

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CURSO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

ZANDER LUCAS COSTA FARIA

**GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO: UM ESTUDO EM UMA
INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR**

**Bagé
2019**

ZANDER LUCAS COSTA FARIA

**GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO: UM ESTUDO EM UMA
INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Engenharia de Produção.

Orientadora: Dra. Evelise Pereira Ferreira

**Bagé
2019**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo autor através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

C837g Costa Faria, Zander Lucas
Gestão de processos de negócio: um estudo em uma
Instituição Pública de Ensino Superior / Zander Lucas
Costa Faria.
72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)--
Universidade Federal do Pampa, ENGENHARIA DE PRODUÇÃO,
2019.
"Orientação: Evelise Pereira Ferreira".

1. Aperfeiçoamento de processos negócio. 2.
Mapeamento. 3. Modelagem. 4. Administração Pública. 5.
Acordo de cooperação. I. Título.

ZANDER LUCAS COSTA FARIA

**GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO: UM ESTUDO EM UMA
INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR**

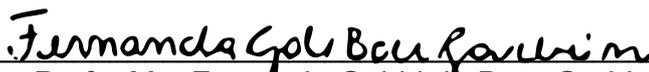
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Engenharia de
Produção da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Engenharia de Produção.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em:
03 de dezembro de 2019.

Banca examinadora:



Profª. Dra. Evelise Pereira Ferreira
Orientadora
UNIPAMPA



Profª. Ma. Fernanda Gobbi de Boer Garbin
UNIPAMPA



Adm. Me. Bruno Martinato de Barros
UNIPAMPA

*À Maria Aparecida Costa,
mulher guerreira e batalhadora.*

AGRADECIMENTO

Agradeço à minha querida orientadora Profa. Dra. Evelise Pereira Ferreira por ter aceitado o desafio de realizar esse trabalho em um prazo exíguo. Agradeço também a sua dedicação, paciência e incentivo que foram fundamentais para realização do estudo.

Agradeço à Profa. Ma. Fernanda Gobbi de Boer Garbin e ao Adm. Me. Bruno Martinato de Barros pelas valiosas contribuições ao longo do processo de aperfeiçoamento do presente trabalho.

Agradeço à toda equipe da Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER) pela atenção e receptividade, em especial ao Diretor Prof. Dr. Cristian Ricardo Wittmann, à Diretora de Relações Internacionais Profa. Dra. Kátia Vieira Morais e à Tradutora e Intérprete Clarissa Gabbi Falleiro.

Agradeço à toda equipe do Escritório de Processos (EPROC), em especial ao Analista de Sistemas Pierre Correa Martin; da Divisão de Gestão de Convênios, em especial ao Adm. Bruno Medeiros Donato, à Adm. Fernanda da Cunha Ortega e à Adm. Ménithen Ness Gouveia; e da Divisão de Estágio, em especial à Profa. Dra. Cynthia Fontella Sant'Anna.

Agradeço também à toda equipe da Divisão de Gestão do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), em especial à Patrícia Valentina Ribeiro Santanna Garcia, autora e gestora do SEI.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para a realização do presente estudo, em especial aos professores, mestres e doutores e demais servidores da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

“Não existem nações desenvolvidas e nações não desenvolvidas, mas sim nações que sabem administrar suas riquezas e as que ainda não aprenderam”.

Peter Drucker

RESUMO

A globalização derruba barreiras e obriga as organizações a atuarem em um mercado global que exige maior agilidade, competência e flexibilidade. Essas exigências também se aplicam às organizações públicas, pois o modelo democrático brasileiro exige o aperfeiçoamento contínuo do modelo de gestão visando a ampliação da prestação de serviços públicos com melhor qualidade. Desde 1990, o governo brasileiro tem se esforçado na busca por métodos que permitam alcançar padrões crescentes de desempenho e excelência por meio da gestão pública democrática com foco em resultados. Nesse âmbito, destaca-se a gestão por processo que contribui para a superação das restrições impostas pelo modelo burocrático de administração pública. Dessa forma, o presente trabalho – que se caracteriza como um estudo de caso, de natureza aplicada, abordagem qualitativa e quanto aos objetivos é uma pesquisa descritiva – tem como objetivo propor melhorias relacionadas à gestão de processos de negócio em um processo acadêmico da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), por meio da identificação do processo prioritário, modelagem do processo em seu estado atual e futuro e elaboração de um plano de ação para a implementação das melhorias. Identificou-se o processo de celebração de acordo internacional como processo prioritário para modelagem com base na metodologia de análise de risco adotada pelo Escritório de Processos (EPROC). Realizou-se a modelagem do processo em suas fases iniciais de proposição e formalização. Durante a modelagem, identificou-se as principais dificuldades enfrentadas pelos atores durante a execução de suas tarefas e também boas práticas de gestão com outros departamentos da UNIPAMPA e outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Rio Grande do Sul. As proposições de melhoria visam atender a legislação vigente e aumentar a eficiência e eficácia do processo, principalmente com relação ao seu prazo de tramitação.

Palavras-Chave: Aperfeiçoamento de processos negócio. Acordo de cooperação. Mapeamento. Modelagem. Administração Pública.

RÉSUMÉ

La mondialisation supprime des obstacles et oblige les organisations à s'adapter à un marché mondial qui exige de plus en plus d'agilité, de compétence et de flexibilité. Ces exigences s'appliquent également aux organisations publiques. Le modèle démocratique brésilien exige une amélioration continue du modèle de gestion afin d'avoir des services publics de meilleure qualité et avec une meilleure couverture. Depuis 1990, le gouvernement brésilien s'efforce de trouver des méthodes permettant d'atteindre des niveaux de performance et d'excellence toujours plus élevés et ce grâce à une gestion publique démocratique axée sur les résultats. Dans ce contexte, la gestion de processus se propose d'aider l'administration publique en surmontant les restrictions causées par le modèle bureaucratique. Ainsi, ce mémoire – qui se caractérise par une étude de cas de nature appliquée, dont l'approche qualitative et les objectifs sont une recherche descriptive – a pour objectif de proposer des améliorations liées à la gestion de processus d'affaire dans un processus académique de l'Université Fédérale du Pampa (UNIPAMPA). Pour se faire, le processus prioritaire a été identifié, l'état actuel et futur ont été modélisés et un plan d'actions a été réalisé pour la mise en œuvre des améliorations. Le processus d'accord international a été identifié comme processus prioritaire pour la modélisation. Le choix s'est fait en se basant sur la méthodologie d'analyse de risque adoptée par le Bureau des Processus (EPROC). La modélisation du processus a été réalisée dans ses premières étapes de proposition et de formalisation. Pour la modélisation, les principales difficultés rencontrées par les acteurs au cours de l'exécution de leurs tâches ont été identifiées, ainsi que des bonnes pratiques de gestion avec d'autres départements de l'UNIPAMPA et d'autres Institutions Fédérales de l'Enseignement Supérieur (IFES) de Rio Grande do Sul. Les propositions d'amélioration visent à rendre le processus conforme à la législation en vigueur et à augmenter son efficacité, en particulier en ce qui concerne le délai de traitement.

Mots-clés : Amélioration des processus métier. Accord de coopération. Cartographie. Modélisation. Administration publique.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Orquestração das atividades na organização.....	23
Figura 2 – Ciclo PDCA	26
Figura 3 – Ciclo de gerenciamento unificado	27
Figura 4 – Ciclo de gerenciamento EPROC.....	28
Figura 5 – Principais características entre diagrama, mapa e modelo	30
Figura 6 – Hierarquia dos processos	31
Figura 7 – Principais diferenças entre Estado, governo e Administração.....	34
Figura 8 – Estrutura organizacional do Ministério da Educação	40
Figura 9 – Síntese da caracterização da pesquisa	41
Figura 10 – Principais atividades do presente estudo.....	44
Figura 11 – Modelo SIPOC	45
Figura 12 – Modelo 5W1H	47
Figura 13 – Matriz probabilidade <i>versus</i> impacto.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais elementos do BPMN	32
Quadro 2 – Processos prioritários	49
Quadro 3 – Atores do processo de celebração de acordo internacional	53
Quadro 4 – Atividades necessárias para atender a legislação	54
Quadro 5 – Pontos de melhoria identificados	56
Quadro 6 – Boas práticas de gestão identificadas	57
Quadro 7 – Plano de ação para implementação das melhorias	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acordos internacionais em tramitação	55
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

adm. – administrador (a)

ampl. – ampliado (a)

atual. – atualizado (a)

dra. – doutora

ed. – edição

et al. – e outros

ma. – mestra

me. – mestre

n. – número

org. – organizador

p. – página

prof. – professor

profa. – professora

rev. – revisado (a)

v. – volume

LISTA DE SIGLAS

BPM: *Business Process Management*

BPMN: *Business Process Modeling Notation*

CONSUNI: Conselho Universitário

CRU-S: Comissão de Relações Universidade-Sociedade

DAEINTER: Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais

DOU: Diário Oficial da União

DTIC: Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação

EPROC: Escritório de Processos

FURG: Universidade Federal de Rio Grande

GESPÚBLICA: Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização

GURI: Sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

IPES: Instituição Pública de Ensino Superior

MEC: Ministério da Educação

OSC: Organizações da Sociedade Civil

PDCA: *Plan, Do, Check, Act*

PGF: Procuradoria-Geral Federal

PNE: Plano Nacional de Educação

PROGRAD: Pró-Reitora de Graduação

PROPLAN: Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura

PTCC: Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIPOC: *Supply, Inputs, Process, Output, Customer*

TRF4: Tribunal Regional Federal da 4ª Região

UFPeI: Universidade Federal de Pelotas

UFSM: Universidade Federal de Santa Maria

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNIPAMPA: Universidade Federal do Pampa

5W1H: *Who?, What?, Where?, When?, Why?, How?*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Tema e questão de pesquisa	17
1.2	Objetivo geral	18
1.2.1	Objetivos específicos	18
1.3	Justificativa.....	19
1.4	Delimitação do trabalho.....	20
1.5	Estrutura do trabalho.....	21
2	CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA.....	22
2.1	Gestão de processos de negócio	22
2.1.1	Evolução histórica	24
2.2	Ciclo de gerenciamento	25
2.3	Modelagem de processos de negócio	29
2.4	Administração Pública.....	34
2.4.1	Modelos teóricos de administração pública.....	36
2.5	Serviços públicos.....	37
2.5.1	Educação superior	39
3	METODOLOGIA	41
3.1	Caracterização da pesquisa	41
3.2	Descrição da organização em estudo	42
3.3	Procedimentos metodológicos	43
3.3.1	Critério de priorização	44
3.3.2	Coleta de dados.....	45
3.3.3	Critérios de análise	46
3.3.4	Ferramenta e notação para modelagem	46
3.3.5	Plano de ação	46
4	APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	48
4.1	Identificação do processo prioritário	48
4.1.1	Convênios, Acordos de Cooperação e Protocolo de Intenções.....	50
4.2	Modelagem do processo	52
4.2.1	Modelagem no estado atual	53
4.2.2	Modelagem no estado futuro	56
4.3	Plano de ação	58

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
	REFERÊNCIAS	64
	APÊNDICE A – Modelo do processo (estado atual)	71
	APÊNDICE B – Modelo do processo (estado futuro)	72

1 INTRODUÇÃO

Uma organização é o conjunto de pessoas que utilizam recursos e combinam seus esforços por meio da divisão do trabalho para alcançar um propósito comum (CHIAVENATO, 2005). Corroborando com esse conceito, Cruz (2011) define uma organização como a integração cíclica de três elementos – pessoas, processos e tecnologia da informação – para criar valor para os seus clientes. Dessa forma, as organizações existem com o propósito de entregar valor para os clientes por meio de seus produtos (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; CHIAVENATO, 2005; CRUZ, 2011) e seu comportamento organizacional deve ser orientado para atingir o propósito, seja ele: lucro, saúde, educação, religião, entre outros (CHIAVENATO, 2005).

A globalização derruba barreiras facilitando o intercâmbio de produtos e obriga as organizações a atuarem em um mercado global (CHIAVENATO, 2005). Nesse cenário, as organizações provocam um forte impacto no desenvolvimento econômico e social (CHIAVENATO, 2005) e o mercado exige maior agilidade, competência e flexibilidade (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011) e estabelece padrões de governança e responsabilidade social (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Além disso, é notável que os clientes estão mais exigentes, avaliando cada vez mais a qualidade dos produtos e serviços, o tratamento recebido no atendimento e a velocidade de reação das organizações na busca por soluções (HARRINGTON, 1993). Dessa forma, é importante que as organizações busquem o aprimoramento contínuo das técnicas e métodos de produção e gestão para sobreviverem no mercado produzindo bens e serviços que atendam às necessidades dos seus clientes (CRUZ, 2011).

Essas exigências também se aplicam às organizações públicas, pois o modelo democrático brasileiro exige o aperfeiçoamento contínuo do modelo de gestão visando a ampliação da prestação de serviços públicos com melhor qualidade (BRASIL, 2014a; CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010). Nas organizações públicas, a Carta de Serviços ao Usuário¹ é um instrumento de gestão democrática voltada para os resultados (BRASIL, 2014a; PALUDO, 2010), e tem por objetivo informar o cidadão de forma precisa e clara sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses

¹ Obrigatória desde 2009 para os órgãos e entidades que prestam serviços diretamente ao cidadão e desde 2016 para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2009).

serviços e seus respectivos compromissos e padrões de qualidade no atendimento ao público (BRASIL, 2009, 2017a).

Para eliminar a enorme desigualdade social do país é necessário inovar no modo de gestão com o compromisso de superar a visão patrimonialista² e as lacunas deixadas pela ausência do Estado (BRASIL, 2014b; PALUDO, 2010). Desde 1990, o governo brasileiro tem se esforçado na busca por métodos que permitam alcançar padrões crescentes de desempenho e excelência por meio da gestão pública democrática com foco em resultados (BRASIL, 2014a; FERREIRA, 2012). O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) se inseriu em um contexto mais amplo para tornar a Administração Pública menos burocrática e mais gerencial por meio da busca de novos métodos e práticas de gestão (BRASIL, 2014c; FERREIRA, 2012; PALUDO, 2010) e teve como objetivo assegurar a eficácia e a efetividade das políticas públicas e uma gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005; PALUDO, 2010).

Diversas políticas públicas foram implementadas³ para mudar essa realidade histórica, dentre elas, a educação superior teve uma atenção especial, principalmente por contribuir com o desenvolvimento científico e tecnológico do país (BRASIL, 2014d). A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)⁴ é fruto desse processo de expansão e democratização e procura aperfeiçoar sua gestão por meio de soluções inovadoras e eficientes para continuar oportunizando acesso à educação superior, pública, gratuita e de qualidade, formando cidadãos comprometidos com o desenvolvimento do país (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013, 2019a).

Nesse âmbito, destaca-se a gestão por processo que contribui para a superação das restrições impostas pelo modelo burocrático de administração pública (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018; JESUS; MACIEIRA, 2014; PAIM *et al.*, 2009) que dificulta a construção de organizações mais ágeis e integradas (JESUS; MACIEIRA, 2014; PAIM *et al.*, 2009), principalmente por viabilizar uma atuação sistêmica alterando o modelo funcional (vertical) para o modelo sistêmico (horizontal) (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). A finalidade não

² O patrimonialismo é caracterizado pela ausência de limites entre a administração dos bens públicos e privados, no qual a corrupção e o nepotismo são práticas recorrentes (PALUDO, 2010).

³ Destaca-se o período de 2003 a 2014 (BRASIL, 2014d).

⁴ Instituída pela Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008.

é eliminar os organogramas funcionais, mas propor uma visão complementar de gestão para superar os conflitos que envolvem múltiplos departamentos (JESUS; MACIEIRA, 2014). Portanto, a gestão por processo refere-se a uma mudança filosófica de gestão da organização focada na cadeia de agregação de valor interfuncional (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

1.1 Tema e questão de pesquisa

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) definem ‘gestão’ como a interferência humana – ação ou omissão – nos processos da organização pelos tomadores de decisão para maximizar os resultados ou reverter as tendências negativas. Segundo os autores, os gestores precisam ter uma visão sistêmica e uma postura ativa para interferir de modo profissional – técnico-científico – nos processos da organização e otimizar os resultados. O gerenciamento inadequado pode resultar em prejuízos para as organizações, a sociedade e os gestores, como a perda de valor de mercado e sanções financeiras ou criminais (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

A gestão de processos de negócio⁵ orienta a organização no desenvolvimento de princípios e práticas para gerenciar seus processos (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013). A literatura apresenta distinção na definição conceitual do que é entendido como ‘gestão de processo’ e ‘gestão por processo’ (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; PAIM, *et al.*, 2009). Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) fazem a diferenciação de acordo com a dimensão, de modo que a gestão ‘de’ processo aborda o gerenciamento dos processos de forma isolada e, por sua vez, a gestão ‘por’ processo aborda o gerenciamento da organização como um todo, na qual está relacionada com a visão estratégica da organização.

Esse tipo de gestão tem sido frequentemente implementado nas organizações – públicas e privadas – para ajudar na superação de diversos desafios relacionados com a competitividade no mercado global, a complexidade organizacional, as exigências dos clientes por produtos com mais qualidade e em maior velocidade, as exigências de maior responsabilidade e transparência dos negócios, entre outros (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Nas

⁵ O termo ‘negócio’ tem aderência em todos os tipos de organizações com ou sem fins lucrativos, pois descreve a interação de pessoas para executar um conjunto de atividades que entregam valor ao cliente e gera retorno para as partes interessadas (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013).

organizações públicas, sua implementação é incentivada objetivando a melhoria contínua dos processos com foco no cidadão, fortalecendo a integração dos órgãos públicos na prestação de serviços de qualidade e conforme estabelece a legislação (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, insere-se a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) – Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e objeto do presente estudo – que tem como estratégia o aperfeiçoamento contínuo de seus processos visando potencializar sua estrutura de governança e oportunizar atuação integrada dos seus dez campi no atendimento das demandas da sociedade com maior responsabilidade, qualidade e efetividade acadêmica e social (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b). Pode-se entender a gestão de processos de negócio como a base para a qualidade dos sistemas de gestão, que percebem os benefícios por meio do correto gerenciamento e aperfeiçoamento contínuo de seus processos (TREGGAR; JESUS; MACIEIRA, 2010).

Dessa forma, o presente estudo pretende responder a seguinte questão de pesquisa: Como a gestão de processos de negócio pode contribuir para a identificação de oportunidades de melhoria em um processo de uma Instituição Pública de Ensino Superior (IPES)?

1.2 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo propor melhorias relacionadas à gestão de processos de negócio em um processo acadêmico da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

1.2.1 Objetivos específicos

Para tanto, propõe-se os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar o processo prioritário;
- b) modelar o processo em seu estado atual e futuro;
- c) elaborar um plano de ação para a implementação das melhorias.

1.3 Justificativa

As organizações públicas têm por objetivo atender as necessidades da sociedade por meio de serviços (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014), que devem ser prestados de forma adequada, incluindo a simplificação dos processos (BRASIL, 2017a, 2017b). Dessa forma, a necessidade de ações de simplificação nos processos que visem a melhoria dos serviços públicos é ratificada pelo Código de Defesa dos Direitos do Usuário de Serviços Públicos⁶ (BRASIL, 2017a) e também pela Política de Governança Pública⁷, que estabelece dentre suas diretrizes, a simplificação, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos (BRASIL, 2017c).

Entende-se que os objetivos da organização podem ser atingidos por meio da gestão de processos de negócio (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013). Nesse âmbito, destaca-se a modelagem como base para o gerenciamento dos processos (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013) e fundamental para a sua simplificação (BRASIL, 2006), pois permite a visualização integral de como as atividades são organizadas para produzir os resultados (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013; BRASIL, 2006) e a identificação de oportunidades de melhoria (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Dentre os estudos que corroboram com essa informação está Borba *et al.* (2017), que verificaram a satisfatória contribuição da modelagem para a melhoria de um processo em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Nesse contexto, vale ressaltar que a Universidade Federal do Pampa fomenta e apoia a modelagem com vistas ao aperfeiçoamento de seus processos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019c).

De acordo com Andrade, Rasoto e Carvalho (2018), a gestão de processos de negócio é aplicável às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Segundo o estudo realizado pelos autores, em 63⁸ IFES brasileiras verificou-se que 23 IFES (36%) aplicam alguma metodologia para gestão de seus processos e das 22 IFES (35%) que não implementaram nenhuma iniciativa, dez têm interesse futuro em realizar o gerenciamento de processos. Apesar das iniciativas implementadas estarem

⁶ Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

⁷ Instituída pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

⁸ 18 IFES (29%) não responderam ao questionário (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

nas etapas iniciais do ciclo de gerenciamento, as instituições percebem um aumento da eficiência, simplificação e padronização de seus processos (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

Segundo Biazzi M., Muscat e Biazzi J. (2011), o sucesso do aperfeiçoamento de processos em Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) é influenciado pela definição de um ciclo de gerenciamento ajustado às suas características, visando o engajamento da instituição e o comprometimento do pessoal. Nesse contexto, evidencia-se a importância do Escritório de Processos (EPROC)⁹ da UNIPAMPA que é responsável por capacitar os diversos departamentos, difundindo assim, a gestão de processo de negócio na instituição, e coordenar os trabalhos de aperfeiçoamento dos processos por meio do ciclo de gerenciamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2018). Dessa forma, a identificação do processo prioritário para modelagem do presente estudo foi realizada com base nos critérios adotados pelo EPROC.

Além disso, pode-se observar a carência de estudos relacionados com gestão de processos de negócio em organizações públicas, conforme apresentado no estudo de Andrade, Rasoto e Carvalho (2018), e principalmente nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) (CARVALHO; SOUSA, 2017).

1.4 Delimitação do trabalho

O presente trabalho delimita-se em estudar um processo acadêmico da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), fundação de natureza pública com o objetivo de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária com atuação multicampi na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, nas cidades de: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana (BRASIL, 2008).

O objetivo do trabalho de propor melhorias está relacionado com as primeiras etapas do ciclo de gerenciamento de processos de negócio: identificação do processo prioritário, análise e modelagem em seu estado atual e futuro. Destaca-se que os critérios para identificação do processo prioritário e a notação para a modelagem serão os mesmos utilizados pelo Escritório de Processos (EPROC) da UNIPAMPA.

⁹ Instituído pela Portaria n° 28, de 9 de janeiro de 2018.

1.5 Estrutura do trabalho

O presente estudo está organizado da seguinte forma:

- a) introdução: apresenta-se uma contextualização do tema de estudo, a questão de pesquisa que se pretende responder, os objetivos geral e específicos, a justificativa para a escolha do tema, a delimitação do trabalho e a sua estrutura;
- b) conceitos gerais e revisão de literatura: apresenta-se os principais conceitos e definições sobre o tema de estudo relacionados com a gestão de processos de negócio, o seu ciclo de gerenciamento e sua evolução histórica, modelagem de processos de negócio, Administração Pública e seus modelos teóricos de administração, os serviços públicos e a educação superior;
- c) metodologia: apresenta-se a caracterização da pesquisa, a descrição da organização em estudo e os procedimentos metodológicos adotados;
- d) apresentação da pesquisa e análise dos resultados: apresenta-se os resultados os resultados da pesquisa e sua respectiva análise;
- e) considerações finais: apresenta-se as considerações a respeito da questão de pesquisa e dos objetivos do trabalho, bem como a proposição de estudos futuros.

2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais conceitos e definições sobre o tema de estudo relacionados com a gestão de processos de negócio, o seu ciclo de gerenciamento e sua evolução histórica, a modelagem de processos de negócio, Administração Pública e seus modelos teóricos de administração, os serviços públicos e a educação superior.

2.1 Gestão de processos de negócio

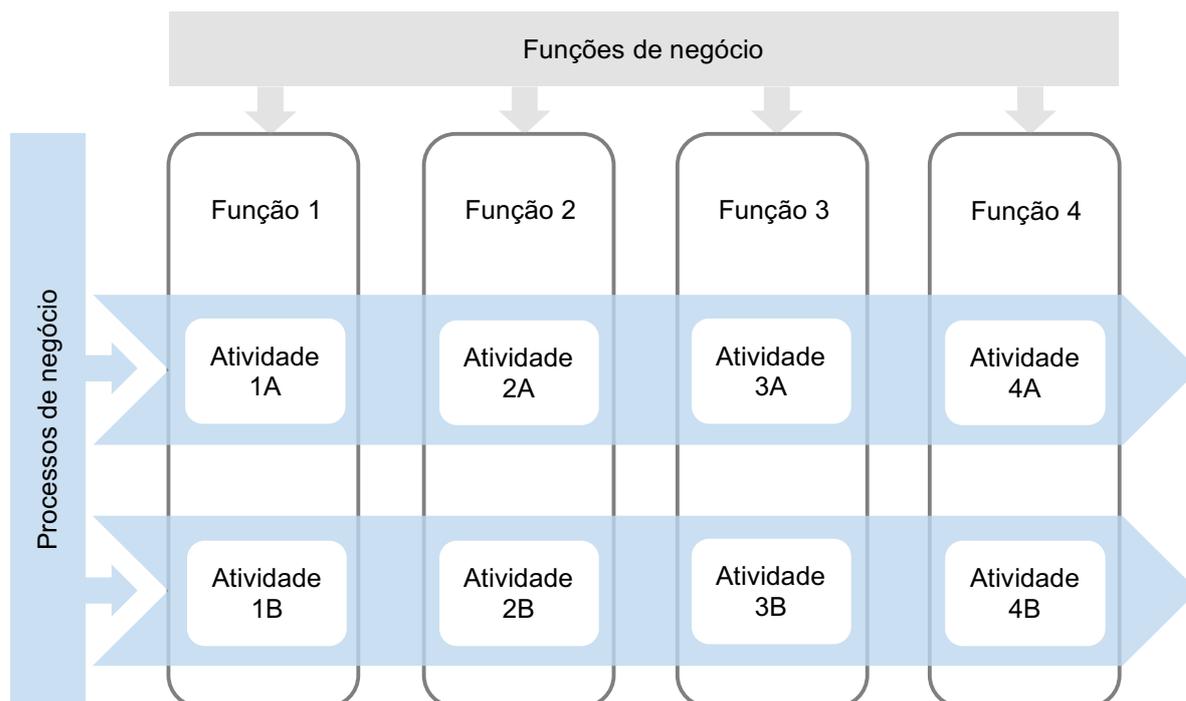
Qualquer organização – pública ou privada – precisa coordenar o seu trabalho, essa necessidade é derivada da própria ação de dividi-lo e organizá-lo (PAIM *et al.*, 2009). A gestão envolve um conjunto de ações para coordenar o trabalho e alocar os recursos organizacionais – muitas vezes escassos – com o objetivo de maximizar os resultados (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; CHIAVENATO, 2005; PAIM *et al.*, 2009). Essas ações estão diretamente relacionadas com a forma que os recursos e as atividades estão projetados (PAIM *et al.*, 2009). Ao modo que as atividades vão sendo gerenciadas no dia a dia, as organizações utilizam as informações geradas para aprender e melhorar o seu desempenho (BALDAM *et al.*, 2007; PAIM *et al.*, 2009).

Os processos são um conjunto de atividades inter-relacionadas executadas para alcançar resultados (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013) e são necessários para produzir bens ou serviços (CRUZ, 2011; HARRINGTON, 1993). Os processos servem para coordenar o trabalho de forma sistêmica e descrevem a forma que os recursos organizacionais são utilizados na produção dos resultados (HARRINGTON, 1993; JESUS; MACIEIRA, 2014; PAIM *et al.*, 2009). Além disso, representam o fluxo de como os insumos (entradas) são introduzidos e processados no ambiente específico com o objetivo de agregar valor ao produto (saída), que ao final será enviado ao cliente (CRUZ, 2011).

As organizações tradicionais são estruturadas verticalmente por funções de negócio (departamentos), porém, os processos ocorrem na horizontal e cruzam as fronteiras departamentais (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; HARRINGTON, 1993; PAIM *et al.*, 2009). Nesse cenário, os processos de negócio orquestram a integração das atividades realizadas na

organização, independente se o trabalho é realizado dentro (interfuncional) ou fora (interorganizacional) da organização, que, por sua vez, pode estar em uma ou mais localização geográfica (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013), conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Orquestração das atividades na organização



Fonte: Adaptado de *Association of Business Process Professionals* (2013, p. 48)

As limitações do modelo funcional de divisão do trabalho surgem pela visão limitada da cadeia produtiva (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011), de modo que cada departamento passa a concentrar os esforços para atender suas próprias metas sem se preocupar com o que acontece nos outros departamentos (PAIM *et al.*, 2009; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Superar as limitações impostas pela gestão tradicionalmente funcional é uma das principais motivações para a gestão por processo (PAIM *et al.*, 2009). O objetivo é eliminar os efeitos negativos dos conflitos internos propondo uma visão interfuncional da organização com foco na cadeia de agregação de valor que ocorre horizontalmente e vai além das estruturas funcionais tradicionais (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

A gestão por processo altera a forma de divisão do trabalho, as relações de responsabilidade e a coordenação das atividades, impactando também na estrutura e na cultura organizacional (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013; *PAIM et al.*, 2009). Segundo Chiavenato (2005), a cultura organizacional trata dos padrões de compartilhamento do aprendizado acumulado na evolução da organização e remete à necessidade humana de estabilidade, consistência e significado. Nesse contexto, a cultura organizacional tem aderência com os processos, pois influencia e é influenciada pelo comportamento das pessoas (*CHIAVENATO*, 2005; *PAIM et al.*, 2009). A cultura organizacional é influenciada pelo sucesso funcional (*PAIM et al.*, 2009); isso destaca a importância do papel gerencial nas mudanças organizacionais (*CHIAVENATO*, 2005; *PAIM et al.*, 2009), pois pode ser um fator crítico para o sucesso da implantação da gestão de processos (*BALDAM; VALLE; ROZENFELD*, 2014).

Dessa forma, a gestão de processos de negócio é uma disciplina gerencial que tem por finalidade integrar a estratégia e os objetivos da organização com as expectativas e necessidades dos clientes por meio de processos (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013). Trata-se de um conjunto de princípios e práticas para orientar a aplicação dos recursos organizacionais na maximização de valor para o cliente e partes interessadas (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013).

Quanto maior a complexidade das organizações, maior a necessidade de desenvolver o gerenciamento de processos (*PAIM et al.*, 2009). No geral, envolve quatro responsabilidades principais de gestão, são elas: definição de metas, organização das atividades, monitoramento dos resultados e diagnóstico e resolução de problemas (*PAIM et al.*, 2009).

2.1.1 Evolução histórica

Inúmeras metodologias contribuíram para a evolução histórica da gestão de processos de negócio (*GARBIN; CATEN; MÜLLER*, 2017), dentre elas é possível identificar três principais: a primeira onda a partir da Administração Científica de Taylor; a segunda onda a partir do sistema Toyota; e, por sua vez, a terceira onda a partir da consolidação da gestão de processos de negócio (*GARBIN; CATEN; MÜLLER*, 2017 *apud* *SMITH; FINGAR*, 2006).

A racionalização dos processos iniciou-se com os estudos de Frederick Taylor¹⁰ no início do século XX (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Considerado o fundador da Administração Científica, Taylor foi o primeiro a aplicar o método científico para aumentar a eficiência industrial (CHIAVENATO, 2014). Nesse contexto, Taylor buscou diminuir os custos unitários de produção por meio de técnicas de racionalização das tarefas, incluindo a análise dos tempos e movimentos e o estabelecimento de padrões de execução que permitam o controle das operações fabris (CHIAVENATO, 2014).

Segundo Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), após a segunda guerra, a gestão dos processos surgiu da necessidade de flexibilidade nas linhas de produção tradicionais, em um cenário marcado por constantes inovações tecnológicas, saturação de mercados e a crescente demanda por produtos mais diversificados e com maior qualidade. Nesse contexto, destacou-se o Sistema Toyota¹¹ caracterizado por sua flexibilidade do fluxo de produção (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

A gestão de processos de negócio surgiu no início do século XXI (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014), principalmente por sua contribuição no monitoramento e otimização de toda a cadeia de valor (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014 *apud* SMITH; FINGAR, 2003). Nesse contexto, esse tipo de gestão busca melhorar os resultados por meio dos processos que passam a ser monitorados conforme as exigências da organização (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

2.2 Ciclo de gerenciamento

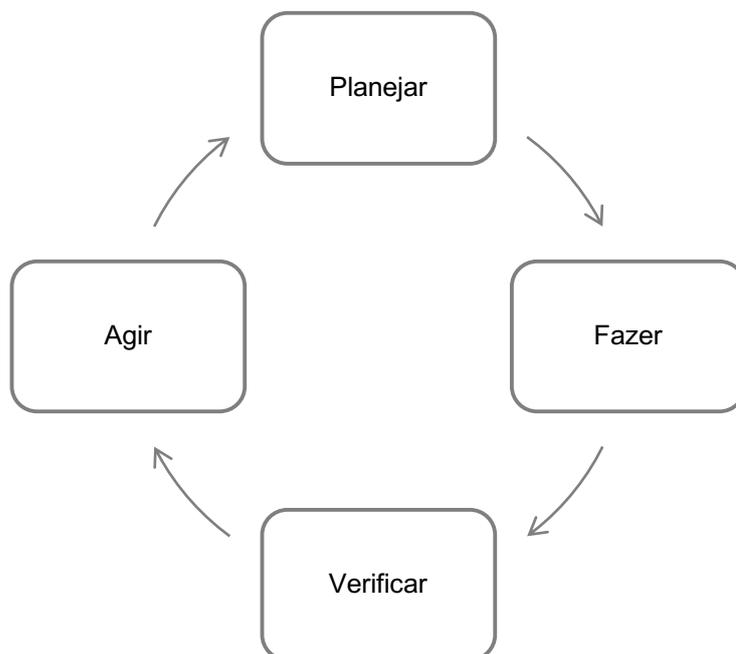
Os processos de negócio devem ser gerenciados de forma contínua (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; HAMMER, 2013), pois entende-se que os resultados da organização podem ser maximizados por meio da transformação contínua dos processos (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013). E o seu ciclo de gerenciamento tem como base o ciclo PDCA¹² de Deming (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013), conforme apresentado na Figura 2.

¹⁰ Frederick Winslow Taylor (1856-1915) engenheiro norte-americano (CHIAVENATO, 2014).

¹¹ Taiichi Ohno (1912-1990) engenheiro japonês, considerado o criador do Sistema Toyota de Produção (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014)

¹² Em inglês: *plan* = planejar; *do* = fazer; *check* = verificar; *act* = agir (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013).

Figura 2 – Ciclo PDCA

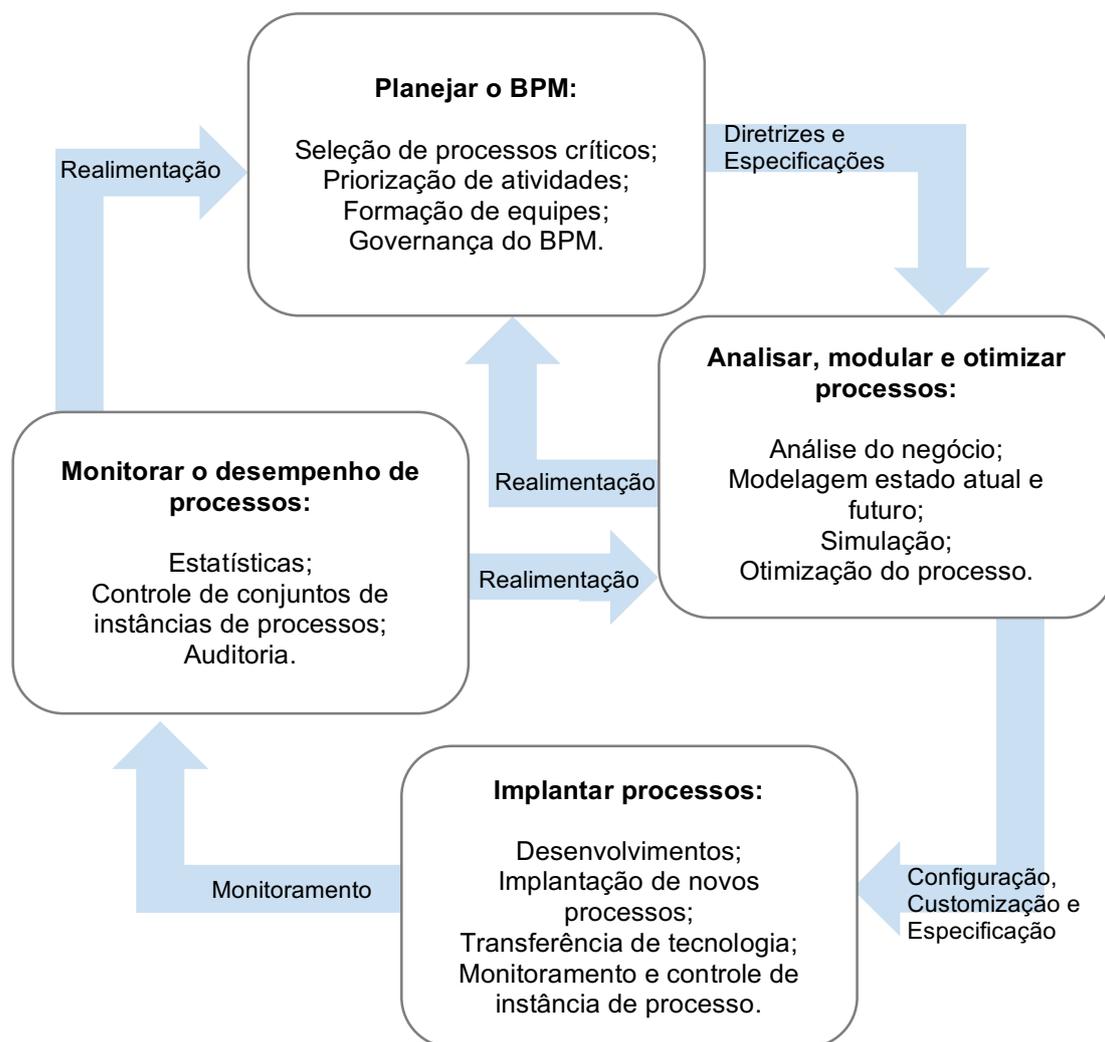


Fonte: Adaptado de *Association of Business Process Professionals* (2013, p.53)

Nessa referência tem-se: a fase 'planejar' na qual é estabelecido o contexto do processo e sua representação gráfica para compreensão clara de seu escopo objetivando assegurar o alinhamento com os objetivos estratégicos; a fase 'fazer' na qual os processos modelados são implementados fisicamente; a fase 'verificar' na qual as medições de desempenho dos processos são comparadas com as métricas definidas (aspectos internos) e resultados esperados (aspectos externos); e por fim, a fase 'agir' na qual são definidas as ações de correção para atender as metas de desempenho (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013).

O ciclo de gerenciamento envolve um conjunto de atividades para planejar, analisar, desenhar, implementar, medir o desempenho e transformar os processos (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013). Nesse contexto, a literatura apresenta uma enorme variedade de modelos de ciclo de gerenciamento. Segundo Baldam, Valle e Rozenfeld (2014), todos os modelos partem do princípio que a organização possui uma estrutura – formal ou não – para o gerenciamento dos processos. Com base em análise de diferentes modelos, os autores propõem um ciclo de gerenciamento unificado, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Ciclo de gerenciamento unificado



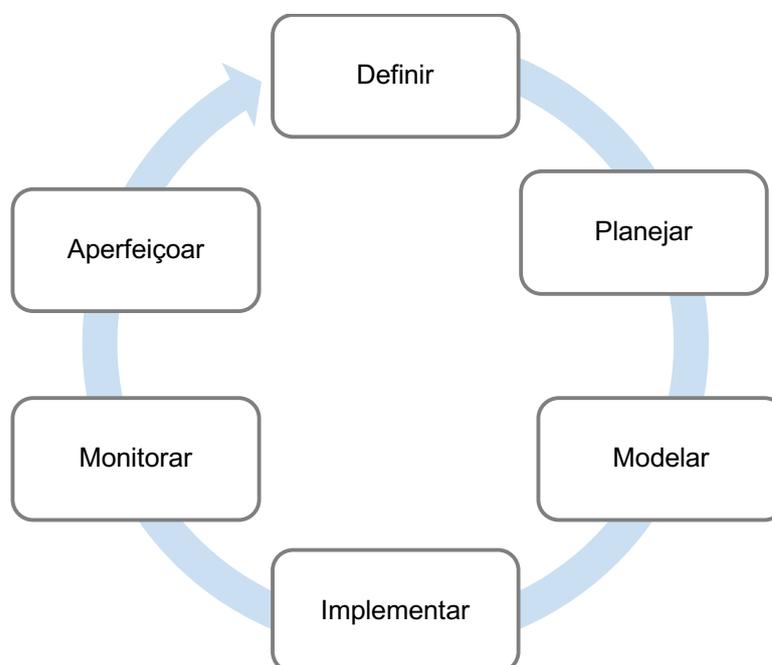
Fonte: Adaptado de Baldam; Valle; Rozenfeld (2014, p.77)

Nessa referência tem-se: a fase 'planejar a gestão de processos de negócio' na qual contempla a definição das estratégias operacionais e criação das condições para que as atividades sejam realizadas; a fase 'analisar, modelar e otimizar processos' que engloba conhecer os processos e verificar as inconsistências gerando informações para a modelagem no estado atual e futuro; a fase 'implantar processos' na qual é realizada a implementação e execução dos processos; e a fase 'monitorar o desempenho de processos' que engloba o controle e a geração de informações importantes que permitem realimentar as demais fases do ciclo (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Com o objetivo de implementar a gestão de processos na UNIPAMPA, o Escritório de Processos (EPROC) adota o ciclo de gerenciamento apresentado na

Figura 4. Nessa referência tem-se: a fase ‘definir’ na qual os processos são identificados com base na cadeia de valor, validados com os departamentos responsáveis e priorizados por meio da análise de risco; a fase ‘planejar’ na qual é registrado a abertura de um projeto – no sistema de gestão unificada de recursos institucionais (GURI) – para cada processo a ser modelado, identificando a equipe, o escopo, as justificativas e os objetivos; a fase ‘modelar’ onde é executado o trabalho de mapeamento e modelagem dos processos, por meio de reuniões periódicas, aplicação dos instrumentos de coleta de dados e com auxílio de *software* específico com a notação BPMN¹³; a fase ‘implementar’ na qual a equipe é treinada por meio dos procedimentos e instruções de trabalho elaborados; a fase ‘monitorar’ na qual é realizada a avaliação periódica dos processos implementados, por meio de indicadores; e por fim a fase ‘aperfeiçoar’ na qual as ações de correção são implementadas objetivando a melhoria contínua dos processos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b).

Figura 4 – Ciclo de gerenciamento EPROC



Fonte: Adaptado de Universidade Federal do Pampa (2019b, p.10-15)

¹³ Em inglês: *Business Process Modeling Notation* (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Qualquer que seja o modelo adotado, melhorar os processos se torna uma ação básica para as organizações se manterem competitivas frente às mudanças em seu ambiente de atuação (PAIM *et al.*, 2009). Nessa perspectiva, o seu desempenho deve ser medido e comparado com os objetivos e resultados organizacionais (HAMMER, 2013) e a retroalimentação com as informações é importante para assegurar o alinhamento dos processos com a estratégia da organização e as necessidades dos clientes (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM *et al.*, 2007). Segundo Paim *et al.* (2009), o gerenciamento de processos negócio é visto como uma forma eficaz de tornar as organizações mais ágeis, integradas e flexíveis (PAIM *et al.*, 2009), e os benefícios provêm do impacto que as transformações das atividades na cadeia de valor provocam nos departamentos (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013).

2.3 Modelagem de processos de negócio

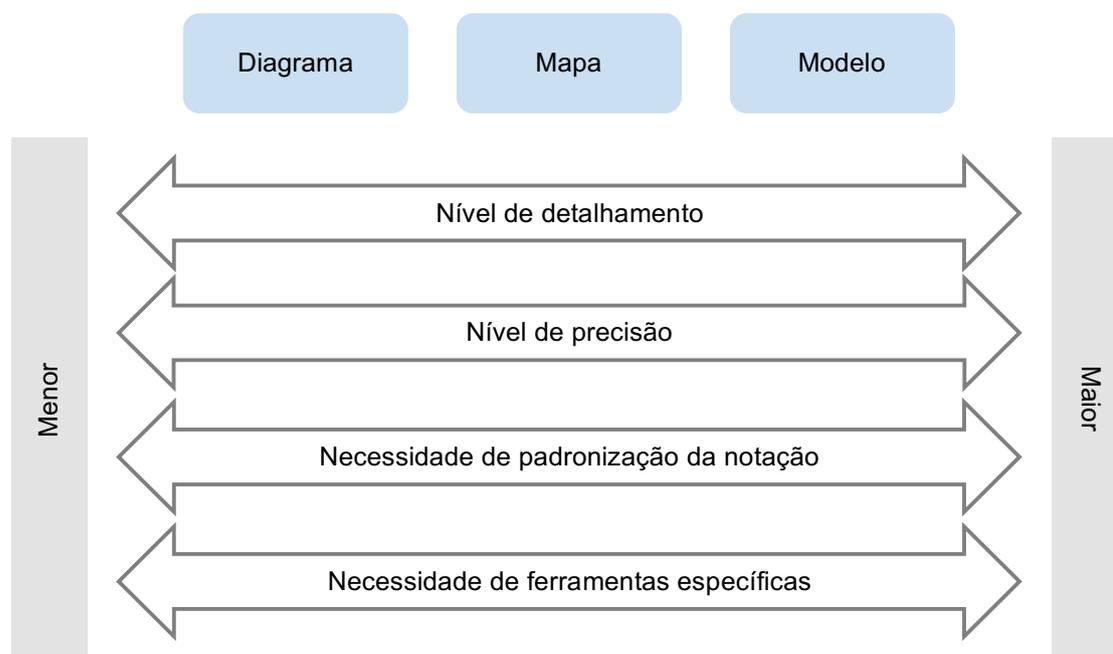
A modelagem de processos de negócio é a base para a gestão de processos de negócio (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011) e tem como finalidade representar o funcionamento de um processo existente – estado atual – ou proposto – estado futuro (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013).

Dessa forma, a modelagem no estado atual possibilita entender como os processos existentes operam (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM *et al.*, 2007; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011) e é uma contribuição importante para a proposição de melhorias (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Entende-se que é uma forma de aprender para não cometer erros do passado (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Por sua vez, a modelagem no estado futuro representa o processo que poderá ser implementado após a proposição das melhorias (BALDAM *et al.*, 2007; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

Dentre as formas de caracterizar a modelagem de processos de negócio, utiliza-se diagramas, mapas ou modelos os quais representam diferentes níveis de

detalhamento (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013*) e suas principais características estão relacionadas na Figura 5.

Figura 5 – Principais características entre diagrama, mapa e modelo



Fonte: Adaptado de *Association of Business Process Professionals* (2013, p.73-74)

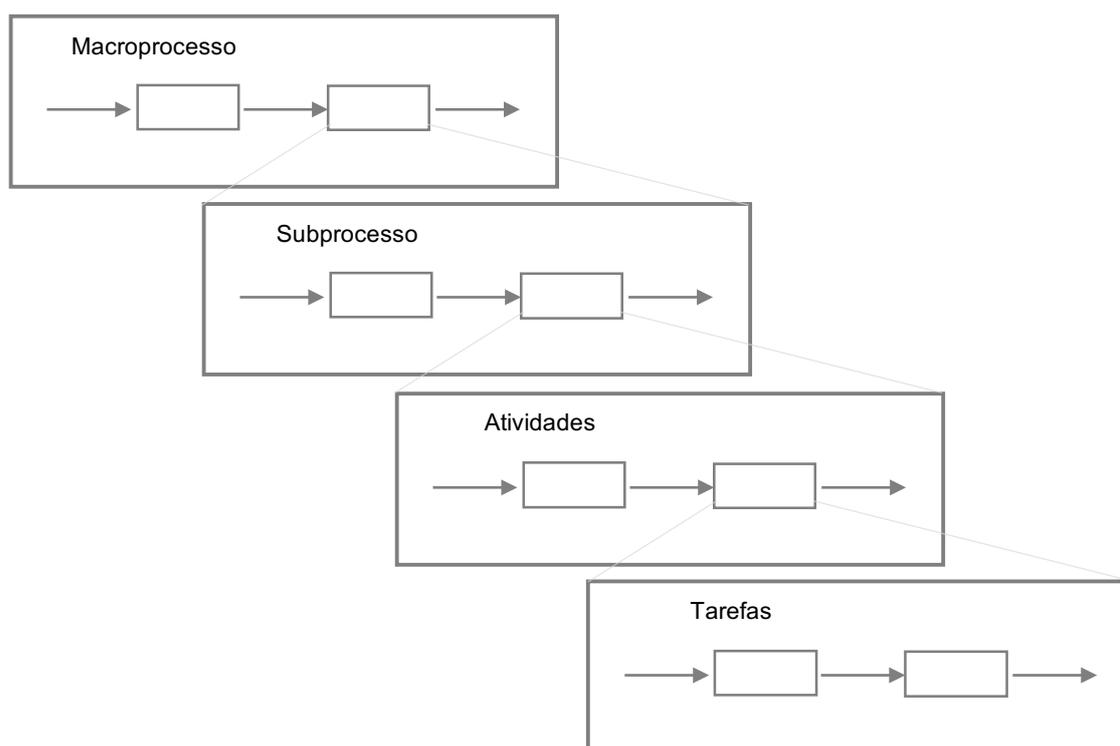
Na prática, os diagramas, mapas e modelos representam diferentes estágios de desenvolvimento da modelagem (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013*). O diagrama representa os principais elementos do fluxo, permitindo identificar e entender as principais atividades do processo; o mapa representa as relações mais importantes das atividades com os outros elementos, como atores, eventos e resultados; e, por sua vez, o modelo representa o estado – atual ou futuro – dos processos, possui um grau maior de agregação de informações do que os diagramas ou mapas (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013*).

Os modelos de processos de negócio são frequentemente utilizados para compreender os processos, prover a transparência, apoiar na melhoria contínua e prevenção de falhas, viabilizar simulação, automatizar o fluxo de trabalho, prover treinamento e definir métricas para o gerenciamento (*BALDAM et al., 2007; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014*). Nesse contexto, cabe ressaltar que um modelo é uma

representação simplificada de temas complexos e, dessa forma, não correspondem exatamente à realidade (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM *et al.*, 2007; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014; PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011).

O resultado da modelagem é um conjunto de modelos que devem ser organizados com determinadas regras (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013). Utiliza-se a forma de pirâmide, onde o nível superior sintetiza o nível inferior, que por sua vez, representa uma decomposição do nível superior (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013), conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 – Hierarquia dos processos



Fonte: Adaptado de Harrington (1993, p.34)

No ponto de vista macroscópico os processos são um conjunto de atividades-chave necessárias para a gestão da organização. Cada processo pode ser subdividido em subprocessos, que são compostos por um conjunto de atividades, que por sua vez, podem ser subdivididas em um conjunto de tarefas (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011; HARRINGTON, 1993). Uma atividade descreve 'o que deve ser

feito' e, por sua vez, uma tarefa representa 'a sequência de como fazer' uma atividade (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b). As atividades representam as ações realizadas para a produção de resultados (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011; HARRINGTON, 1993). Na essência, processos de negócio são ações (CRUZ, 2011).

Para realizar a modelagem é necessário um conjunto padronizado de símbolos e regras (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013). O objetivo é tornar a representação gráfica compreensível (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Existem diferentes notações para modelagem de processos de negócio e sua escolha depende da cultura da organização (PAVANI JÚNIOR; SCUCUGLIA, 2011). Como exemplo, a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) adota o padrão BPMN¹⁴ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b) e seus principais elementos estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais elementos do BPMN

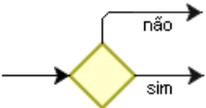
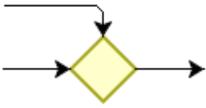
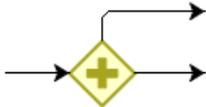
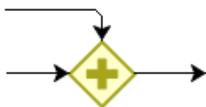
(continua)

Representação gráfica	Identificação	Descrição
	Piscina	Local que concentra os elementos do processo
	Raias	São as divisões da piscina que indicam os atores do processo
	Atividade	São ações realizadas no processo
	Subprocesso	Conjunto de atividades

¹⁴ Em inglês: *Business Process Modeling Notation* (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Quadro 1 – Principais elementos do BPMN

(conclusão)

Representação gráfica	Identificação	Descrição
	Sequência	Representa a continuidade
	Evento de início	Indica o início do processo
	Evento intermediário	Indica um fato que ocorre entre o evento de início e fim
	Evento de fim	Indica o fim do processo
	Desvios	Controlam o fluxo do processo
	Desvio (exclusivo divergente)	Indica que após uma condição somente um fluxo será executado
	Desvio (exclusivo convergente)	Indica a união de vários fluxos em somente uma saída
	Desvio (paralelo divergente)	Indica que os fluxos de saída são executados em paralelo
	Desvio (paralelo convergente)	Indica que os fluxos de entrada executados em paralelo são unidos para dar continuidade em somente uma saída

Fonte: Adaptado de Universidade Federal do Pampa (2019b, p. 18)

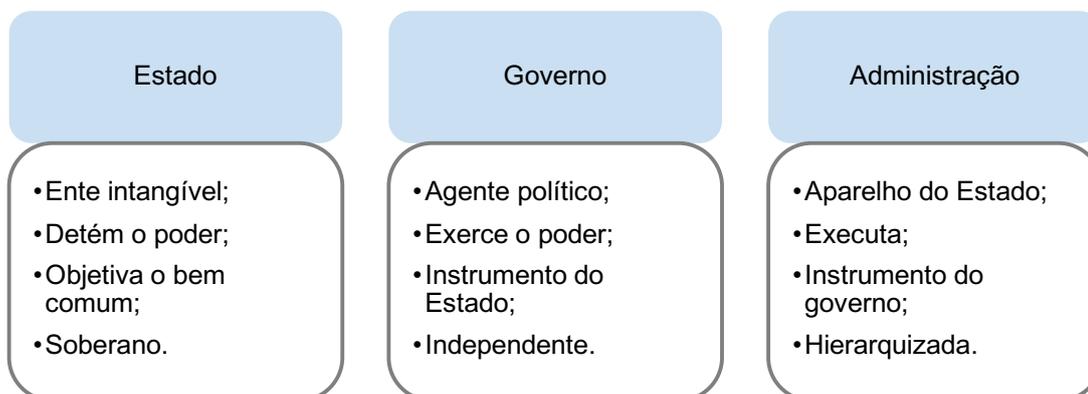
2.4 Administração Pública

Existem diferentes enfoques para definir Estado, no sentido jurídico o Estado pode ser definido com uma pessoa jurídica responsável pelos atos de seus agentes (CARVALHO FILHO, 2015; PALUDO, 2010). Nesse cenário, a vontade do Estado (pessoa jurídica) é manifestada por meio dos agentes (pessoa física) que integram os seus órgãos para executar a função pública (CARVALHO FILHO, 2015). Segundo Paludo (2010), o Estado brasileiro é estruturado:

- a) politicamente:
 - em três níveis: União, Estados e Distrito Federal e Municípios;
 - em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.
- b) geograficamente: Estados, Municípios e Distrito Federal;
- c) administrativamente: governo e Administração;
- d) juridicamente: sistema constitucional-legal.

O governo tem caráter transitório e traduz o modo que o Estado é administrado por meio das decisões que visem a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2010). Por sua vez, a Administração compreende todo o aparato – estrutura e recursos, órgãos e agentes, serviços e atividades – à disposição dos governos (PALUDO, 2010). As principais diferenças entre Estado, governo e Administração, estão apresentadas na Figura 7.

Figura 7 – Principais diferenças entre Estado, governo e Administração



Em um sentido amplo, a Administração Pública – grafada em maiúsculo – compreende o governo e a Administração (PALUDO, 2010), ou seja, um conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados com a incumbência de executar a gestão dos interesses coletivos (CARVALHO FILHO, 2015). A administração pública – grafada em minúsculo – compreende as funções administrativas desempenhada pelos agentes públicos (CARVALHO FILHO, 2015; PALUDO, 2010).

Os agentes são todos aqueles que exercem algum cargo, emprego ou função na Administração Pública – com ou sem remuneração – por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de vínculo ou mandato, sendo responsáveis pelos atos que praticam e devem prestar contas perante à própria Administração, aos órgãos de controle e a sociedade. (PALUDO, 2010).

Segundo Paludo (2010), a Administração Pública tem característica:

- a) executora: presta serviços públicos e pratica atos administrativos objetivando o bem comum da coletividade;
- b) instrumental: é um instrumento para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade;
- c) hierarquizada: há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores;
- d) competência limitada: os poderes se restringem ao comando da área de sua competência, estabelecida em lei;
- e) responsabilidade técnica: observância das normas jurídicas e técnicas, sob pena da invalidação do ato praticado e responsabilização do agente que praticou;
- f) tem apenas poder administrativo: suas decisões restringem a assuntos específicos – técnicos, financeiros e jurídicos – e suas atividades submetem-se aos princípios e normas vigentes;
- g) dependente: a função administrativa é vinculada às decisões do governo, dos poderes e demais órgãos que detêm competência legal para fiscalização ou controle;
- h) neutra: deve tratar todos igualmente, sob pena de desvio de finalidade.

Os princípios expressos e vigentes da Administração Pública são (BRASIL, 1988; CARVALHO FILHO, 2015; CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010):

- a) legalidade: os agentes públicos devem atuar em conformidade com a Lei, cumprindo exatamente o que está escrito;
- b) impessoalidade: os agentes públicos devem atuar orientados para o interesse público em detrimento de interesses particulares, próprios ou de terceiros;
- c) moralidade: dentro da legalidade, os agentes públicos devem preferir a alternativa que resulta em maior ganho para a coletividade – característica de bom gestor;
- d) publicidade: os agentes públicos devem levar os atos administrativos ao conhecimento público – característica de eficácia;
- e) eficiência: os agentes públicos devem consumir adequadamente os insumos em seus processos.

A Administração Federal é organizada em Administração direta e indireta (BRASIL, 1967). A Administração direta compreende a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 1967), bem como a parte administrativa dos poderes Legislativos e Judiciário e do Ministério Público da União (PALUDO, 2010). Por sua vez, a Administração indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias e fundações – quando prestam serviços públicos – e as empresas públicas e sociedades de economia mista – quando exploram atividades econômicas (BRASIL, 1967; PALUDO, 2010).

2.4.1 Modelos teóricos de administração pública

Segundo Chiavenato (2008), o modelo burocrático¹⁵ foi implementado no Brasil por Getúlio Vargas com o objetivo de criar uma estrutura administrativa organizada e uniforme, estabelecer uma política de gestão de pessoal com base no mérito e eliminar com o nepotismo e a corrupção. Optou-se pelo modelo burocrático principalmente por acreditar que seu caráter rígido e hierarquizado pudesse ordenar a máquina administrativa e eliminar as práticas patrimonialistas – uso da máquina pública para fins privados e escusos (CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010). Por se mostrar um modelo pouco flexível frente a cenários dinâmicos, iniciou-se inúmeras

¹⁵ Idealizado pelo sociólogo e economista alemão Max Weber (1864-1920) (CHIAVENATO, 2008).

tentativas de ‘desburocratização’ e ‘modernização’ (CHIAVENATO, 2008), em 1995¹⁶ iniciou-se o chamado ‘modelo gerencial’ (CHIAVENATO, 2008).

Na sua fase inicial, o modelo gerencial buscava tornar a gestão pública mais empresarial e empreendedora pautada na eficiência, geração de receita, controle dos gastos públicos e satisfação dos usuários, mas por influência do ‘Estado mínimo’ surgiram ideias de desestatização dos serviços que o Estado não tinha condições de prestar com eficiência (CHIAVENATO, 2008). Na essência, o modelo gerencial buscava atender as necessidades da sociedade com maior agilidade e eficiência (CHIAVENATO, 2008). O incremento da busca por qualidade é decorrente da percepção do usuário como ‘consumidor’ do serviço público e não apenas como ‘contribuinte’ (CHIAVENATO, 2008). Segundo Chiavenato (2008), o usuário não deve ser percebido como ‘consumidor’ e sim como ‘cidadão’, munido de direitos e deveres.

A administração pública gerencial não elimina a administração pública burocrática (CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010). Segundo Chiavenato (2008), os princípios fundamentais da administração pública burocrática – admissão com critérios de mérito, sistema estruturado de remuneração, carreira, avaliação constante de desempenho, treinamento sistemático – são mantidos, e a administração pública gerencial inclui a definição de objetivos, garantia de autonomia na gestão dos recursos – humanos, materiais e financeiros – visando atingir os objetivos e o controle após os resultados. Segundo o autor, a diferença deriva do entendimento de ‘interesse público’ que na burocracia é afirmar o poder do Estado (foco na organização) e na gerencial é os interesses da coletividade (foco no cidadão).

2.5 Serviços públicos

O serviço público pode ser definido como toda atividade prestada pelo Estado – ou por ele delegado – com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade (CARVALHO FILHO, 2015). A população – coletivamente ou individualmente – se beneficia diretamente dos serviços prestados pela Administração Pública que podem ter caráter social ou econômico; e indiretamente dos serviços administrativos, pois eles são executados com o objetivo de melhorar a organização da própria Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015). Segundo Carvalho Filho (2015),

¹⁶ Iniciou-se com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (CHIAVENATO, 2008).

os serviços públicos de caráter social são realizados para atender as necessidades básicas da coletividade e geralmente são deficitários, financiados, sobretudo por meio da arrecadação de tributos. Dessa forma, a eficiência da administração pública que objetive reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos é essencial (CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010), pois as receitas derivam das contribuições dos próprios usuários do serviço público (CHIAVENATO, 2008).

No início do século XXI, o Brasil possuía uma das maiores desigualdades sociais do mundo e diversas ações foram realizadas objetivando aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas e preencher as lacunas deixadas pela ausência do Estado (PALUDO, 2010). Nesse cenário, foi instituído em 2005, o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país (BRASIL, 2005; PALUDO, 2010), com os seguintes objetivos: eliminar o déficit institucional, promover a governança e a eficiência; assegurar a eficácia e a efetividade da ação governamental; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

No âmbito do GESPÚBLICA, foi implantado em 2009, medidas inovadoras visando a simplificação do atendimento público (PALUDO, 2010), dentre elas destaca-se a Carta de Serviços ao Cidadão¹⁷ pelo seu papel transformador, buscando direcionar o foco das organizações públicas para as necessidades do cidadão (BRASIL, 2014a). Em 2017, foi substituída pela Carta de Serviços ao Usuário¹⁸ que manteve os objetivos de sua predecessora: de informar o cidadão de forma precisa e clara sobre os serviços prestados; as formas de acesso a esses serviços; e seus respectivos compromissos e padrões de qualidade no atendimento ao público (BRASIL, 2009, 2014a, 2017a; PALUDO, 2010).

A Carta de Serviços ao Usuário insere-se em um contexto mais amplo na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos (BRASIL, 2018a). Nesse contexto, o Código de Defesa dos Direitos do Usuário de Serviços Públicos¹⁹ define o serviço público como toda atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população pela Administração Pública (BRASIL, 2017a). Nesse contexto, os órgãos e entidades devem avaliar de forma contínua os serviços

¹⁷ Instituída pelo Decreto n° 6.932, de 11 de agosto de 2009.

¹⁸ Instituída pela Lei n° 13.460, de 26 de junho de 2017.

¹⁹ Lei n° 13.460, de 26 de junho de 2017.

prestados, adotando inclusive, medidas para o seu aperfeiçoamento e que os agentes públicos devem observar, dentre outras diretrizes, o cumprimento dos prazos e normas procedimentais e a aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e melhorar o compartilhamento das informações (BRASIL, 2017a).

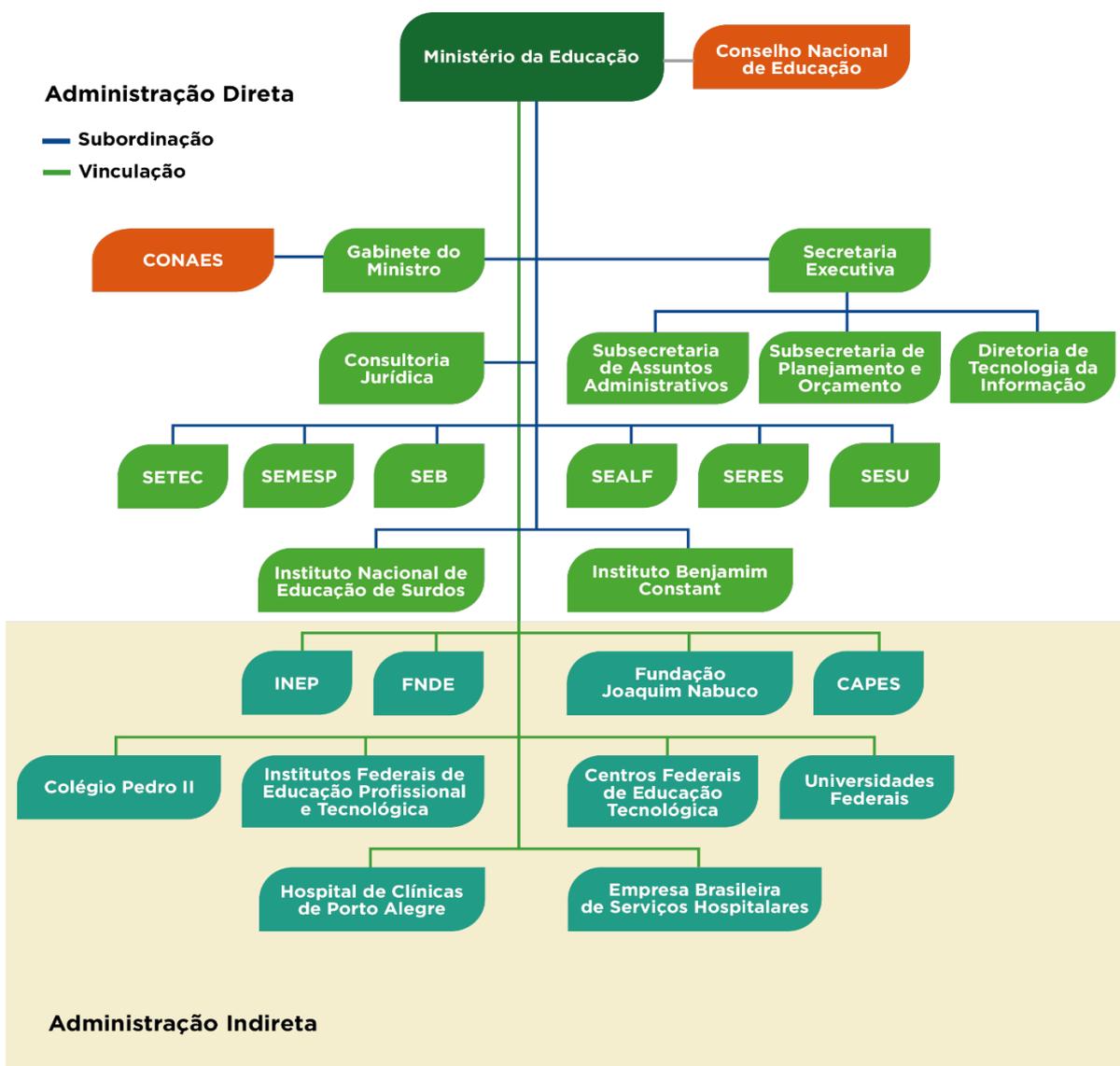
2.5.1 Educação superior

A educação é um direito social que abrange diferentes processos formativos (BRASIL, 1988, 1996). Nos processos que se desenvolvem por meio do ensino em instituições é dever do Estado garantir os padrões de qualidade (BRASIL, 1988, 1996). Dessa forma, o Plano Nacional de Educação (PNE)²⁰ tem o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação definindo as diretrizes, objetivos, metas e estratégia para assegurar o desenvolvimento do ensino nos diferentes níveis (BRASIL, 1988, 2014b). Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) tem a função de coordenador nacional para estimular a colaboração e evitar que lacunas resultem em desconformidade com as políticas públicas, desarticulação com os programas e insuficiência de recursos (BRASIL, 2014e).

A educação superior é ministrada pelas instituições de ensino superior devidamente credenciadas e autorizadas pelo MEC (BRASIL, 1996, 2017d). Dentre as instituições de ensino superior, as universidades se destacam pelo princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e por gozarem de autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (BRASIL, 1988, 1996). Por sua vez, as instituições federais de ensino superior são mantidas pela União (BRASIL, 1988) e vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2014b), conforme apresentado na Figura 8.

²⁰ Com validade decenal (BRASIL, 1988).

Figura 8 – Estrutura organizacional do Ministério da Educação



Fonte: Brasil (2019)

O processo de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior também tem por objetivo garantir os padrões de qualidade (BRASIL, 2017d), onde a avaliação por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) é o referencial básico (BRASIL, 2017d). O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior e o aumento permanente da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social (BRASIL, 2004).

3 METODOLOGIA

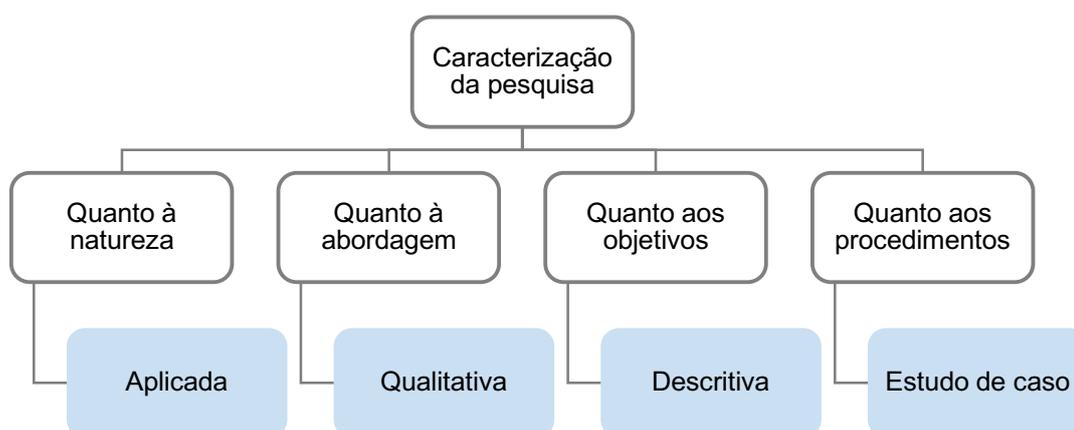
Este capítulo tem por objetivo apresentar a caracterização da pesquisa, a descrição da organização em estudo e os procedimentos metodológicos adotados.

3.1 Caracterização da pesquisa

Uma pesquisa é definida como um procedimento sistemático e racional com o objetivo de encontrar respostas para os problemas propostos (GIL, 2010). Segundo Gil (2010), as razões práticas para realizar uma pesquisa é gerar conhecimento para fazer algo de maneira mais eficiente e eficaz. A missão do pesquisador é contribuir para o avanço do conhecimento existente (FLEURY, 2012), por meio da utilização de práticas e métodos de investigação científica (GIL, 2010).

A caracterização da pesquisa é importante para reconhecer as semelhanças e diferenças dentre diversas modalidades existentes (GIL, 2010). Dessa forma, a presente pesquisa é caracterizada quanto à sua natureza, abordagem, objetivos e procedimentos, conforme apresentado na Figura 9.

Figura 9 – Síntese da caracterização da pesquisa



Fonte: Autor (2019)

Assim sendo, se caracteriza como uma pesquisa:

- a) aplicada: visa contribuir para o avanço do conhecimento a partir do estudo de uma situação específica (GIL, 2010). Nesse contexto, o presente estudo

- objetiva contribuir com o aperfeiçoamento dos processos de uma Instituição Pública de Ensino Superior (IPES);
- b) qualitativa: caracterizando-se pela interpretação do objeto de estudo pelo pesquisador durante as visitas com o foco nos processos, procurando desvendar os eventos que produzem os resultados por meio de observação e coleta de evidências (MARTINS, 2012);
 - c) descritiva: pois procura descrever características de um determinado fenômeno (GIL, 2010). Dessa forma, os dados foram coletados de múltiplas fontes de evidência visando obter um conhecimento amplo do funcionamento do processo. Segundo Martins (2012), múltiplas fontes de evidências são importantes em uma pesquisa qualitativa para verificar a consistência das evidências coletadas;
 - d) estudo de caso: procura investigar um fenômeno atual em seu contexto real por meio de uma análise aprofundada (CAUCHICK MIGUEL; SOUSA, 2012). Trata-se de um método muito utilizado em engenharia de produção (CAUCHICK MIGUEL; SOUSA, 2012) sendo apropriado para uma abordagem qualitativa (MARTINS, 2012).

3.2 Descrição da organização em estudo

A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) é uma fundação de natureza pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária (BRASIL, 2008). A UNIPAMPA é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) sediada na cidade de Bagé, com atuação multicampi na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2008) nas cidades de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013, 2019a).

Sua criação é resultado da política de expansão e democratização da educação superior para atender as reivindicações da comunidade da região que historicamente estiveram à margem desse direito (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013). Nesse contexto, a UNIPAMPA surge com a responsabilidade de potencializar o

desenvolvimento da região geográfica que está inserida, região marcada por baixos índices de desenvolvimento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013).

Suas atividades iniciaram no ano de 2006 com a criação de 27 cursos de graduação por meio de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação (MEC), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013). Com esse acordo, a UFSM ficou responsável pela implantação dos campi nas cidades de Alegrete, Itaqui, São Borja, São Gabriel e Uruguaiiana, e, por sua vez, coube a UFPel implantar os campi nas cidades de Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão e Santana do Livramento (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013).

Em 2008, ano de sua criação em lei, contava com 2.320 discentes de graduação matriculados, 180 servidores docentes e 167 servidores técnico-administrativos em educação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019a). Em 2018 contabilizava 13.224 discentes matriculados em cursos de graduação presencial, 1.993 discentes de graduação na modalidade a distância, 1.176 discentes nos cursos de pós-graduação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019a), 855 servidores docentes e 877 servidores técnico-administrativos em educação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019c).

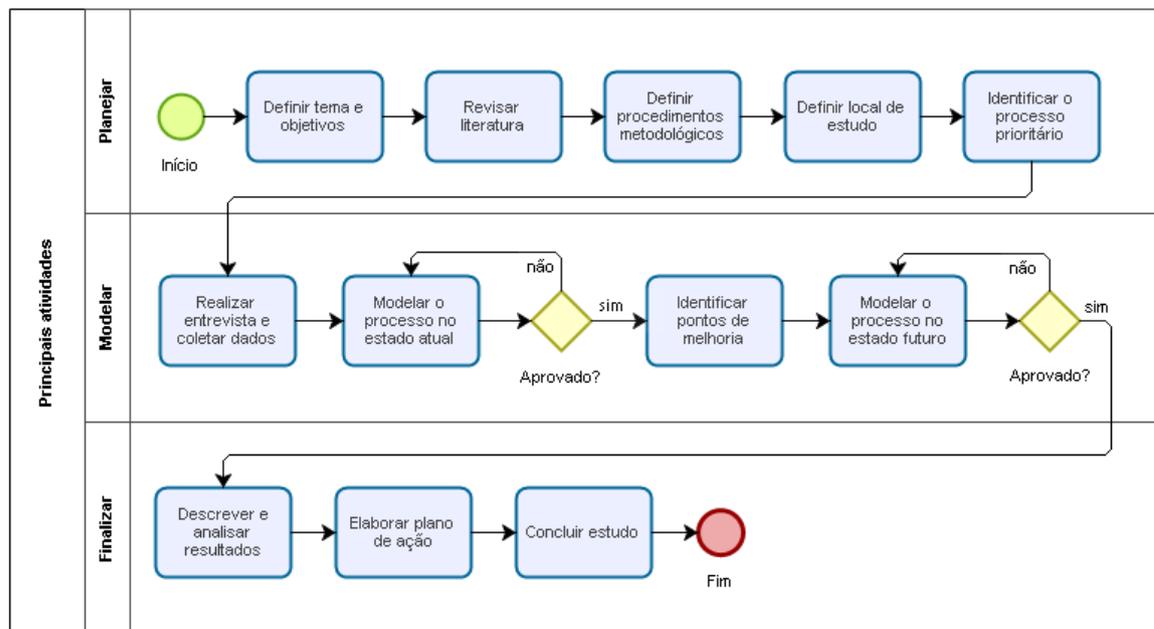
Nesse contexto, a UNIPAMPA realiza uma gestão de forma articulada entre os seus dez campi para oportunizar acesso à educação superior, pública, gratuita e de qualidade e formando cidadãos comprometidos com o desenvolvimento do país (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2013, 2019a).

3.3 Procedimentos metodológicos

O presente estudo está organizado em três etapas: planejar, modelar e finalizar. A primeira etapa contempla todo o desenvolvimento do Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso (PTCC), a definição do local de estudo e a identificação do processo prioritário, que foi realizado após reunião com o Escritório de Processo (EPROC) da UNIPAMPA; a segunda etapa contempla toda a coleta de dados para compressão do funcionamento do processo em seu estado atual, bem como a análise e a identificação de pontos de melhoria; e, por sua vez, a etapa final aborda a descrição, análise e apresentação dos resultados do presente estudo, bem como a

elaboração do plano de ação para a implementação das melhorias propostas. As principais atividades estão apresentadas na Figura 10.

Figura 10 – Principais atividades do presente estudo



Fonte: Autor (2019)

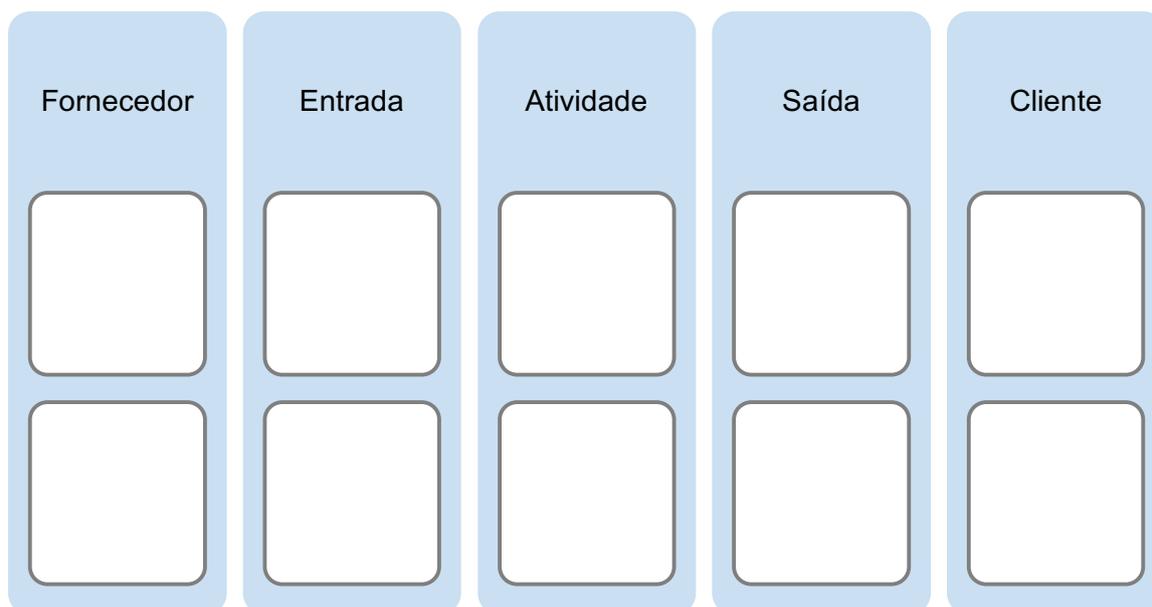
3.3.1 Critério de priorização

O processo prioritário foi identificado com base na metodologia adotada pelo Escritório de Processos (EPROC). Trata-se de uma análise de risco nos processos, que considera a probabilidade – chance de ocorrência – e impacto – avaliação da magnitude – de acordo com a escala definida pelo Comitê Estratégico de Governança e Gestão de Riscos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b). Dessa forma, espera-se aumentar as chances de as proposições de melhoria serem aprovadas e implementadas.

3.3.2 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada durante as visitas na organização com a aplicação da técnica SIPOC²¹. Dessa forma, as perguntas, conforme descrevem Baldam, Valle e Rozenfeld (2014) foram: ‘Quais são as atividades do processo?’, ‘Quais as suas entradas e saídas?’ e ‘Quem são os fornecedores e clientes?’. Trata-se de uma técnica adequada para aperfeiçoamento de processos (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013), pois é bastante eficiente e organizada para coleta de dados durante reuniões (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Dessa forma, é um estilo para documentar processos muito utilizado, principalmente por consolidar todas as informações de forma simplificada em uma única planilha (*ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS*, 2013; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014), um modelo é apresentado na Figura 11.

Figura 11 – Modelo SIPOC



Fonte: Adaptado de Baldam; Valle; Rozenfeld (2014, p. 97)

²¹ Em inglês: *supply* = fornecedor; *inputs* = insumo; *process* = processo; *output* = saída; *customer* = cliente (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

3.3.3 Critérios de análise

Para identificar os pontos de melhoria foram realizadas reuniões com os servidores que executam as atividades do processo a ser analisado. As reuniões foram conduzidas pelo pesquisador por meio da técnica *brainstorming*²², com o objetivo de orientar a geração de ideias livremente para possíveis pontos de melhoria. Trata-se de uma técnica não estruturada realizada com especialistas no assunto para identificar ideias, soluções ou riscos para problemas específicos (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013; BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

3.3.4 Ferramenta e notação para modelagem

Para realização da modelagem foi utilizada a ferramenta Bizagi *Modeler*, que foi desenvolvida pela empresa Bizagi. Trata-se de um *software* gratuito que utiliza a notação BPMN²³, um exemplo foi demonstrado anteriormente, na Figura 10. Segundo Pavani Júnior e Scucuglia (2011), é uma das mais modernas notações utilizadas para a modelagem de processos de negócio. Vale ressaltar que UNIPAMPA adota essa notação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b).

3.3.5 Plano de ação

Por fim, foi elaborado um plano de ação para a implementação das melhorias propostas com a aplicação da técnica 5W1H²⁴, conforme modelo apresentado na Figura 12. Dessa forma, as perguntas podem ser: 'Qual a ação a ser implementada?' e 'Onde, quando, por que, como e por quem deve ser implementada?', conforme destacado por Baldam, Valle e Rozenfeld (2014). De acordo com os autores, trata-se de uma técnica útil para a compreensão global de todo o processo de implementação.

²² Em inglês: *brainstorming* = tempestade de ideias (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS, 2013).

²³ Em inglês: *Business Process Modeling Notation* (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

²⁴ Em inglês: *Who?* = Quem?; *What?* = O que?; *Where?* = Onde?; *When?* = Quando?; *Why?* = Por que?; *How?* = Como? (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014).

Figura 12 – Modelo 5W1H

Quem?	O que?	Onde?	Quando?	Por que?	Como?
<input type="text"/>					
<input type="text"/>					

Fonte: Adaptado de Baldam; Valle; Rozenfeld (2014, p. 125)

4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por objetivo descrever os resultados da pesquisa e sua respectiva análise. Estruturou-se a apresentação dos resultados conforme os objetivos do trabalho, que são: (i) identificar o processo prioritário, (ii) modelar o processo em seu estado atual e futuro e (iii) elaborar um plano de ação para a implementação das melhorias.

4.1 Identificação do processo prioritário

A metodologia de análise de risco adotada pelo Escritório de Processos (EPROC) considera a probabilidade e o impacto de acordo com a escala definida pelo Comitê Estratégico de Governança e Gestão de Riscos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019b). Dessa forma, além de contribuir para avaliação da probabilidade de ocorrência do risco e o seu impacto sobre o objetivo e/ou resultado da organização, esse tipo de análise permite também a determinação do nível do risco com base na matriz probabilidade *versus* impacto (BRASIL, 2018b). O nível do risco é classificado conforme a Figura 13.

Figura 13 – Matriz probabilidade *versus* impacto

Impacto	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
Probabilidade						

Legenda:

Risco baixo	Risco médio	Risco alto	Risco muito alto
-------------	-------------	------------	------------------

Fonte: Adaptado de Brasil (2018b, p. 23)

Nessa metodologia, identificou-se os processos prioritários da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) com nível de risco classificado como 'muito alto', conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Processos prioritários

Risco	Macroprocesso	Processo
25	Pós-graduação	Pós-graduação <i>stricto sensu</i>
	Graduação	Processo seletivo
		Integralização curricular
		Formação continuada e qualificação docente
		Criação, avaliação e revisão de cursos
	Gestão financeira e orçamentária	Gestão do orçamento
	Infraestrutura	Regularização de imóveis
Assistência estudantil	Gestão de Restaurantes Universitários	
20	Infraestrutura	Obras e reforma
		Manutenção predial
	Graduação	Diplomação e colação de grau
		Calendário acadêmico
	Assistência estudantil	Gestão de apoio ao ingressante
	Pesquisa e inovação	Apoio a grupos de pesquisa
		Iniciação tecnológica e científica
		Iniciação científica à pesquisa
		Apoio ao pesquisador
		Pesquisa e desenvolvimento
		Desenvolvimento tecnológico
		Fomento à pesquisa
	Produção científica	
Graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão	Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão (SIEPE)	
Pós-graduação	Fomento à pós-graduação	
	Fomento à internacionalização institucional	
16	Relações institucionais	Convênios, Acordos de Cooperação e Protocolo de Intenções
	Assistência estudantil	Gestão do Programa de Permanência
	Gestão de pessoas	Gestão da força de trabalho
15	Pesquisa e inovação	Repositório de pesquisa
	Governança	Auditoria interna - Monitoramento
		Planejamento estratégico
	Infraestrutura	Gestão ambiental
Tecnologia da Informação	Gestão de riscos de Tecnologia da Informação (TI)	

Fonte: Autor²⁵ (2019)

²⁵ Extraído da planilha de análise de risco elaborada pelo Escritório de Processos (EPROC) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Segundo o Escritório de Processos (EPROC), atualmente os trabalhos de modelagem estão centrados nos oito primeiros processos do Quadro 2, aqueles com risco igual a 25. Dessa forma, dentre os processos disponíveis para modelagem²⁶, identificou-se o processo intitulado ‘Convênios, Acordos de Cooperação e Protocolo de Intenções’ como o processo prioritário para o presente estudo. Esse processo se concretiza principalmente em três processos, são eles:

- a) ‘convênios nacionais’ de responsabilidade da Divisão de Gestão de Convênios da Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN);
- b) ‘convênios internacionais’ de responsabilidade da Divisão de Convênios Internacionais da Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER), órgão vinculado à Reitoria;
- c) ‘convênios de estágio’ de responsabilidade da Divisão de Estágios da Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD).

Dessa forma, optou-se por modelar o processo de ‘convênios internacionais’, no presente trabalho intitulado como ‘acordo internacional’. Fundamentou-se a escolha pela familiaridade com o tema e também pela oportunidade em contribuir com a estratégia institucional de centralizar o acompanhamento dos convênios nacionais e internacionais na Divisão de Gestão de Convênios da Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN). Além, da anuência por parte da Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER) para realização do trabalho.

4.1.1 Convênios, Acordos de Cooperação e Protocolo de Intenções

Em um sentido amplo, os convênios são contratos firmados entre dois ou mais sujeitos²⁷ para alcançar objetivos de interesse público, na qual a relação jurídica está fundamentada principalmente na cooperação mútua para satisfação do interesse coletivo e com a ausência do interesse lucrativo (CARVALHO FILHO, 2015; JUSTEN FILHO, 2016).

²⁶ Processos do Quadro 2 com risco igual 20, 16 e 15.

²⁷ Pelo menos um desses sujeitos deve ser integrante da Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015; JUSTEN FILHO, 2016).

Em um sentido restrito, os convênios se diferenciam dos contratos, (CARVALHO FILHO, 2015; JUSTEN FILHO, 2016). Segundo Carvalho Filho (2015), embora os convênios também sejam um vínculo jurídico fundado na manifestação da vontade dos partícipes, a principal diferença está no interesse entre as partes: nos convênios esses interesses são convergentes e, por sua vez, nos contratos eles são opostos e diversos. Nesse contexto, como os convênios não produzem vantagens econômicas para nenhuma das partes, algumas regras próprias da contratação administrativa não se aplicam, como por exemplo o processo licitatório (CARVALHO FILHO, 2015; JUSTEN FILHO, 2016).

Embora os convênios sejam firmados com diferentes nomenclaturas, a sua natureza jurídica independe da denominação atribuída ao instrumento (CARVALHO FILHO, 2015; JUSTEN FILHO, 2016). Segundo Justem Filho (2016), os convênios se dividem em duas espécies básicas: (i) as que envolvem transferência de recursos financeiros dos cofres públicos e (ii) as que não envolvem essa transferência. Dentre as nomenclaturas atribuídas aos convênios pela legislação vigente, destaca-se:

- a) convênio: instrumento que formaliza da transferência de recursos financeiros da União e que tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal – direta ou indireta – e, de outro lado, órgão da Administração Pública estadual, distrital ou municipal – direta ou indireta – ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, atuando em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007);
- b) acordo de cooperação: instrumento que formaliza as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014f).

Nesse contexto, a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) evidencia os interesses comuns e coincidentes em três tipos de instrumentos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019d), são eles:

- a) protocolo de intenções: trata-se de um ajuste amplo e genérico que não envolve a transferência de recursos financeiros e visa manifestar o interesse em desenvolver ações no futuro. Conhecido também como ‘acordo guarda-chuva’;

- b) acordo de cooperação: trata-se em um instrumento jurídico embasado no caráter recíproco dos objetivos a serem atingidos sem transferência de recursos financeiro entre os partícipes;
- c) convênio: trata-se em um instrumento jurídico que estabelece atividades em áreas de mútuo interesse dos partícipes com transferência de recursos financeiros.

As eventuais alterações, inclusões e exclusões de alguma cláusula de instrumentos celebrados – desde que não altere o seu objeto – são formalizadas por meio de ‘termo aditivo’ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019d).

De acordo com a Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER), os acordos internacionais da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) são formalizados por meio de protocolo de intenções e acordos de cooperação, geralmente com vigência de cinco anos.

4.2 Modelagem do processo

De modo geral, a celebração de convênios envolve quatro fases: (i) proposição, (ii) formalização, (iii) execução e (iv) prestação de contas (BRASIL, 2016a). Nessa referência, realizou-se a modelagem do processo de celebração de acordo internacional, que compreende as fases iniciais de (i) proposição e (ii) formalização.

Realizou-se a coleta de dados por meio de análise de documentos, entrevistas não estruturadas realizadas presencialmente e/ou por telefone e análise do fluxo de tramitação de outros acordos internacionais. Validou-se todos os dados coletados com os responsáveis.

Para subsidiar a modelagem do processo em seu estado futuro, identificou-se as principais dificuldades enfrentadas pelos atores durante a execução de suas tarefas e também boas práticas de gestão com outros departamentos da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Rio Grande do Sul.

Realizou-se a modelagem em nível de atividades com o auxílio da ferramenta Bizagi *Modeler* que também é utilizado pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Após a validação da modelo do processo em seu estado atual, realizou-se a modelagem do processo no estado futuro, apresentado nos próximos tópicos.

4.2.1 Modelagem no estado atual

Inicialmente buscou-se identificar os atores e detalhar as atividades desenvolvidas no processo. Realizou-se a coleta de dados por meio de análise de documentos e entrevistas não estruturadas com o objetivo de compreender melhor como o processo de celebração de acordo internacional é gerenciado atualmente na instituição. Os atores do processo estão representados do Quadro 3 e o modelo do processo – estado atual – está no Apêndice A.

Quadro 3 – Atores do processo de celebração de acordo internacional

Ator	Descrição
Solicitante	Servidor ou discente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) responsável pela proposição da celebração de acordo internacional
Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER)	Órgão responsável pela articulação, promoção e administração da cooperação entre a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e outras instituições de ensino ou organismos internacionais governamentais e não-governamentais
Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	Órgão responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos
Secretaria do Conselho Universitário (CONSUNI)	Responsável por receber, examinar, distribuir e expedir os documentos e correspondências do CONSUNI
Comissão de Relações Universidade-Sociedade (CRU-S)	Responsável pela análise e parecer sobre os convênios que são celebrados entre a UNIPAMPA e as instituições públicas e privadas de qualquer natureza
Conselho Universitário (CONSUNI)	Órgão máximo da administração superior da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)
Reitor	Dirigente máximo da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)
Conveniente	Instituição estrangeira que participa da celebração de acordo internacional

Paralelamente a identificação dos atores e detalhamento das atividades, buscou-se identificar também as referências normativas e legais aplicáveis aos acordos de cooperação. Essa identificação tem como objetivo verificar quais são as atividades necessárias para atender a legislação vigente, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Atividades necessárias para atender a legislação

Atividade	Ator	Referência normativa legal
Preparar documentos	Solicitante	Pareceres da Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal (PGF) n° 3/2013, de 9 de maio de 2013 e n° 15/2013, de 2 de dezembro de 2013
Solicitar análise jurídica	Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER)	Norma Operacional da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) n° 2/2019, de 10 de abril de 2019
Realizar análise jurídica das minutas e de seus respectivos termos aditivos e emitir parecer	Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	Portaria da Procuradoria-Geral Federal (PGF) n° 526, de 26 de agosto de 2013
Receber, examinar e encaminhar a solicitação	Secretaria do Conselho Universitário (CONSUNI)	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 33, de 29 de setembro de 2011
Realizar análise sobre a celebração do acordo internacional e emitir parecer	Comissão de Relações Universidade-Sociedade (CRU-S)	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 33, de 29 de setembro de 2011
Incluir o processo na pauta da reunião do CONSUNI	Secretaria do Conselho Universitário (CONSUNI)	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 33, de 29 de setembro de 2011
Deliberar sobre a celebração do acordo internacional	Conselho Universitário (CONSUNI)	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 33, de 29 de setembro de 2011
Elaborar e encaminhar o extrato da ata da reunião	Secretaria do Conselho Universitário (CONSUNI)	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 33, de 29 de setembro de 2011
Assinar o acordo internacional	Reitor	Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n° 5, de 17 de junho de 2010

Fonte: Autor (2019)

A utilização de sistemas informatizados para a gestão e trâmites de processos administrativos em meio eletrônico é uma exigência para os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2015a). Em 2019, os processos administrativos da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) passaram a tramitar no Sistema Eletrônico de Informações (SEI)²⁸ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019e). Os acordos internacionais tramitam no SEI como processos de 'relações internacionais: cooperação internacional'. A Tabela 1 apresenta os acordos internacionais em tramitação²⁹.

Tabela 1 – Acordos internacionais em tramitação

Protocolo	País	Abertura	Tempo (dias)
23100.005677/2019-20	Estônia	25/03/2019	237
23100.005709/2019-97	Portugal	26/03/2019	236
23100.006885/2019-46	Espanha	08/04/2019	222
23100.007525/2019-61	Alemanha	16/04/2019	215
23100.012146/2019-93	Chile	19/06/2019	151
23100.012768/2019-11	México	01/07/2019	139
23100.002125/2017-06	Espanha	16/10/2019	32

Fonte: Autor (2019)

Identificou-se sete acordos internacionais em tramitação e com a ferramenta de estatística do próprio Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é possível verificar que a maioria dos processos estão em tramitação há mais de 90 dias. Esse é o prazo

²⁸ Desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e cedido gratuitamente para outras instituições públicas, o SEI permite ao usuário criar, editar, assinar e tramitar documentos eletronicamente em um ambiente virtual.

²⁹ Até o dia 17 de novembro de 2019.

necessário para tramitar os acordos nacionais³⁰ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019d).

Para fomentar a celebração dos acordos internacionais, a Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER) disponibiliza em sua página na internet os modelos de minutas para protocolo de intenções – em português, inglês e espanhol – e para acordo de cooperação – em português e espanhol. A DAEINTER também divulga as orientações básicas sobre o processo, incluindo um *checklist* de documentos necessários para iniciar a tramitação no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

4.2.2 Modelagem no estado futuro

Primeiramente, verificou-se o fluxo de alguns dos processos disponíveis publicamente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e comparou-se com o fluxo de processo modelado. Em um segundo momento, durante as reuniões realizadas com os atores, buscou-se validar as informações coletadas e identificar as principais dificuldades enfrentadas durante a execução das tarefas. Esse trabalho possibilitou identificar três pontos de melhoria que estão apresentados no Quadro 5.

Quadro 5 – Pontos de melhoria identificados

Referência	Ponto identificado	Oportunidade de melhoria
1	Processos retornam à Procuradoria Federal após a inclusão de cláusulas por parte do convenente	Verificar cláusulas com o convenente antes de tramitar o processo
2	Acordos aprovados que foram enviados não retornam assinados	Assinar digitalmente os acordos aprovados
3	Acordos aprovados não publicados	Publicar acordos celebrados em meios oficiais

Fonte: Autor (2019)

³⁰ Os instrumentos adotados nos acordos nacionais são: protocolo de intenções, acordo de cooperação e convênio (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019d).

Dos três pontos identificados, o primeiro tem impacto diretamente o fluxo do processo, pois provoca retornos no fluxo do processo após a sucessivas alterações; o segundo ponto é o mais crítico, pois interrompe completamente o fluxo do processo; por sua vez, o terceiro está relacionado com questões normativas legais. Destaca-se que os contratos, convênios, aditivos e distratos são atos oficiais que devem ser publicados em extrato no Diário Oficial da União (DOU) (BRASIL, 2017e, 2018c).

Com o objetivo de identificar boas práticas de gestão, realizou-se entrevistas não estruturadas com gestores da Divisão de Gestão de Convênios da Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN) e da Divisão de Estágios da Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e de outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Rio Grande do Sul, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Boas práticas de gestão identificadas

Universidade	Departamento	Boas práticas de gestão
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	Divisão de Gestão de Convênios da Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN)	Módulo de Convênios do sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI) para divulgação dos convênios assinados
	Divisão de Estágios da Pró-reitora de Graduação (PROGRAD)	Modelos de minuta específicos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Secretaria de Relações Internacionais (RELINTER)	Modelos de minuta específicos
Universidade Federal de Pelotas (UFPeI)	Coordenação de Relações Internacionais (CRInter)	Modelos de minuta específicos
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	Secretaria de Apoio Internacional (SAI)	Modelos de minuta específicos
	Coordenadoria de Projetos e Convênios (COPROC)	Boletim de Convênios para publicação oficial dos acordos celebrados pela UFSM
Universidade Federal de Rio Grande (FURG)	Secretaria de Relações Internacionais (Reinter)	Sistema para consulta dos processos em tramitação

Dentre as boas práticas de gestão identificadas, destaca-se a adoção de modelos de minuta específicos e que abordam determinados casos, como por exemplo: mobilidade acadêmica internacional, dupla diplomação, estágio internacional ou acordo de cotutela. Identificou-se que essa prática possibilita a tramitação mais ágil, diminuindo assim os retornos no fluxo do processo. Modelos mais específicos permitem também a prévia identificação e validação de cláusulas essenciais para determinados tipo de acordos, além de facilitar o preenchimento por parte do solicitante. Em determinados casos, é possível que a Procuradoria Federal opte por elaborar um parecer referencial que pode ser aplicado a todos os acordos posteriores semelhantes, como observou-se na Divisão de Estágios da Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD).

Outra prática de gestão que se destaca é a implementação de sistemas informatizados que aumentam a eficiência e eficácia dos processos. No caso do Módulo de Convênios do sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI), utilizado pela Divisão de Gestão de Convênios da Pró-Reitora de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN), é possível enviar notificações aos servidores cadastrados como interessados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2016), além de permitir a consulta aos dados cadastrados no sistema por toda a população, aumentando assim a transparência administrativa. Destaca-se também que o módulo foi desenvolvido pelos servidores da própria instituição e pode ser adaptado às novas necessidades. Nesse sentido, os usuários do sistema devem formalizar a sua demanda de melhoria junto a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC).

A identificação dos pontos de melhoria e de boas práticas de gestão serviram principalmente para subsidiar a modelagem do processo no estado futuro, conforme apresentado no Apêndice B. Nota-se poucas diferenças entre os modelos apresentados – estado atual e futuro –, pois algumas proposições de melhorias têm por objeto as tarefas executadas pelos atores, conforme apresentado no próximo tópico.

4.3 Plano de ação

O plano de ação tem por objetivo facilitar a implementação das melhorias, uma vez que permite a compreensão global de todo o processo de implementação

(BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Dessa forma, as proposições de melhorias estão formalizadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Plano de ação para implementação das melhorias

Quem?	O que?	Onde?	Quando?	Por que?	Como?
Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER)	Publicar acordos celebrados em meio oficial	Extrato do Diário Oficial da União (DOU)	A partir dos próximos acordos assinados	Atender a legislação vigente	Solicitar para a Secretaria Executiva do Gabinete da Reitoria
Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER)	Criar modelos de minutas específicos	Página da DAEINTER e/ou Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	Desde que possível	Agilizar a tramitação dos processos evitando retornos no fluxo do processo por meio a verificação de cláusulas essenciais junto com o conveniente no início da tramitação	Disponibilizar modelos na página da DAEINTER
Diretoria de Assuntos Estratégicos, Relações Institucionais e Internacionais (DAEINTER)	Adotar assinatura digital nos acordos aprovados	Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	Após atualização do SEI para a versão 3.1 prevista para o 1º semestre de 2020	Agilizar a tramitação dos processos garantindo que os processos sejam assinados	Cadastrar usuários externos no SEI

Fonte: Autor (2019)

A primeira proposição está relacionada com o princípio da publicidade, que estabelece que os agentes públicos devem levar os atos administrativos ao conhecimento público (BRASIL, 1988; CARVALHO FILHO, 2015; CHIAVENATO, 2008; PALUDO, 2010). Considerando também a legislação vigente que determina que os contratos, convênios, aditivos e distratos são atos oficiais que devem ser publicados em extrato no Diário Oficial da União (DOU) (BRASIL, 2017e, 2018c), propõe-se publicar acordos celebrados em meio oficial.

A segunda proposição está relacionada com os retornos no fluxo do processo após a sucessivas alterações, principalmente pela inclusão de cláusulas por parte do conveniente após a análise jurídica por parte da Procuradoria Federal. Considerando os benefícios da adoção de modelos de minuta específicos propõe-se a criação desses modelos, principalmente para agilizar a tramitação dos processos.

A terceira proposição – principal diferença entre os modelos no estado atual e futuro – está relacionada com a alteração da forma como os acordos aprovados são assinados. Atualmente os acordos aprovados são assinados em quatro cópias físicas e enviados pelos Correios para assinatura do conveniente. Porém, observou-se que alguns documentos não retornam assinados, ocasionando assim o encerramento dos processos. Embora seja possível rastrear os documentos enviados por meio do serviço de registro de objetos, vários fatores podem contribuir para esse fato, como por exemplo: a mudança de endereço do destinatário, o extravio, roubo ou entrega indevida da correspondência e até mesmo questões alfandegárias. Identificou-se que esse é um ponto crítico, pois interrompe completamente o fluxo do processo. Destaca-se ainda que esse fato ocorre também em outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Rio Grande do Sul consultadas.

Identificou-se que o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) permite o cadastramento de usuários externos que podem ser autorizados a visualizar integralmente o processo ou somente a documentos específicos, incluindo autorização para assinatura de documentos (BRASIL, 2015b). Dessa forma, verificou-se a possibilidade de cadastrar usuários estrangeiros com a Divisão de Gestão do Sistema SEI do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

Dessa forma, em contato telefônico realizado diretamente com a autora e gestora do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Patrícia Valentina Ribeiro Santana Garcia, constatou-se a versão 3.1 do SEI permite o cadastramento de usuários estrangeiro, incluindo o suporte de múltiplos idiomas. Verificou-se que a

Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) utiliza a versão 3.0.15 e, de acordo com a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC), existe a previsão para atualização no primeiro semestre de 2020. Ainda segundo a DTIC, não há inviabilidade para atualização do SEI, visto que não foram identificados impactos negativos nos testes realizados com a nova versão.

Sendo assim, considerando a possibilidade de cadastramento de usuários externos e a viabilidade da atualização, propõe-se a alteração da forma como os acordos aprovados são assinados. Espera-se que a adoção da assinatura digital torne o processo mais ágil e diminua os custos referentes aos serviços de envio de correspondências internacionais. Essa redução do tempo de tramitação é uma funcionalidade do próprio Sistema Eletrônico de Informações (SEI), pois permite a atuação simultânea de vários atores em um mesmo processo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, 2019e).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tem por objetivo apresentar as considerações a respeito da questão de pesquisa e dos objetivos do trabalho, bem como a proposição de estudos futuros.

Com relação a questão de pesquisa³¹, constatou-se que os processos contribuem com a integração dos diferentes departamentos da organização para a produção de resultados. Nesse contexto, a gestão de processos de negócio contribui com o aperfeiçoamento contínuo dos processos para a construção de uma organização mais ágil e integrada, na qual a modelagem contribui efetivamente na simplificação e melhoria contínua dos processos.

No caso da organização em estudo – estruturada verticalmente em múltiplos departamentos distribuídos em mais de uma localização geográfica – a gestão de processos de negócio – potencializada com a implementação de sistemas informatizados – é importante para a superação dos desafios relacionados com a complexidade organizacional. Dessa forma, conclui-se que a gestão de processos de negócio contribui com a melhoria contínua dos processos das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), como foi possível verificar nos resultados do presente estudo.

Conclui-se também que os objetivos foram atingidos, pois realizou-se proposições de melhorias relacionadas à gestão de processos de negócio no processo de celebração de acordo internacional da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Nesse contexto, as proposições de melhorias foram realizadas após: (i) identificar o processo prioritário, (ii) modelar o processo em seu estado atual e futuro e (iii) elaborar um plano de ação para a implementação das melhorias.

Embora as proposições de melhorias não modifiquem radicalmente o desenho do processo, elas provocam impactos em seu desempenho e resultados. Dessa forma, são ajustes pontuais para atender a legislação vigente e aumentar a eficiência e eficácia do processo. Esses ajustes têm por objetivo melhorar o fluxo de tramitação, reduzindo assim o prazo de tramitação que atualmente é superior a 90 dias.

Dentre os resultados obtidos com a modelagem do processo de celebração de acordo internacional, destaca-se a implementação de sistemas informatizados que aumentam a eficiência e eficácia dos processos. Nesse contexto, a implementação do

³¹ Como a gestão de processos de negócio pode contribuir para a identificação de oportunidades de melhoria em um processo de uma Instituição Pública de Ensino Superior (IPES)?

Sistema Eletrônico de Informações (SEI) insere-se em um contexto mais amplo na busca de métodos e práticas inovadores que permitem melhorar a gestão e a qualidade do serviço público prestado a população. Dessa forma, o SEI fortalece toda uma estrutura nacional criada para agilizar, reduzir os custos e aumentar a produtividade e transparência dos processos da Administração Pública, que por sua vez, assegura a sua evolução ao longo do tempo com novas funcionalidades.

No caso do Módulo de Convênios do sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI) além de ser uma potente ferramenta para a transparência administrativa, destaca-se também a sua potencialidade no acompanhamento dos convênios celebrados, principalmente nas fases de (iii) execução e (iv) prestação de contas, que não foram objetos de estudo no presente trabalho.

Por fim, à guisa de estudos futuros, sugere-se a modelagem das outras fases do processo de celebração de acordo internacional, são elas: (iii) execução e (iv) prestação de contas. Dessa forma, espera-se que os resultados desses estudos possam contribuir também com o aperfeiçoamento dos processos da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e, conseqüentemente, com a melhoria da sua gestão e da qualidade do serviço público prestado a população.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Elzimar; RASOTO, Vanessa Ishikawa; CARVALHO, Hilda Alberton de. Gerenciamento de processos nas instituições federais de ensino superior. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**. Curitiba, v. 7, n. 2, p. 171-201, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5706>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ARAUJO, Luis César G. de; GARCIA, Adriana Amadeu; MARTINES, Simone. **Gestão de processos**: melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS PROFESSIONALS. **Guia para gerenciamento de processos de negócio**: BPM CBOOK. Brasília, DF: ABPMP Brasil, 2013.

BIAZZI, Monica Rottmann de; MUSCAT, Antonio Rafael Namur; BIAZZI, Jorge Luiz de. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Revista Gestão & Produção**. São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a13v18n4.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BALDAM, Roquemar de Lima *et al.* **Gerenciamento de processos de negócio**. 2. ed. São Paulo: Érica, 2007.

BALDAM, Roquemar; VALLE, Rogerio; ROZENFELD, Henrique. **Gerenciamento de processos de negócio**: uma referência para implantação prática. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

BORBA, Enilda Trindade; BOER GARBIN, Fernanda Gobbi de; COSTA, Natana Pedroso da; ANDREOLI, Giovani Souza; ALBANO, Cláudio Sonáglia. Otimização de um processo administrativo através do *Business Process Management*. **Revista do Centro de Ciências da Economia e Informática**. Bagé, v. 22, n. 37, p. 63-81, jul./dez. 2017. Disponível em: http://revista.urcamp.tche.br/index.php/Revista_CCEI/article/view/231/pdf_69. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro 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: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia 'd' simplificação.** 2. ed. Brasília, DF: Secretaria de Gestão Pública, 2006. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/D.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008.** Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestados ao cidadão, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a Carta de Serviço ao Cidadão e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de gestão de processos de governo.** Versão jul./2011. Brasília, DF: Secretaria de Gestão Pública, 2011. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/content/guia-de-gestao-de-processos>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 526, de 26 de agosto de 2013.** Estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2013. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30044024/do1-2013-08-30-portaria-n-526-de-26-de-agosto-de-2013-300. Acesso em: 28 out. 2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de serviços ao cidadão**: guia metodológico. Versão 3/2014. Brasília, DF: Secretaria de Gestão Pública, 2014a. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação. Brasília, DF: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conehecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Versão 1/2014. Brasília, DF: Secretaria de Gestão Pública, 2014c. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país**: 2003-2014. Brasília, DF: Secretaria de Educação Superior, 2014d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16762-balanco-social-sesu-2003-2014>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional da Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (...). Brasília, DF: Presidência da República, 2014f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual do usuário**: Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Atualizado em 14 maio 2015. Brasília, DF: *Software Público Brasileiro*, 2015b. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/sumario>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/convenios-e-outros-repasses-6-edicao-inclui-errata.htm>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de boas práticas consultivas**. 4. ed. rev. ampl. atual. Brasília, DF: Consultoria-Geral da União, 2016b. Disponível em: http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266945. Acesso em: 28 out. 2019

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.215, de 29 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2017e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9215.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Coletânea de defesa do usuário de serviços públicos**. 1. ed. Brasília, DF: Ouvidoria-Geral da União, 2018a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29795/3/Coletanea_de_defesa_do_usuario_de_servicos_publicos.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 283, de 2 de outubro de 2018**. Dispõe sobre normas para publicação e pagamento de atos no Diário Oficial da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2018c. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/43716640/do1-2018-10-03-portaria-n-283-de-2-de-outubro-de-2018-43716563. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Estrutura organizacional**. atual. 17 abr. 2019. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 2 ago. 2019.

CARVALHO, Kelli Adriane de; SOUSA, Jonilto Costa. Gestão por processos: novo modelo de gestão para as instituições públicas de ensino superior. **Revista Administração em Diálogo**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 1-18, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/25298>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo: revista, ampliada e atualizada até 31/12/2014**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto; SOUSA, Rui. **O método do estudo de caso na engenharia de produção**. In: CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto (org.). Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, métodos e processos: administrando organizações por meio de processos de negócio**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**. Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/issue/view/7>. Acesso em: 17 jul. 2019.

FLEURY, Afonso. **Planejamento do projeto de pesquisa e definição do modelo teórico**. In: CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto (org.). Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

GARBIN, Fernanda Gobbi de Boer; CATEN, Carla Schwengber ten; MÜLLER, Cláudio José. **Escritórios de processos e a maturidade em gestão por processos**. 1. ed. Beau Bassin: OmniScriptum Publishing Group, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAMMER, Michel. **O que é gestão de processos de negocio?** In: BROCKE, Jan vom; ROSEMAN, Michel (org.). Manual de BPM: gestão de processos de negócio. Porto Alegre: Bookman, 2013.

HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**: estratégia revolucionária para o aperfeiçoamento da qualidade, da produtividade e da competitividade. São Paulo: Makron Books, 1993.

JESUS, Leandro; MACIEIRA, André. **Repensando a gestão por meio de processos**: como BPM pode transformar negócios e gerar crescimento e lucro. Rio de Janeiro: EloGroup, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, Roberto Antonio. **Abordagens quantitativa e qualitativa**. In: CAUCHICK MIGUEL, Paulo Augusto (org.). Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PAIM, Rafael *et al.* **Gestão de processos**: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

PAVANI JÚNIOR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e gestão por processos**: gestão orientada à entrega por meio de objetos – Metodologia GAUSS. São Paulo: M. Books, 2011.

TREGGAR, Roger; JESUS, Leandro; MACIEIRA, André. **Estabelecendo o escritório de processos**. Rio de Janeiro: EloGroup, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Plano de desenvolvimento institucional 2014-2018**. Bagé: UNIPAMPA, 2013. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/pdi/files/2015/08/PDI_Unipampa_v19_.compressed.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI)**: módulo de convênios. Versão 1.1. Bagé: UNIPAMPA, 2016. Disponível em: <https://guri.unipampa.edu.br/man/publico/downloadById/35>. Acesso em: 12 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Portaria nº 28, de 9 de janeiro de 2018**. Cria o escritório de processos (EPROC) e dá outras providências. Bagé: UNIPAMPA, 2018. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2018/05/portaria-28_2018-unipampa.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Resolução nº 246, de 27 de junho de 2019**. Aprova o plano de desenvolvimento institucional (PDI 2019-2023). Bagé: UNIPAMPA, 2019a. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/consuni/resolucoes/>. Acesso em: 18 jul. 2019.

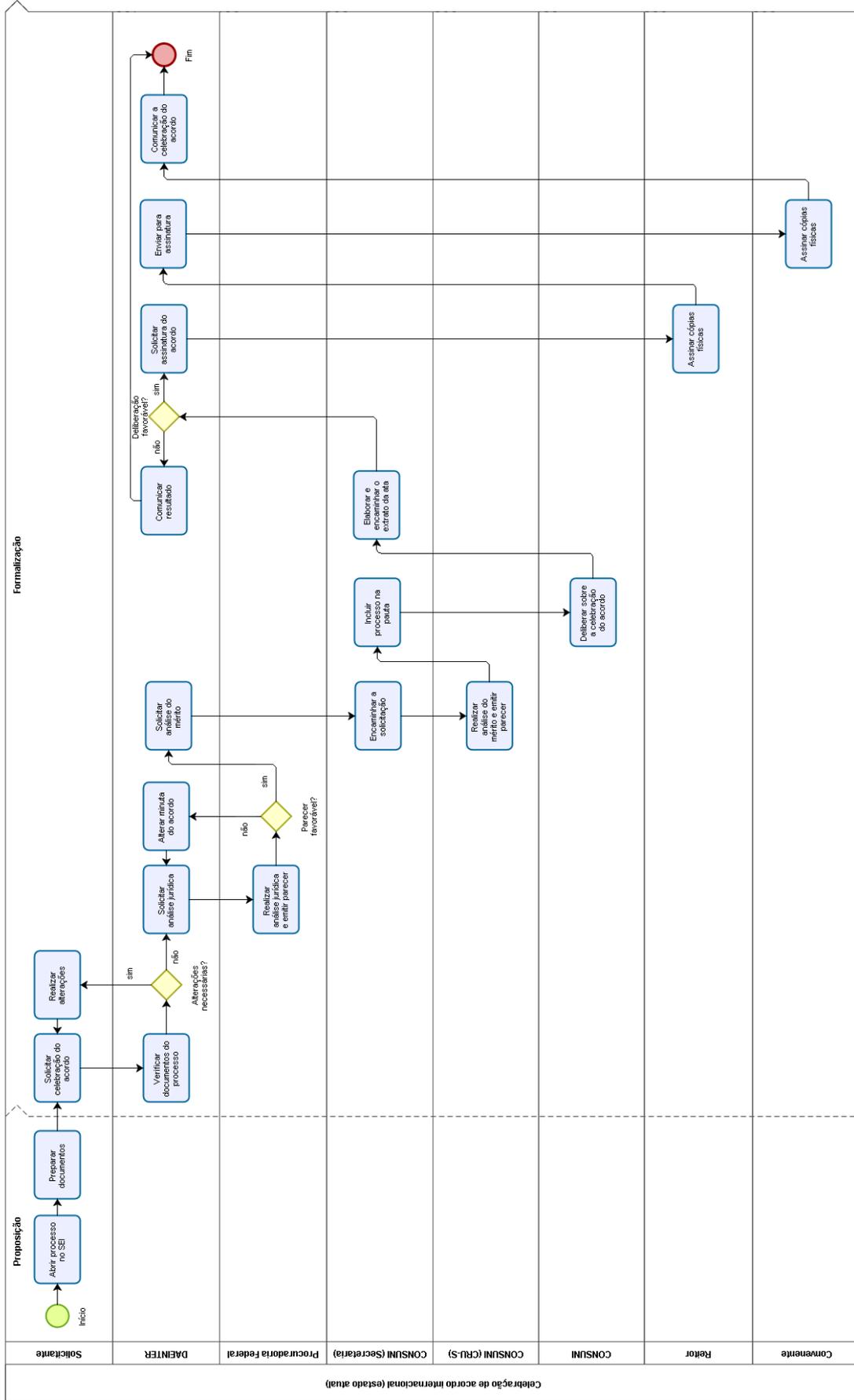
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Manual de gestão de processos**. Versão 1. Bagé: Escritório de Processos, 2019b. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/04/manual-de-gestao-de-processos.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Relatório integrado de gestão do exercício de 2018**. Bagé: Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura, 2019c. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/07/relatorio-de-gestao-unipampa-2018.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Orientações básicas para celebração de protocolo de intenções, acordo de cooperação e convênio**. Bagé: Divisão de Gestão de Convênios, 2019d. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/09/orientacaoe-protocolo-de-intencoes_acordos_convenios.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. **Memorando-Circular nº 1/2019 UNIPAMPA/GR, de 03 de janeiro de 2019**. Implantação do SEI. Bagé: Gabinete da Reitoria, 2019e. Disponível em: https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=0003305&codigo_crc=03861213&hash_download=7127bb4c569c05d46e4ae9a76c30f908b736c37ca06b2b3cad3dd3b31857572037548293254c524884abb400af5a78a119bf97bda5703f986dcf4faaabc78800&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 18 nov. 2019.

APÊNDICE A – Modelo do processo (estado atual)



APÊNDICE B – Modelo do processo (estado futuro)

