatura do contrato, mas, no fluxo elaborado pela UFRGS, a adesão da empresa à Conta-Depósito Vinculada será após a assinatura do contrato. Após a análise do processo pela equipe da UFRGS e dos *benchmarks*, foi considerado mais seguro para o processo garantir a assinatura do contrato primeiro e a garantia contratual apresentada pela empresa, pois, se essa etapa não se realizar, a adesão da empresa à Conta-Depósito Vinculada será desnecessária.

Figura 14 - Firmar Termo de Cooperação Técnica



Fonte: Elaborada pela autora

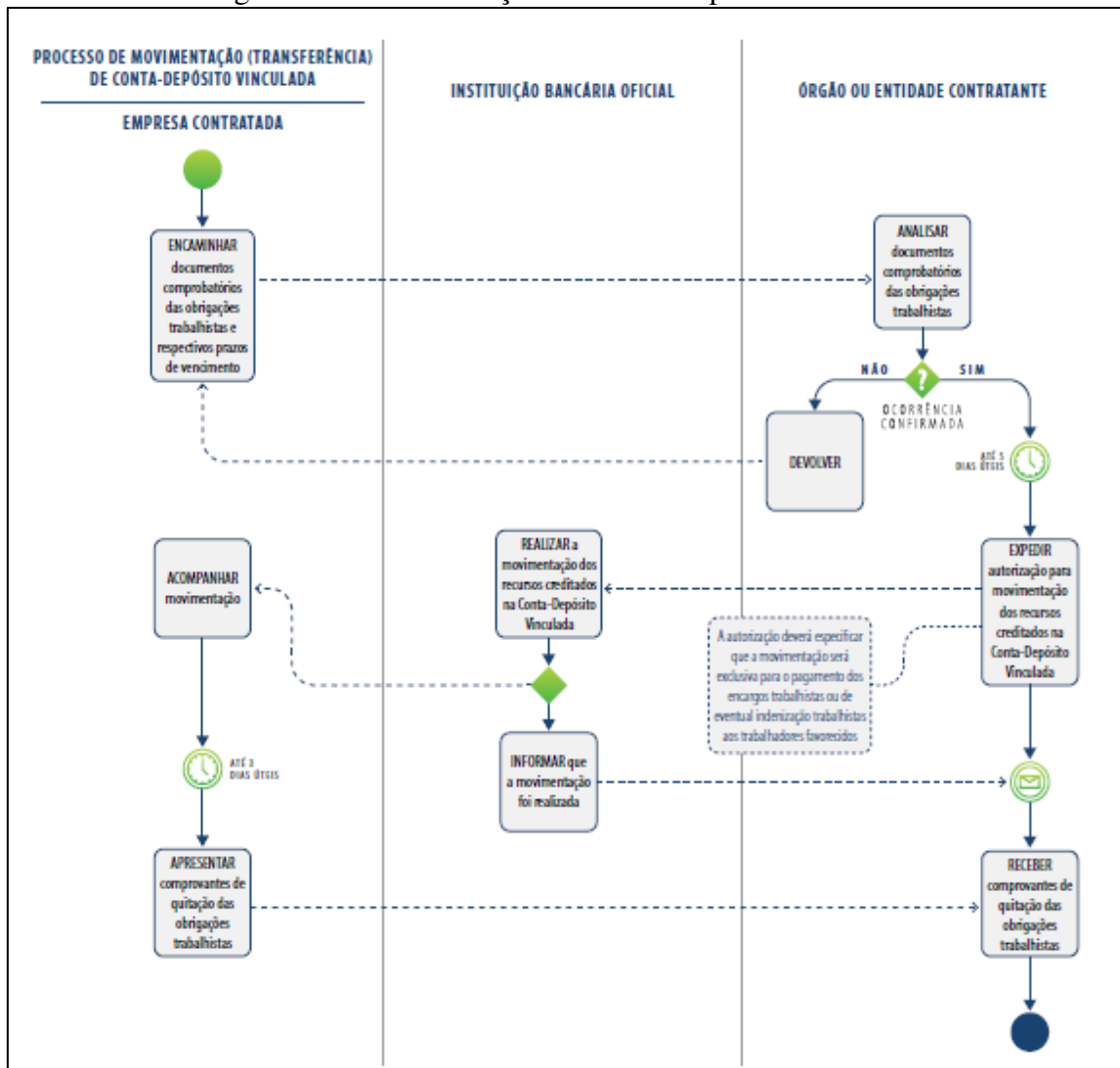
Figura 15 - Adesão da Empresa Contratada



Fonte: Elaborada pela autora

Os diagramas “Retenção de Valores”, na Figura 17, “Depósito de valores”, na figura 18 e “Liberação de Valores para a Empresa Contratada”, na figura 19, representam o evento citado no Caderno Técnico como “Movimentação da Conta-Depósito Vinculada”. Esse evento está na figura 16.

Figura 16 - Movimentação da Conta-Depósito Vinculada



Fonte: Brasil (2018, p.37)

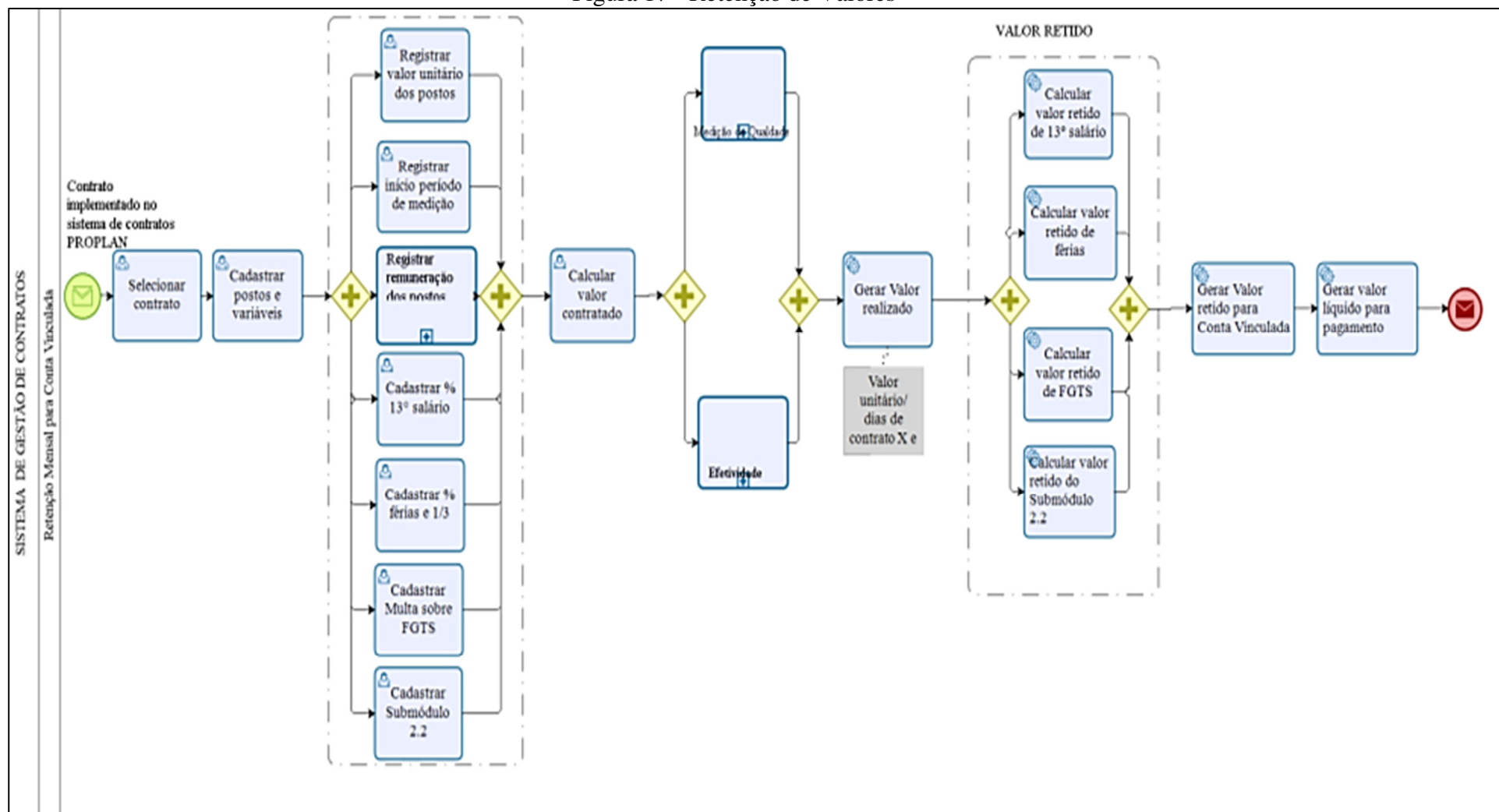
O módulo representado na figura 17 fará as retenções de encargos trabalhistas após o módulo de efetividade e qualidade gerarem o valor mensal a pagar para empresa. As provisões realizadas para o pagamento dos encargos trabalhistas dos empregados das empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, por meio de dedicação exclusiva de mão de obra, serão destacadas do valor mensal do contrato e depositadas pela Administração em Conta-Depósito Vinculada (em instituição bancária oficial e/ou privada). O montante dos depósitos será igual ao somatório dos valores das provisões para pagamento das férias, 1/3 constitucional de férias e 13º salário, dos encargos previdenciários incidentes sobre as rubricas citadas, bem como dos valores devidos em caso de pagamento de multa sobre o saldo do FGTS na demissão sem justa causa, dos funcionários da empresa contratada que se encontram alocados na entidade para contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

A figura 17 demonstra a proposta de atualização do sistema, em desenvolvimento pelo CPD, para a gestão de contratos de serviços terceirizados. Esse sistema, atualmente, possui o módulo de efetividade e o módulo de qualidade (em fase de testes). O módulo qualidade se refere ao Instrumento de Medição de Resultado (IMR), estabelecido na alínea “c” do inciso II do art. 50 e item d.5 do Anexo V da Instrução Normativa, que substitui o antigo Acordo de Nível de Serviço (ANS).

Esse instrumento também pode ser substituído por outro quando o órgão ou entidade considerar ser mais eficiente e desde que apto à aferição mencionada. O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e as respectivas adequações de pagamento. Possui a mesma natureza e substitui o Acordo de Nível de Serviço (ANS), sendo que um dos seus principais objetivos é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitem e estimulem a melhoria constante dos serviços prestados (BRASIL, 2017).

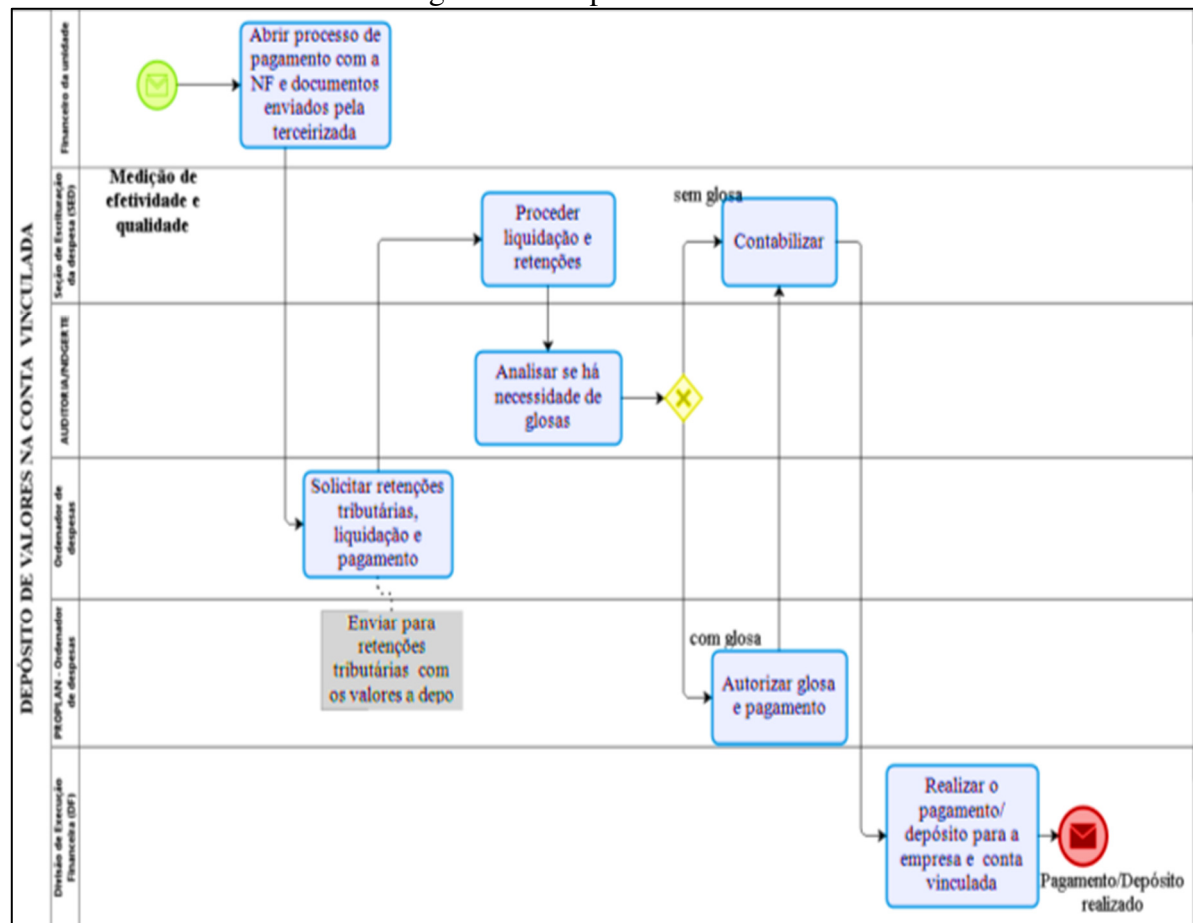
Os valores retidos são depositados na Conta-Depósito Vinculada. O depósito segue o mesmo caminho do pagamento, representado na figura 18, da fatura realizada para a empresa. A diferença é que o valor retido será depositado na Conta-Depósito Vinculada e o restante da fatura (após descontos) será pago a empresa contratada.

Figura 17 - Retenção de Valores



Fonte: Elaborada pelo Escritório de Processos da UFRGS e adaptada pela autora

Figura 18 - Depósito de valores



Fonte: Elaborada pela autora

A liberação de valores depositados em Conta-Depósito Vinculada obedecerá ao previsto nas alíneas 1.5 e 1.6 do Anexo VII-B da IN nº 5, de 2017.

1.5. Os valores provisionados na forma do item “a” do subitem 1.2 acima, somente serão liberados nas seguintes condições:

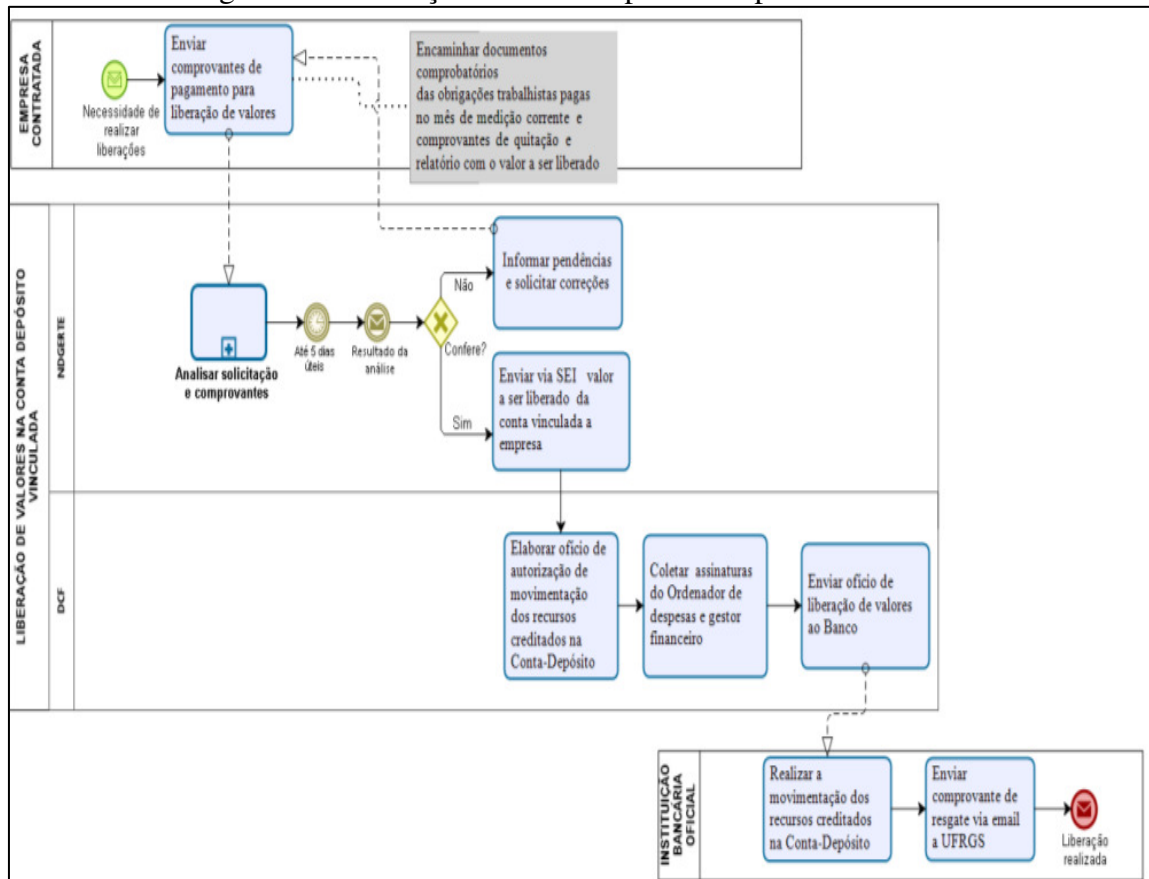
- parcial e anualmente, pelo valor correspondente ao 13º (décimo terceiro) salário dos empregados vinculados ao contrato, quando devido;
- parcialmente, pelo valor correspondente às férias e a 1/3 (um terço) de férias previsto na Constituição, quando do gozo de férias pelos empregados vinculados ao contrato;
- parcialmente, pelo valor correspondente ao 13º (décimo terceiro) salário proporcional, às férias proporcionais e à indenização compensatória porventura devida sobre o FGTS, quando da dispensa de empregado vinculado ao contrato; e
- ao final da vigência do contrato, para o pagamento das verbas rescisórias.

1.6. O saldo existente na Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação apenas será liberado com a execução completa do contrato, após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado (BRASIL, 2017).

Os valores provisionados, conforme a IN nº 5 e Caderno Técnico da Conta-Depósito Vinculada, poderão ser liberados parcial e/ou anualmente, mediante comprovação de

ocorrência encargos trabalhistas dos empregados vinculados ao contrato com o órgão. A etapa de liberação de valores, representada na figura 19, também sofreu alterações em relação ao fluxo do Caderno Técnico (BRASIL, 2018).

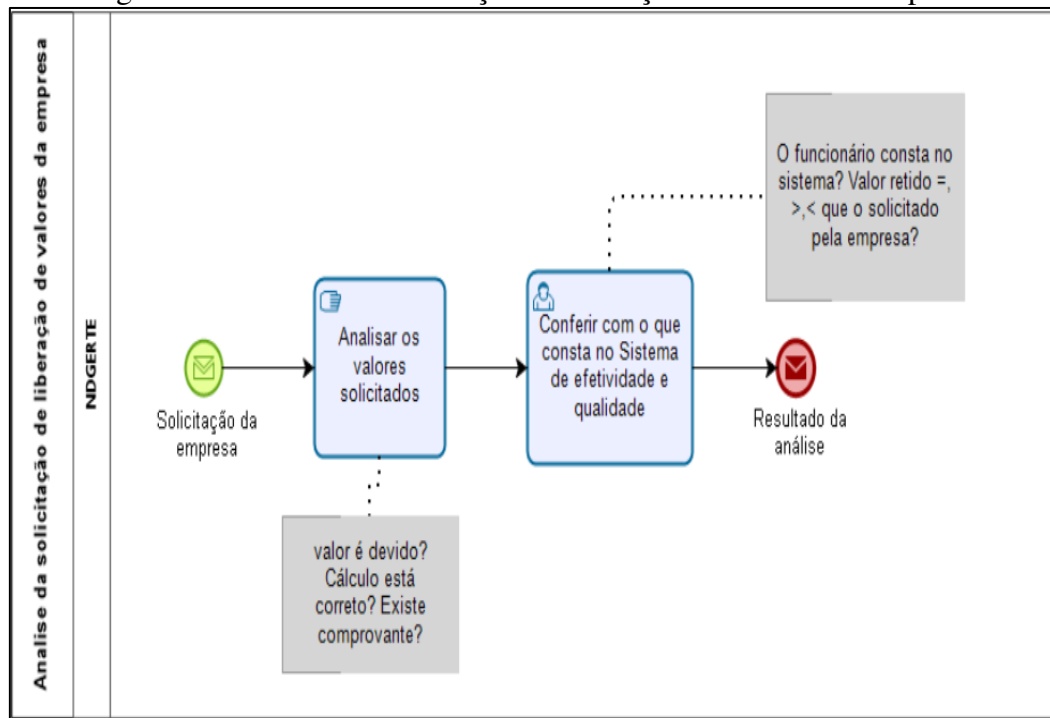
Figura 19 - Liberação de Valores para a Empresa Contratada



Fonte: Elaborada pela autora

Na etapa de Liberação de Valores, o Núcleo de Acompanhamento Administrativo de Serviços Terceirizados (NDGERTE) do Departamento de Serviços Terceirizados (DEPGERTE), fará a análise dos valores solicitados pela empresa e dos comprovantes de pagamento, para verificar se, de fato, está de acordo com os valores devidos aos funcionários. Essa análise está representada na figura 20.

Figura 20 - Análise da solicitação de liberação de valores da empresa



Fonte: Elaborada pela autora

No fluxo do caderno, as liberações são realizadas após a solicitação da empresa e não há a necessidade da realização dos pagamentos dos encargos primeiro, basta a empresa comprovar a existência das obrigações. Por motivos de garantir a segurança dos funcionários da empresa que prestam serviço ao órgão, considerou-se, após a análise do processo, que contou com reuniões da equipe e *benchmarks* externos, que o melhor é realizar a liberação dos valores retidos, após o pagamento das obrigações por parte da empresa e apresentação dos comprovantes de pagamento, sendo realizado o ressarcimento a empresa após a análise dos valores solicitados e comprovantes apresentados.

4.5 CONSOLIDAÇÃO DA SISTEMÁTICA

A Sistemática desenvolvida neste estudo tem por objetivo facilitar o processo de construção de novos processos, cuja demanda parte de uma norma externa e por esse motivo não há um entendimento claro acerca deste procedimento e é necessário desenvolver este processo sem contar com um “AS-IS”. O órgão público deve seguir as normativas e estar em conformidade com a lei e através de seus recursos deve tentar se adequar à nova norma.

Os órgãos públicos possuem características que os diferenciam entre si, como as atividades fins, quantidade de recursos, estrutura, unidades em um ou mais municípios,

necessidade de mais ou menos contratos de serviços e a quantidade de postos de serviços, por exemplo. Essas características podem facilitar ou dificultar na hora de implementar um novo processo, pois para realizar o acompanhamento do processo serão necessários recursos humanos e tecnológicos adequados para garantir a sua eficácia.

No caso do processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada, por exemplo, para realizar a fiscalização das retenções de valores e de liberação de valores para a empresa, para os órgãos públicos menores, com menos terceirizados, é possível realizar esse controle por Excel, mas no caso da UFRGS, não seria viável. A UFRGS possui cerca de 20 contratos de serviços terceirizados contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra totalizando 1316 postos de serviços, o que prejudica o seu controle por planilhas de Excel, sendo necessário, como se conclui no planejamento do processo, um sistema para tal.

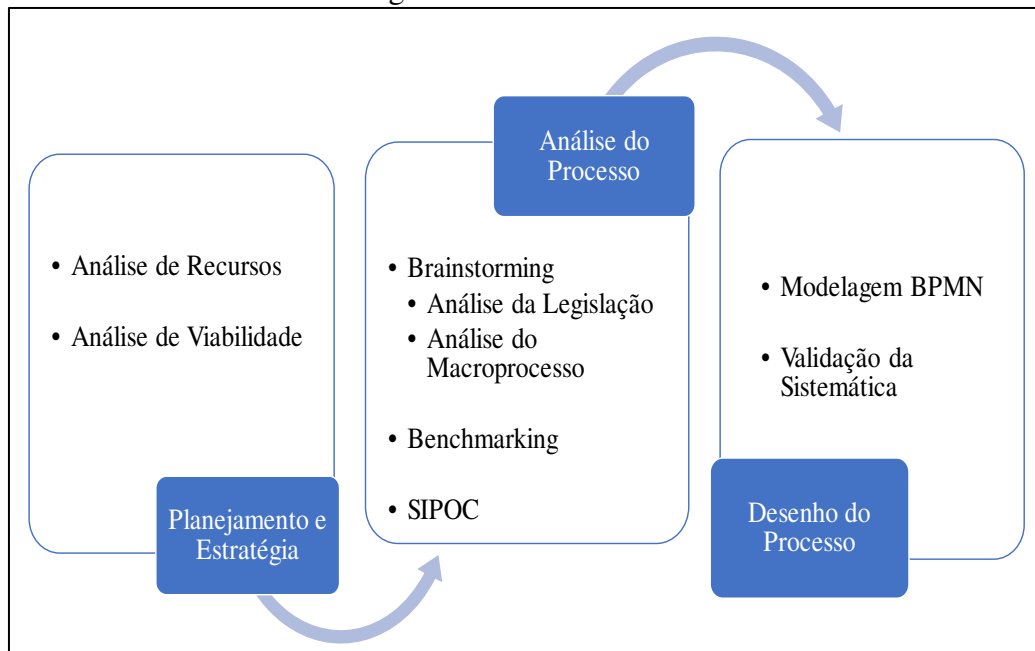
Após a aplicação, representada na figura 10, no processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada foram verificadas, pela equipe do projeto, sugestões de melhorias que poderiam ser aplicadas. A equipe do projeto é composta pelos setores DEPGERTE da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas; os setores financeiros, de contratos e processos da Pró-Reitoria de Planejamento e pelo Centro de Processamento de Dados (CPD), responsável pelo desenvolvimento do sistema.

Por se tratar de um processo novo, não havia um modelo AS-IS e foi necessário construir o processo de ponta a ponta. Na fase de análise do processo, foram realizadas reuniões com as equipes, informadas no quadro 6, para discutir sobre aspectos da legislação e do macroprocesso, nesse caso, o processo de pagamento. Também, foram realizados *benchmarkings* em órgãos externos, informados no quadro 7.

Foram realizados vários encontros com a equipe para o planejamento e análise do processo, o que não é o ideal, tendo em vista a otimização dos recursos que é imprescindível no contexto do setor público. Por esse motivo, propõe-se a utilização das outras ferramentas de apoio ao BPM que foram citadas no capítulo 2, *brainstorming* e SIPOC, na fase de análise do processo, com a finalidade de otimizar a etapa de análise e reduzir o número de reuniões. Após as duas inclusões de técnicas de apoio, tem-se a Sistemática II, conforme a figura 21.

O *Brainstorming* e o SIPOC foram cotados na revisão da literatura (parte teórica da pesquisa-ação), mas na fase prática, não foram utilizados. As etapas de *brainstorming*, citadas por Toledo (2017), planejamento prévio para definir e informar o tema aos participantes e a realização que abrange a preparação, explicação do problema, produção de ideias e racionalização das ideias (crítica e seleção das melhores ideias), se aplicadas podem reduzir o número e tempo das reuniões, pois tornam as reuniões mais organizadas.

Figura 21 - Sistemática II



Fonte: Elaborada pela autora

O modelo SIPOC é aplicado em situações em que é necessário obter um consenso sobre quais aspectos de um processo devem ser estudados (ABPM,2013). Pode ser utilizado para analisar o volume de entradas no processo e os produtos que ele entrega, permitindo identificar gargalos (BALDAM; VALLE; ROZENFELD,2014). Aplicar o SIPOC pode ajudar na identificação das áreas responsáveis pelas atividades. Assim, o SIPOC também torna a análise e posterior modelagem do processo mais eficazes.

Após a conclusão da aplicação, observou-se que o processo foi eficiente, mas demandou muito tempo, pois foram realizadas muitas reuniões, como demonstrado no quadro 6. Dessa forma, a aplicação de ferramentas de apoio pode ajudar na organização e direcionamento das reuniões, evitando o retrabalho e reuniões demoradas e, muitas vezes, ineficazes.

5 CONCLUSÃO

A “Nova Gestão Pública” ou “Administração Pública Gerencial” possui um modelo que visa a melhor gestão de recursos e eficácia nos processos públicos. Essa abordagem trouxe novas práticas de gestão. Este modelo, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), foi concebido com base nos princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e nos fundamentos gerenciais: pensamento sistêmico; aprendizado organizacional; cultura da inovação; liderança; visão de futuro; geração de valor; comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; controle social; gestão participativa e orientação por processos (BRASIL, 2014).

Sendo assim, para atender esses fundamentos, o setor público adotou, entre outras práticas, o Gerenciamento de Processos de Negócio. Uma das iniciativas tomadas foi o lançamento do “Guia de Gestão de Processos no Governo”, em 2011, para apoiar os gestores públicos na construção de processos. Uma das metodologias citadas no guia para gerenciar processos foi a metodologia do guia CBOK (ABPMP) composta pelas fases de Planejamento; Análise; Desenho e Modelagem; Implementação; Monitoramento; e Refinamento. Essa metodologia foi utilizada como referência neste estudo.

O Gerenciamento de Processos de Negócio possui uma natureza dinâmica e as mudanças que ocorrem, internas ou externas, podem alterar a estrutura de processos. No ambiente externo, por exemplo, podem surgir, entre outras ocorrências, novas normas (como leis, decretos, portarias, medidas provisórias, instruções normativas, por exemplo) que podem interferir muito na estrutura dos processos, criando a necessidade de adaptá-los ou substituí-los. Essas mudanças podem ocorrer tanto na área privada como na área pública.

O objetivo deste estudo foi propor e desenvolver uma sistemática para construção processos a partir de normas externas com enfoque nas práticas de BPM na administração pública. Os objetivos específicos propostos consistiam em: reunir elementos teóricos na literatura para elaborar uma sistemática; aplicar a proposta e consolidar a proposta via análise e ajustes a partir da aplicação.

Os objetivos específicos foram alcançados, através da revisão da literatura foi possível reunir elementos e construir a Sistemática I, a aplicação foi realizada no processo de gestão da Conta-Depósito Vinculada e, após ajustes realizados que incluíram duas técnicas de apoio ao BPM: *Brainstorming* e SIPOC, houve a consolidação, resultando na Sistemática II.

A metodologia utilizada foi a Pesquisa-ação com observação participante, sendo escolhida devido ao fato da pesquisadora e autora deste estudo trabalhar na área onde foi realizada a aplicação e a sua participação na criação do processo, de acordo com a metodologia de pesquisa-ação, que envolve objetivos teóricos e práticos.

O desenvolvimento da sistemática envolveu elementos teóricos da literatura sobre BPM, onde foi elaborada a Sistemática I, e aplicação prática. Composta por reuniões de planejamento e análise do processo, *benchmarkings* em órgãos públicos, a aplicação prática resultou na elaboração da Sistemática II.

A Sistemática desenvolvida visa facilitar o processo de construção de processos a partir de normas externas, processos novos, e por esse motivo não há um “AS-IS”. O órgão público deve seguir as normativas e estar em conformidade com a lei e através de seus recursos deve tentar se adequar à nova norma.

Os órgãos públicos possuem diferenças como atividades fins diferentes, quantidade de recursos e sua estrutura física. Essas características influenciam na implementação de um novo processo, pois para realizar o planejamento, desenvolvimento e acompanhamento do processo são necessários recursos, humanos e tecnológicos, adequados para garantir a sua eficácia.

Como sugestão para estudos futuros, seria importante aplicar a Sistemática II em outros processos similares. A construção do processo demandou muitos recursos, por isso, a sistemática desenvolvida não foi aplicada, neste estudo, a outros processos.

Este estudo não acompanhará a implementação do processo, pois, devido à necessidade da conclusão e validação do sistema para gestão dos contratos de serviços terceirizados, em desenvolvimento pelo CPD, para apoiar o funcionamento do processo, não será possível, no prazo deste estudo, verificar sua implementação. Seria importante para um estudo futuro, o acompanhamento do sistema.

REFERÊNCIAS

ABPMP (Association of Business Process Management Professionals) Brasil. **BPM CBOOK Versão 2.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio** Corpo Comum de Conhecimento. São Paulo: ABPMP, 2009.

ABPMP (Association of Business Process Management Professionals) Brasil. **BPM CBOOK Versão 3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio** Corpo Comum de Conhecimento. São Paulo: ABPMP, 2013.

AMBROZEWICZ, Paulo Henrique Laporte. **Gestão da qualidade na administração pública: histórico, PBQP, conceitos, indicadores, estratégia, implantação e auditoria.** São Paulo: Atlas, 2015.

BACICHETTO, Vinícius de Vargas; TEIXEIRA, Vanessa Ramos. **Inovação no setor público.** Porto Alegre: SAGAH, 2018.

BALDAM, Roquemar de Lima; VALLE, Rogério; ROZENFELD, Henrique. **Gerenciamento de processos de negócios - BPM: uma referência para implantação prática.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BOER, F. G. **Modelo de estruturação de serviços de um Escritório de Processos Aderente ao Grau de Maturidade em Gestão por Processos.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BOYNE, George A. Public and Private Management: What's The Difference? **Journal of Management Studies** 39:1 January 2002

BRANCO, Gabriela Musse. **Proposta de Framework para Construção da Arquitetura de Processos: O Caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.378 de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 15 de agosto, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.632 de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9632.htm. Acesso em: 10 de novembro, 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – **GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência;** Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa G E S P Ú B L I C A, **Modelo de Excelência em Gestão Pública/ Brasília;** MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão **Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017**

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Cartilha sobre Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação**, 2018. p.: il.

BROCKE, Jan vom; ROSEMANN, Michael. **Manual de BPM: gestão de processos de negócio**. Tradução: Beth Honorato; Revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus. Porto Alegre: Bookman, 2013.

BRODBECK, Ângela Freitag; HOPPEN, Norberto; BOBSIN, Debora. Uma Metodologia para Implementação da Gestão por Processos em Organizações Públicas. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 9, número 4, p. 699-720, set. - dez. 2016.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. **Barreiras à Inovação Em Gestão em Organizações Públicas do Governo Federal Brasileiro: análise da percepção de dirigentes**. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante ... [et al.]. – Brasília: ENAP: IPEA, 2017.

CAVALCANTI, Rubens. **Modelagem de Processos de Negócios**. BRASPORT, 2017.

CHAVES, Nicir; TAKADA, Luis; MACIEIRA, André. **Coletânea de Casos em Gerenciamento de Processos na Administração Pública**. EloGroup, 2014.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, métodos & processos: administrando organizações por meio de processos de negócios** (2a. ed.), São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DUMAS, M.; LA ROSA, M.; MENDLING, J.; REIJERS, H. **Fundamentals of Business Process Management**. (e-book) New York: Springer, 2013.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública - **Revista Eixo** n. 1, v. 1, jan-jun 2012

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

HAMMER, M. **O que é Gestão de Processos de Negócio?** Manual de BPM [recurso eletrônico]: gestão de processos de negócio / Jan vom Brocke, Michael Rosemann; tradução: Beth Honorato; Revisão técnica: André Macieira, Leandro Jesus. Dados eletrônicos. Porto Alegre: Bookman, 2013

JESUS, Igor Rosa Dias de; COSTA, Helder Gomes. A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. **Production**, v. 24, n. 4, p. 887-897, oct. /dec. 2014.

JESUS, Leandro; Macieira, André. Repensando a Gestão por Meio de Processos: **Como BPM pode transformar negócios e gerar crescimento e lucro**. EloGroup, 2014.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**, São Paulo: Atlas, 2010.

KOCH, G. V. **Business Process Management (BPM) em Instituições Federais de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MELLO, Carlos Henrique Pereira; SILVA, Carlos Eduardo Sanches da; TURRONI, João Batista e SOUZA, Luiz Gonzaga Mariano de. **ISO 9001: 2008: sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviços**. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Carlos Henrique Pereira; TURRIONI, João Batistaet al. **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações / coordenação Paulo Augusto Cauchick-Miguel**. - 3. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

MOTTA, Paulo Roberto De Mendonça. **O Estado da Arte da Gestão Pública**. RAE n São Paulo n v. 53 n n. 1 n jan/ fev. 2013.

MÜLLER, Cláudio José. **Planejamento estratégico, indicadores e processos: uma integração necessária**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Andressa B. **Fatores Críticos de Sucesso nas Etapas de Implantação do BPM em Instituições Federais de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PAIM, Rafael; CARDOSO, Vinicius; CAULLIRAUX, Heitor; CLEMENTE, Rafael. **Gestão de processos pensar, agir e aprender – Dados eletrônicos**. – Porto Alegre: Bookman, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... **Revista do Serviço Público** Ano 53 Número 1 Jan-Mar 2002

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. **Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/in-servico-faq>> Acesso em 28 de abril de 2020.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso** (3a. ed.), São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Higor Monteiro; SANTANA, André Felipe; ALVES, Carina Frota. **Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas**. Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, v. 11, n. 1, jan-jun 2012.

SORDI, José Osvaldo de. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TILLEMA, Sandra. Public Sector Organizations' Use Of Benchmarking Information For Performance Improvement Theoretical Analysis And Explorative Case Studies In Dutch Water Boards. **Public Performance & Management Review**, Vol. 30, No. 4, June 2007, pp. 496–520.

TILLEMA, Sandra. Public sector benchmarking and performance improvement: what is the link and can it be improved? **Public Money & Management**, 30:1, 69-75, 2010.

TOLEDO, José de; BORRÁS, Miguel Aires; Mergulhão, Ricardo Coser; MENDES, Glauco Henriques. **Qualidade - Gestão e Métodos**. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

TORRES, I. S. **Aplicação da metodologia BPM em uma IFES**: proposição de um modelo estendido. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Relatórios**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/relatorios>> Acesso em 28 de abril de 2020.

ZAIRI, Mohamed. **Business Process Management: a boundaryless approach to modern competitiveness**. Business Process Management Journal, v. 3, n. 1, p. 64-80, 1997.

ZWICKER, Jörg; FETTKE, Peter; LOOS, Peter **Business Process Maturity in Public Administrations**/J. vom Brocke and M. Rosemann (eds.), Handbook on Business Process Management 2, International Handbooks on Information Systems, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010.