
Desempenho de Processos em uma Organização Pública: O Caso dos Processos de Emissão de CCU e TD no INCRA/SR(03)

Factors that May Compromise Process Performance in a Public Organization: The Case of the Process of CCU and TD in INCRA/SR (03)

LARISSA GOMES HOLANDA DE SÁ 
IONETE CAVALCANTI DE MORAES
MARIA IRAÊ DE SOUZA CORRÊA
ROMILSON MARQUES CABRAL
CAROL SOARES BEZERRA DE SÁ PEIXOTO

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar os pontos críticos dos processos de titulação do INCRA. O estudo de processos permite revisar procedimentos e implementar melhorias no serviço público em geral. Na fundamentação teórica, utilizaram-se estudos de gestão por processos e trabalhos que investigaram pontos críticos dos processos nas instituições públicas. Como abordagem metodológica, optou-se pelo estudo qualitativo de caso único. O *corpus* constituiu-se pela transcrição das entrevistas com servidores e das notas de observação de campo. Para análise, adotou-se a técnica de análise de conteúdo realizada a partir de uma categorização preliminar. Para auxiliar a sistematização, utilizou-se o *software* Atlas/Ti. Foram identificados os seguintes pontos críticos nos processos investigados: cultura organizacional, recursos tecnológicos disponíveis, estrutura organizacional, aspectos normativos, entre outros. Conclui-se que a maioria dos pontos críticos encontrados não são gerenciáveis pelo INCRA/SR(03), são determinados por fatores do ambiente externo (INCRA/SEDE, Governo Federal e outras organizações).

Palavras-chave: Processos. Organizações Públicas. Titulação do INCRA. Pontos críticos.

ABSTRACT

The objective of this study was to identify the critical points of the INCRA titling processes. The study of processes allows review procedures and implement improvements in the public service in general. In the theoretical basis, management studies by processes and works that investigated critical points of the processes in the public institutions were used. As a methodological approach, we opted for the qualitative study of a single case. The corpus consisted of the transcription of interviews with servers and field observation notes. For the analysis, the technique of content analysis was adopted based on a preliminary categorization. To support the systematization, the Atlas / Ti software was used. The following critical points were identified in the investigated processes: organizational culture, available technological resources, organizational structure, normative aspects, among others. It is concluded that most of the critical points found are not manageable by INCRA / SR (03), are determined by factors of the external environment (INCRA / SEDE, Federal Government and other organizations).

Keywords: Processes. Public Organizations. Title of INCRA. Critical points.

1. INTRODUÇÃO

A palavra processo pode remeter a uma infinidade de áreas (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). Conforme Cruz (2015, p. 7), “nada pode existir sem que um processo o tenha produzido!”. Ou seja, tudo o que é conhecido está relacionado a processos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, administrativos, dentre outros. No campo da administração, segundo Gonçalves (2000), ainda há muito a se estudar e aplicar nas organizações no que se refere a processos, pois é preciso aperfeiçoar o entendimento do seu funcionamento. Essa constatação trazida por Gonçalves é ressaltada por Capote (2011), ao enfatizar que os processos precisam ser entendidos, avaliados, melhorados e gerenciados para o bem do desempenho organizacional.

Embora analisar e aperfeiçoar processos não sejam conceitos dos mais revolucionários, uma vez que vêm sendo utilizados há décadas, correspondem a uma abordagem que tem se tornado cada vez mais forte (SMITH, 2007). Essa necessidade de se estudar os processos

se justifica por serem eles considerados parte do tripé fundamental de qualquer organização, juntamente com as pessoas e a tecnologia, além de atravessar inúmeras áreas organizacionais (FAYER, 2013). Ainda é possível destacar sua relevância ao enfatizar que o contexto de processos está intrínseco ao cotidiano das empresas (MARTINAZZO et al., 2014; MOREIRA, 2016). Cruz (2015) ressalta em sua obra o quanto é importante para as empresas, seja qual for a sua natureza (ONG, instituição pública ou privada, do setor industrial ou prestador de serviços), a organização dos seus processos, para operar com mais eficiência, eficácia, lucratividade e qualidade.

Diante dessa importância, as organizações, sejam elas públicas ou privadas, buscam otimizar os recursos físicos, materiais e humanos como forma de melhorar seus processos (MIZAEL et al., 2014). No entanto, os processos têm sido analisados, melhorados e aperfeiçoados com mais frequência nas organizações privadas; no setor público essas iniciativas têm se mostrado bastante tímidas, não sendo tratadas com a devida ênfase (FALCÃO JÚNIOR; SANTOS, 2016).

Percebeu-se, assim, a necessidade de se estudar os processos nas organizações públicas, no intuito de acompanhar e melhorar o seu desempenho. Para as organizações públicas, verificar como os processos são realizados permite revisar seus procedimentos e implementar melhorias em prol do serviço público como um todo (MENDONÇA, 2014). Principalmente porque os gestores públicos têm utilizado ferramentas originadas nas empresas privadas. Contudo, é importante salientar que as organizações públicas possuem uma série de especificidades relacionadas à herança de um modelo patrimonial-burocrático com resquícios ainda vigentes (FARIAS FILHO; MIRANDA; 2016; MIRANDA; KEMPFER, 2016; REZENDE, 2016). Dentre essas características, cabe destacar a hierarquia rígida, a cultura resistente à mudança, o apego às normas e regulamentos, além das discontinuidades devido aos ciclos eleitorais. Essas especificidades das instituições públicas podem interferir na execução dos processos, trazendo ineficiência para os mesmos. Dessa forma, não se pode simplesmente empregar o modelo utilizado pelo setor privado; é necessário estudá-lo e adaptá-lo de acordo com a realidade das instituições públicas (BIAZZI, 2007).

Levando-se em consideração a relevância dos processos nas instituições públicas e a carência de estudos nessa área, este estudo investigou os processos de emissão de Contrato de Concessão de Uso - CCU e de Título de Domínio - TD realizados pelo INCRA. Desse modo, o presente estudo buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Quais os pontos críticos dos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03)?**

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Processos

A palavra processo tem vários significados e pode ser utilizado de diversas formas e em áreas distintas do cotidiano: processos judiciais, processos mecânicos, processos químicos, dentre outros (BALDAM; VALLE; ROZENFELD, 2014). No campo da administração, diversos autores buscaram definir o que é um processo. Contudo, é possível perceber um alto grau de semelhança entre essas definições.

Para Davenport (1993), processo corresponde a uma ordem específica de atividades de trabalho ao longo do tempo e do espaço, com início e fim, e entradas e saídas claramente identificadas. Para Harrington (1993), o processo visa a apoiar os objetivos finais da organização e se refere a um grupo de atividades interligadas em sequência lógica, que utilizam os recursos da organização para gerar resultados. Ambos os autores, ressaltam a questão do ordenamento lógico das atividades de um processo, bem como as entradas/recursos e saídas/resultados. Contudo, Harrington (1993) ressaltou em seu estudo a ideia de agregação de valor durante o processo, após receber o insumo e antes de entregar o produto ao cliente interno ou externo.

Em sentido semelhante, Gonçalves (2000) também destaca a existência de entradas e saídas com adição de valor durante os processos. Conforme o autor, os resultados do processo podem ser tangíveis ou intangíveis, porém devem ser destinados a um cliente específico.

No contexto da administração pública e no âmbito do Programa GesPública do Governo Federal, processo é definido como um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão (BRASIL, 2011).

É possível perceber, portanto, que o conceito de processo não é único, porém são notadas similaridades entre os elementos apontados pelos autores. Assim, para este estudo, será adotada a visão de Harrington (1993) e Gonçalves (2000) por considerá-la mais completa e em virtude de ambos ressaltarem a agregação de valor e o foco no cliente final específico. Essa visão está em consonância com o objeto da pesquisa porque o escopo da investigação envolve processos públicos voltados ao cidadão beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, cliente final da Superintendência Regional do INCRA em Pernambuco - INCRA/SR(03).

2.2. Especificidades das organizações públicas e processos organizacionais

As organizações públicas são sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos responsáveis pela prestação de serviços públicos para a sociedade. Essas instituições atuam e interagem com o ambiente por meio de pessoas, tecnologias, trocas de informações e estruturas organizacionais (MATIAS-PEREIRA, 2014).

No âmbito do setor público, as instituições funcionam por meio de um elevado nível burocrático que envolve o cumprimento de regras, regulamentos, normas e leis (ROSA, 2013). Em seu estudo, Biazzini e Muscat (2007) também afirmam a existência de um grande apego às normas pelas instituições públicas. Na visão desses autores, esse fator gera resistência às mudanças, inclusive àquelas que buscam melhorias, e pode influenciar as atividades e os processos das organizações públicas.

As organizações públicas, em comparação ao setor privado, enfrentam mais empecilhos para gerenciar seus processos (SILVA, 2014; SILVA; VIEIRA; CLARO, 2021). Esses motivos podem ser considerados fatores críticos em decorrência das especificidades das organizações públicas. Neste sentido, alguns estudos vêm buscando identificar as possíveis dificuldades de se implantar *Business Process Management* - BPM ou uma gestão por processos nas organizações, sejam elas privadas ou públicas (ROSEMANN; BROCKE, 2010; SANTOS, 2012; CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013; DAMIAN, 2015; LATINI, 2015). O estudo de Rosemann e Brocke (2010), por exemplo, identificou seis elementos críticos para a implantação de

BPM nas organizações: o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura.

O alinhamento estratégico, segundo Rosemann e Brocke (2010), corresponde à ligação entre as prioridades organizacionais e os processos; ou seja, a gestão por processos deve estar alinhada à estratégia geral da organização. No que se refere à governança, os autores defendem que a gestão por processos exige uma responsabilidade apropriada e transparente em termos de funções e para diferentes níveis organizacionais. Quanto aos métodos, Rosemann e Brocke (2010) asseveram que, no contexto do BPM, correspondem a um conjunto de ferramentas que suportam e permitem atividades ao longo do ciclo de vida do processo e em iniciativas de BPM nas organizações. Concernente à tecnologia de informação, os autores ressaltam a sua importância para a implantação de BPM nas organizações, principalmente no que se refere à compreensão dos softwares quanto ao processo e como ele deve ser executado. Já as pessoas, por sua vez, são identificadas pelos autores como um elemento central do BPM, pois aprimoram e aplicam continuamente suas habilidades e conhecimentos no gerenciamento e na execução dos processos. Por último, os autores destacam que a cultura apresenta forte impacto na implantação de gestão por processos nas organizações; assim, valores organizacionais específicos podem colaborar ou prejudicar uma iniciativa nesse sentido.

Considerando esses elementos críticos, Rosemann e Brocke (2010) asseveram que, ao analisar os processos de uma instituição, deve ser estruturado e delineado um quadro abrangente, a partir de um entendimento holístico da sua capacidade organizacional, não apenas como uma execução de tarefas. Isso requer uma perspectiva ampla da organização e a identificação das principais áreas de capacidade que são relevantes para o sucesso ou insucesso da gestão por processos.

No que concerne às organizações públicas, na literatura encontraram-se estudos de caso onde foram relatados alguns aspectos críticos referentes à gestão de processos, mais especificamente à implantação de BPM ou de uma estrutura de gestão por processos, como pode ser observado no Quadro 1.

*Quadro 1 – Pontos críticos para Gestão
por processos em Organizações Públicas*

Pontos críticos	Autores
Recursos tecnológicos	Santos (2012); Ximenes (2018)
Comunicação organizacional	Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
Estrutura funcional e hierarquia rígida	Ximenes (2018)
Disfunções da burocracia	Ximenes (2018); Santos (2012); Paiva et al. (2017)
Cultura organizacional	Santos (2012); Paiva et al. (2017); Silva (2014)
Resistência à mudança	Ximenes (2018); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Santos (2012)
Influência política	Silva (2014); Paiva et al. (2017); Santos (2012)
Impacto da mudança de Governo com as eleições	Santos (2012); Silva (2014)
Legislação	Santos (2012); Paiva et al. (2017)
Apoio da alta administração	Santos (2012)
Falta de funcionários	Moreira e Costa (2017)

Fonte: Elaboração própria (2019).

Como pode ser observado no Quadro 1, Ximenes (2018) identificou a necessidade de uma organização pública utilizar os recursos tecnológicos de forma mais integrada, através da união dos sistemas utilizados pelas áreas funcionais específicas. Dessa forma, proporcionar-se-ia o fornecimento de informações e indicadores de desempenho dos processos. No que se refere a recursos e infraestrutura tecnológica, Santos (2012) também ressalta a importância desse fator para o desenvolvimento dos processos. Segundo o autor, a experiência dos membros da organização com ferramentas tecnológicas constitui-se num ponto crítico, uma vez que nos casos estudados notou-se dificuldade dos servidores com o manuseio dos sistemas.

Ximenes (2018) também verificou a existência de uma comunicação organizacional confusa, sujeita a múltiplas interpretações entre as áreas funcionais. O autor percebeu que não havia padronização de ações nos processos, gerando, conseqüentemente, retrabalhos desnecessários. Situação semelhante pôde ser percebida no caso estudado por Moreira e Costa (2017), onde a falta de comunicação entre os setores prejudicava o alcance dos objetivos organizacionais almejados.

Outro ponto destacado pelos autores foi a resistência à mudança (SANTOS, 2012; SILVA, 2014; MOREIRA; COSTA, 2017; XIMENES, 2018). Rossetto (1999) também ressalta a influência dessa característica das organizações públicas; inclusive, relacionando-a ao elevado grau de estabilidade presente no setor público. Segundo Herzog (1991), no âmbito organizacional, a mudança envolve alterações fundamentais no comportamento humano, nos padrões de trabalho e nos valores, em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia. Em referência a esse tópico, Santos (2012) identificou na sua pesquisa resistências das pessoas que trabalham em organizações públicas em executar os processos de forma diferente.

Relacionando-se com a resistência à mudança presente nas organizações públicas, Santos (2012) identificou como um fator crítico a questão das fortes raízes burocráticas definidoras de um apego às normas e regulamentos. Essa visão é corroborada por Ximenes (2018), ao relatar em seus estudos que a estrutura funcional, a hierarquia rígida, capacitação especializada e engessamento da gestão são pontos que trazem dificuldades à implantação de BPM no setor público.

Os aspectos culturais característicos desse tipo de organização, também merecem destaque. Em consonância com Santos (2012), Paiva et al. (2017) relataram em seu artigo que a cultura organizacional se apresenta como barreira ao gerenciamento e à melhoria de processos em organizações públicas. Ambos os autores, relacionaram a cultura organizacional às disfunções burocráticas presentes na administração pública. Segundo Santos (2012), o setor público é conhecido pela lentidão dos processos; tornou-se um aspecto cultural. Isso porque as pessoas que compõem as organizações públicas são apegadas aos procedimentos e já absorveram a lentidão e a complexidade dos processos administrativos como algo natural. Além disso, compõe a cultura das organizações públicas a descrença relativa a projetos de melhoria e de aperfeiçoamento, em virtude de falhas ou descontinuidades relativas a situações anteriores (SANTOS, 2012).

Nos resultados apresentados por Santos (2012) e Paiva et al. (2017), a legislação também aparece como uma dificuldade para o aperfeiçoamento de processos. De acordo com os autores muitas

vezes as normas estão obsoletas e defasadas em relação aos recursos tecnológicos disponíveis na organização.

Já no estudo de Moreira e Costa (2017), além dos fatores já mencionados, também foram citadas como dificuldades no gerenciamento de processos no setor público aspectos relativos a tempo e falta de pessoal. Apesar de a equipe apresentar comprometimento e desejo em contribuir, era reduzida e faltava-lhes tempo para dedicar à mudança e à implantação de uma gestão para o aperfeiçoamento dos processos.

Outro importante fator a ser destacado é o político (SILVA, 2014). Segundo Rosseto (1999), nas organizações públicas há a predominância de decisões políticas que, muitas vezes, prejudicam de várias formas os processos operacionais e administrativos ou, mesmo, se opõem a eles. Em seu estudo, Santos (2012) destacou como fator crítico para o gerenciamento de processos no setor público o impacto da mudança de governo em virtude das eleições. O autor identificou queixas de servidores referentes à descontinuidade de projetos de gestão e políticas públicas em virtude dos resultados das urnas. De acordo com Rosseto (1999), cada governo, muitas vezes, privilegia projetos novos e de curto prazo para que possam dar resultado em seu mandato e, conseqüentemente, retorno político. Essas mudanças exclusivamente por questões políticas, segundo Santos (2012), são motivadoras de um sentimento natural de resistência junto aos servidores do quadro permanente. Inclusive, por causa dessas mudanças por questões políticas, há também substituição de gestores dentro das organizações, o que, conforme Silva (2014) e Paiva et al. (2017), configura-se como uma barreira no gerenciamento de processos. Isso porque quando há alterações na chefia, também ocorrem mudanças de prioridades na gestão (PAIVA et al., 2017).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à estratégia da pesquisa, este trabalho adotou o estudo de caso único, cuja unidade de análise foi Superintendência Regional de Pernambuco-SR(03) do INCRA. Gil (2009, p. 17) afirma que “os estudos de caso favorecem a compreensão do fenômeno sob a perspectiva dos membros dos grupos ou das organizações”, o que se aplica aos objetivos da presente investigação.

Optou-se pelo método qualitativo, por promover uma compreensão e descrição mais detalhada do fenômeno investigado. Conforme Goldenberg (2004, p. 16) “os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos”.

Sua natureza é descritiva, uma vez que visa descrever um fenômeno social complexo e contemporâneo, preocupado com questões concernentes ao cotidiano dos servidores, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (SANTOS, 2006; VIEIRA; RIVERA, 2012).

Como instrumentos de coleta de dados, optou-se por utilizar a entrevista semiestruturada, a observação direta não participante e a análise de documentos. Desse modo, a construção do *corpus* foi realizada de forma sistemática com os dados provenientes desses instrumentos. As entrevistas foram realizadas com doze servidores do INCRA/SR(03) e tiveram duração média de uma hora e meia cada uma. As notas escritas foram provenientes da observação das atividades que compõem esses processos. Quanto aos documentos, foram analisados normas e regulamentos (leis, instruções normativas, notas técnicas, relatórios) e outras publicações e materiais escritos relacionados ao objeto de estudo que se encontravam no portal institucional do INCRA na internet. Para essa composição, conforme sugerido por Bauer e Arts (2008), foram adotados os critérios de relevância, homogeneidade e sincronicidade.

Os dados foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo. De acordo com Gil (2009) e Bauer (2008), corresponde a um procedimento analítico aplicável a comunicações escritas. A análise de conteúdo implica em categorização, podendo ter grades fechadas, abertas ou mistas (VERGARA, 2012). Adotou-se a grade mista porque algumas categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa foram previamente definidas com base na revisão de literatura. O Quadro 2, apresentado a seguir, demonstra as categorias pré-definidas para este estudo.

Quadro 2 – Categorias pré-definidas

Macro Categoria	Categorias	Subcategorias	Referências
Pontos Críticos e/ou Dificuldades	Recursos Tecnológicos	Equipamentos	Rosemann e Brocke (2010); Santos (2012); Ximenes (2018)
		Sistemas	
	Comunicação	-	Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
	Estrutura da Organização	Estrutura Funcional	Ximenes (2018)
		Hierarquia rígida	
	Disfunções da Burocracia	Apego às normas e regulamentos	Santos (2012); Silva (2014); Paiva et al. (2017); Ximenes (2018);
		Lentidão cultural dos processos	
	Resistência à mudança	-	Santos (2012); Silva (2014); Moreira e Costa (2017); Ximenes (2018)
	Influência Política	Decisões relacionadas a aspectos políticos	Silva (2014); Paiva et al. (2017); Santos (2012)
		Impacto da mudança de Governo com as eleições	Santos (2012); Silva (2014)
Legislação	-	Santos (2012); Paiva et al. (2017)	
Falta de funcionários	-	Rosemann e Brocke (2010); Moreira e Costa (2017)	

Fonte: Elaboração própria (2019).

Os dados foram analisados com a ajuda do *software* Atlas/Ti. Conforme Leite (2013), a interface do Atlas/Ti converge com a técnica de análise de conteúdo; por conseguinte, pôde auxiliar na organização e no tratamento de um número amplo de informações escritas. Após cada entrevista, realizou-se a transcrição e a inserção de cada documento transcrito no software. Passou-se, assim, a analisar cada entrevista e comparar com as notas das observações, os documentos e o referencial teórico. Esses procedimentos foram realizados sucessivamente a cada entrevista, a fim de verificar a existência de algumas das categorias pré-definidas ou surgimento de novas.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao analisar os dados, foram identificados vários pontos que dificultam a eficiência dos processos realizados no INCRA/SR(3). Dentre esses pontos, como pode ser observado na Figura 1, as categorias

cultura, restrição orçamentária e ações de outras organizações não se encontravam nas categorias identificadas na literatura.

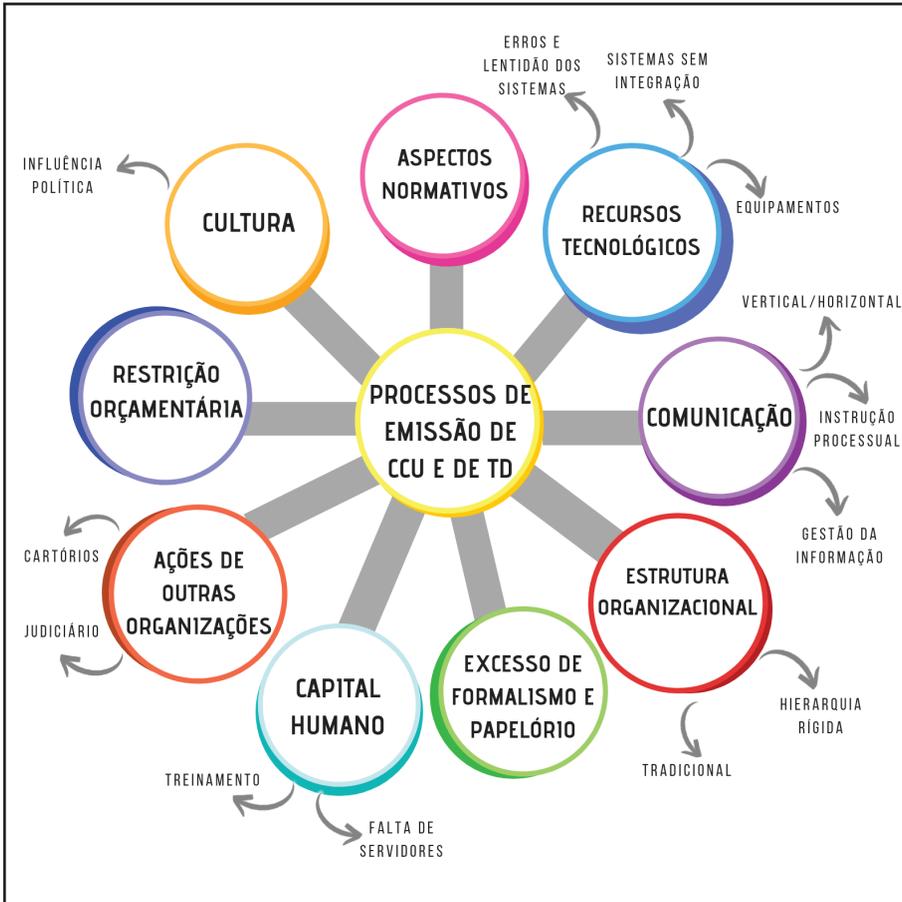


Figura 1 – Pontos críticos identificados nos processos de emissão de CCU e de TD no INCRA/SR(03)

Fonte: Elaboração própria (2019).

Com relação à cultura organizacional, constatou-se que a agenda de titulação não fazia parte da cultura do INCRA, mais especificamente do INCRA/SR(03). A fala E1 demonstra essa visão: “[...] o pessoal não tinha esse costume, essa rotina de trabalho eles não tinham. [...] Isso porque o INCRA geral passou muito tempo sem titular.[...] Não se fazia o título, não se fazia o CCU, era apenas um

contrato de assentamento onde tudo era preenchido manualmente. [...] A questão é que não fazia parte da rotina fazer isso, não havia esse costume de o sistema ter que estar todo alimentado”.

Assim, durante anos, as atividades relacionadas aos processos de titulação não eram realizadas na organização, as quais só foram retomadas a partir de 2016 em virtude da influência política. A partir de alterações no cenário político nacional, houve interferências na política pública de titulação, o que ocasionou a definição de metas mais robustas (em 2018, por exemplo, a meta era de emitir 4.000 CCUs e 500 TDs) e cobrança por melhores resultados organizacionais nessa área. Ver fala de E1: “[...] isso é um programa do Governo Federal, aí a gente está trabalhando em cima disso. Antes o INCRA quase não titulava, esse incentivo maior é de 2016 para cá. Então a parte principal foi essa, as demandas do governo pra gente titular mais”.

Sob essa ótica e ao analisar os dados, foi possível perceber uma relação da cultura organizacional com a influência político-governamental no INCRA/SR(03), conforme demonstrado na Figura 2.



Figura 2 – Associação da Cultura Organizacional com a Influência Política

Fonte: Elaborada pelos autores com auxílio do *software* Atlas/Ti (2019).

Os resultados encontrados neste estudo ratificaram a visão encontrada na literatura acerca da influência política nas organizações públicas. Em estudos acerca da implantação de BPM no setor público, como por exemplo o de Silva (2014), observou-se a forte influência das mudanças políticas com alterações no curso dos processos. Os achados de Santos (2012) corroboram essa ideia, uma vez que identificou como um dos fatores críticos de sucesso para implantação de BPM, em organizações públicas, o impacto da mudança de Governo por causa das eleições. Entretanto, é importante esclarecer que os estudos de Silva (2014) e de Santos (2012) estudaram a implantação de processos, enquanto o presente estudo investigou o funcionamento dos processos de emissão de CCU e TD. O que mostra que a influência política pode ocorrer não apenas na implantação dos processos, como enfatiza os dois autores, mas pode se estender ao desempenho real desses processos, como apresentado nesse estudo. No caso do INCRA/SR(03), a influência política foi determinante para a construção da cultura organizacional em que os servidores não compartilhavam do hábito de executar atividades que fazem parte do fluxo dos processos de emissão de CCU e de TD. Desse modo, essa influência política, consequência de uma mudança de Governo, pode representar uma dificuldade em melhorar a gestão desses processos. Estes resultados refletem a falta de uma política institucionalizada de valorização da agenda de titulação, de forma a não depender esforços apenas dos interesses governamentais.

A respeito dos aspectos normativos, a legislação que rege os processos estudados evoluiu e foi alterada algumas vezes ao longo dos anos. Contudo, apesar da recente promulgação da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, na época da coleta de dados, o INCRA ainda não havia emitido Instrução Normativa ou Nota Técnica ou Norma de Execução atualizada capaz de orientar de forma mais efetiva os servidores na execução das suas atividades. Os servidores eram orientados pela Instrução Normativa (IN) n. 30/2006 que é antiga, se encontra desatualizada com relação à realidade da autarquia e é omissa no que se refere a algumas variáveis dos processos.

Essa situação pode trazer ineficiência à realização dos processos, por causar insegurança nos atores envolvidos ou até impedindo a

execução de algumas atividades de forma eficiente, como explica E2: “[...] a norma não é clara, aí a gente fica sem saber como fazer [...] infelizmente não temos uma normativa que deixe a gente bem, seguro... Fica tudo muito vago. Ficamos aguardando um posicionamento melhor do órgão”.

No caso estudado, a publicação dessa nova instrução normativa depende da gestão do INCRA/SEDE. Estudos em organizações públicas, como o de Santos (2012), identificaram que leis, normas e regulamentações internas podem se tornar uma barreira para implantação de BPM no setor público, porque essas atualizações normativas levam muito tempo para ocorrerem. Neste estudo identificou-se que essas normas tornaram-se empecilhos a um bom desempenho dos processos investigados. Muitas vezes, como foi o caso desse estudo, quando uma instrução normativa é publicada a instituição já está há bastante tempo aguardando a formalização dessa nova norma.

No que se refere a recursos tecnológicos, identificou-se problemas relativos aos sistemas e aos equipamentos disponíveis, conforme Figura 3.

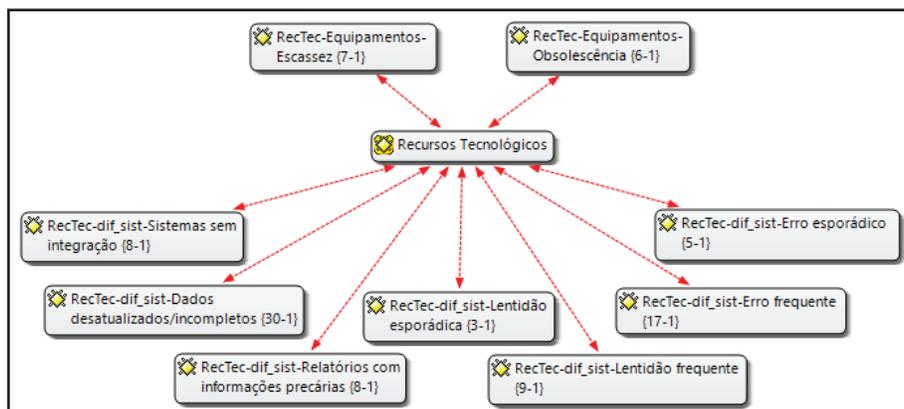


Figura 3 – Dificuldades relacionadas aos Recursos Tecnológicos
Fonte: Elaborada pelos autores com auxílio do software Atlas/Ti (2019).

Identificou-se que os sistemas de informação interferem nos processos estudados porque apresentam uma diversidade de problemas (desatualização, lentidão, entre outros). Entretanto, é importante

frisar que alguns sistemas apresentam mais problemas do que outros. As evidências apontaram que em especial o SIPRA – Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária vem prejudicando a eficiência desses processos mais do que os outros sistemas (Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF), como relatado por E10: “[...] tem hora que a gente quer lançar os dados no sistema, ele cai. Tem dia que ele não pega mesmo, a gente espera o dia todo e nada”. Os pesquisadores puderam presenciar essas dificuldades relatadas pelos entrevistados.

A partir da percepção dos entrevistados, identificaram-se as dificuldades presentes nos sistemas que prejudicam o desenvolvimento dos processos. O Quadro 3, a seguir, demonstra a correlação entre os sistemas e as dificuldades identificadas.

Quadro 3 – Correlação entre as dificuldades encontradas e os Sistemas de Informação utilizados

Dificuldades/Sistemas	SIGEF	SIPRA	SNCR	Total de Ocorrências
Dados desatualizados/incompletos	0	30	0	30
Erro esporádico	2	2	1	5
Erro frequente	0	17	0	17
Lentidão esporádica	30	0	1	1
Lentidão frequente	33	6	0	9
Relatórios com informações precárias	0	8	0	8

Fonte: Elaboração própria (2019).

Além disso, foi trazido pelos entrevistados que a falta de integração entre os sistemas utilizados pelo INCRA prejudica o fluxo da informação e gera retrabalhos dentro do processo:

[...] Se fosse criado um sistema interno do INCRA, onde a gente trabalhasse no mesmo sistema... Porque veja, o SNCR é um sistema, o SIGEF é outro, o SIPRA é outro, não conversa com ninguém... Não há uma integração entre os bancos de dados. [...]A informação que foi emitido o TD tem que ser colocada nos três sistemas. (E12)

Essa conjuntura acerca dos sistemas de informação utilizados no INCRA/SR(03), vai de encontro ao trazido por Rosemann e Brocke (2010), de que, nas organizações, é importante que os sistemas sejam pensados, estruturados e organizados para beneficiar a execução dos processos. No caso estudado, os sistemas utilizados não favorecem à sua eficiência, porque apresentam episódios de erros e lentidão, além de, por vezes, não atender a demanda de informação que os gestores e demais atores envolvidos necessitam.

Esses resultados demonstram que o INCRA/SEDE precisa criar meios para aperfeiçoar e integrar os sistemas utilizados pelo órgão e, conseqüentemente, gerar mais eficiência processual. Ao analisarem a forma em que ocorrem alguns processos em uma instituição pública visando sua simplificação e melhoria, Schlosser et al. (2014) perceberam que algumas atividades poderiam ser aperfeiçoadas se houvesse a adequação do sistema utilizado.

No caso dos processos estudados, identificou-se que a falta de equipamentos (impressoras, *scanners*, receptor de GPS) também prejudicam o desenvolvimento dos processos. Segundo E2, “sentimos falta de um scanner para digitalizar as cópias dos títulos e os documentos que vem da supervisão ocupacional. Também facilitaria muito para fazer o livro fundiário digital”. Por sua vez, E3 destaca que “[...] a impressora está obsoleta, não atende a necessidade de impressão do setor”. Já para o Serviço de Cartografia, uma das maiores dificuldades é a falta de equipamento técnico de qualidade para atender a demanda de atividades. De acordo com E12, “[...] o equipamento que dispomos não permite que a gente coloque mais do que duas equipes em campo. Hoje nós estamos sofrendo com aparelhos com mais de 11/12 anos de uso”.

Estudos voltados para a inovação no setor público, como o de Castro et al. (2017), trazem à tona a dificuldade dessas empresas inovarem por falta de uma infraestrutura adequada. Os autores defendem que a falta de recursos materiais e tecnológicos podem retardar a inovação nessas empresas.

Quanto ao excesso de formalismo e papelório, foram notados atrasos e ineficiência nos processos relativos à reemissão, assinatura e entrega dos CCUs, além da questão da impressão do TD ser exclusivamente realizada no INCRA/SEDE. Segundo E4,

Outra dificuldade é, quando conseguimos ir ao assentamento para entregar os CCUs, uns 15/20% ou estão doente, ou não estão lá... Aí tem que voltar com o documento, porque só o próprio assentado pode assinar e receber. A gente tem que evoluir nessa questão da entrega. (E4)

Mückenberger et al. (2013) ao estudar aplicabilidade do BPM na internacionalização de uma organização pública brasileira sugeriu a redução de tempo e custos. Essa proposição seria interessante também para o caso estudado e para a melhoria dos processos do INCRA/SR(03). Isso porque a revisão e reorganização de atividades, avaliando o seu valor para o resultado final do processo e excluindo aquelas apenas burocráticas, é importante para melhorar a eficiência dos processos. No entanto, as atividades para serem modificadas precisam de uma gerência do INCRA/SEDE ou do Poder Legislativo, em virtude da questão normativa.

A respeito da restrição orçamentária, percebeu-se que ela prejudica os processos ao dificultar o deslocamento de servidores para executar atividades de campo, a contratação de empresa especializada em serviços de georreferenciamento e dificulta a realização de treinamentos. Segundo E1, esse ano “[...] o recurso veio pouco e já acabou. Agora estamos com uma demanda muito grande de entrega de documentos e não tem recurso para isso”. Ao fim do exercício de 2018, observou-se que, de um total de 4019 CCUs emitidos, foram entregues apenas cerca de 30%; os demais aguardavam orçamento para possibilitar os deslocamentos para as áreas de assentamento.

Vários estudos (BIN; CASTOR, 2007; CRUZ; BACHTOLD; SILVA, 2017) tem demonstrado as dificuldades das organizações em realizar suas atividades de forma eficiente, em decorrência de restrições orçamentárias. No caso do INCRA/SR(03), fica evidente pelos dados encontrados que a restrição orçamentária é um fator limitante para o desenvolvimento dos processos estudados.

Quanto à estrutura organizacional, conforme ilustrado pela Figura 4, percebeu-se a existência de uma estrutura tradicional e da predominância de uma hierarquia rígida.

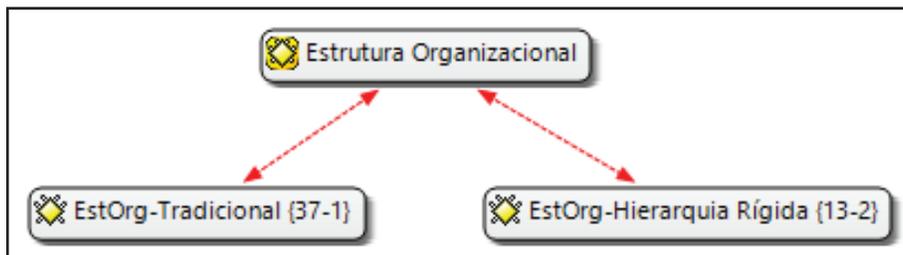


Figura 4 – Dificuldades relacionadas à Estrutura Organizacional

Fonte: Elaborada pelos autores com auxílio do software Atlas/Ti (2019).

Ambos os achados são característicos das organizações públicas (PIRES; MACÊDO, 2006; BIAZZI, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2014). Contudo, cabe destacar que essa estrutura tradicional, apresentada de uma forma divisional, característica das organizações burocráticas (MINTZBERG, 2003; WOOD JR; CALDAS, 2007), tem se mostrado prejudicial ao desenvolvimento dos processos estudados, pois não tem favorecido a integração entre os setores e divisões. E9 demonstra isso em sua fala: “há uma falta de integração, aí um setor acaba estrangulando o outro”. Ou seja, cada um vê sua atividade de uma forma isolada, sem visualizar o processo como um todo e o objetivo de atender o cliente final, o beneficiário da reforma agrária.

Em consequência do exposto, os atores tendem a executar suas atividades isoladamente, fato que não colabora com o desempenho do fluxo processual. Estudos como o de Souza (2014) e Silva et al. (2014) reforçam essa ideia. Silva et al. (2014), por exemplo, ao estudarem uma empresa pública, identificaram que a estrutura da organização contribuiu para o aumento do individualismo de cada departamento.

No que tange à rigidez hierárquica, ela foi notada especialmente na relação do INCRA/SR(03) com o INCRA/SEDE quanto à gestão do SIPRA e à resolução de problemas. Essa relação pode também estar causando um engessamento no qual a SR fica aguardando posicionamentos e tomadas de decisão da SEDE para dar continuidade a trabalhos e atividades, o que gera lentidão e atrasos nos processos.

Identificou-se que a resolução de problemas e dúvidas, principalmente relacionados às omissões normativas e aos erros e dificuldades com o SIPRA, ficam concentrados no INCRA/SEDE. Por exemplo, segundo E7:

[...] quando dá algum problema, temos que falar com (servidores de) Brasília (INCRA/SEDE). Normalmente é um procedimento que só o pessoal de lá tem o perfil de senha para mexer. Aí elas corrigem e nos mandam de volta para a gente emitir o CCU. [...] Com relação à senha da gente mesmo, a nossa senha não é muito forte. Nosso acesso é restrito, a do pessoal de Brasília (INCRA/SEDE), eles conseguem fazer coisas que a gente poderia fazer aqui para facilitar o trabalho, mas aí a gente tem que ligar para perguntar [...] pelo menos uma pessoa daqui que tivesse. (E7)

Ao investigar as principais dificuldades para implantar uma gestão por processos em uma organização pública, Ximenes (2018) percebeu um engessamento da estrutura hierárquica da organização pública estudada e, como efeito, o isolamento desses setores. No caso estudado, essa rigidez hierárquica provoca um retardamento do fluxo dos processos, tornando-os mais ineficientes.

No que concerne à comunicação, identificou-se deficiência em quatro aspectos, ilustrados na Figura 5.

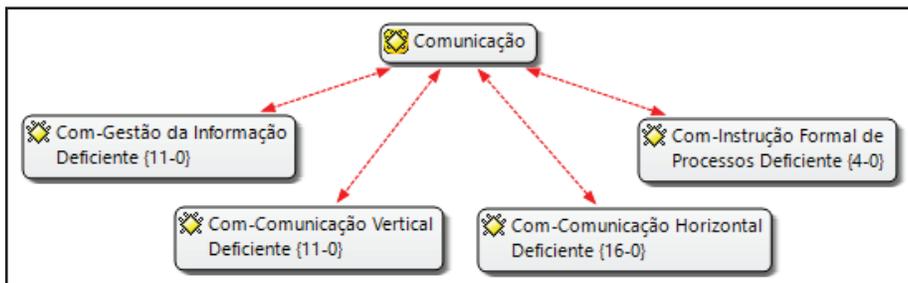


Figura 5 – Dificuldades relacionadas à Comunicação
 Fonte: Elaborada pelos autores com auxílio do software Atlas/Ti (2019).

Quanto à gestão da informação, percebeu-se a falta de manuais, fluxogramas, ferramentas que orientam e padronizam os processos, como relata E2:

[...] A gente consulta Brasília (INCRA/SEDE), eles não dizem, manda dúvidas e eles não respondem por e-mail, a gente trabalha assim, meio inseguro... Algo mais informal, a gente tira dúvida por whatsapp. Infelizmente, eles não informam (orientam) muito. (E2)

Outras pesquisas obtiveram percepção semelhante. Ximenes (2018), por exemplo, ressaltou o quanto a falta de padronização nas ações prejudicam os processos e geram, conseqüentemente, retrabalhos. Já Dantas, Queiroz e Queiroz (2010) identificaram a falta de fluxogramas, procedimentos operacionais e ferramentas formais orientativas e balizadoras em uma organização pública.

No que se refere à comunicação vertical e horizontal do INCRA/SR(03), os entrevistados relataram como um problema, como enfatiza E5:

Desde que começou esse foco na Titulação, como é uma atividade multisetorial, deveria ter reuniões, discussões, para decidir as coisas, as prioridades, com representantes dos setores. Se houvesse reuniões, discussões, preveniria os erros e melhoraria o fluxo. (E5)

Esses resultados encontrados são semelhantes aos obtidos no estudo de Dantas, Queiroz e Queiroz (2010). Os autores identificaram a não integração entre as áreas envolvidas e uma baixa frequência de comunicação dentro da organização pública pesquisada, fato também identificado no presente estudo. Moreira e Costa (2017) também identificaram um prejuízo ao desenvolvimento dos processos e ao alcance dos objetivos organizacionais almejados em virtude da falta de comunicação entre os setores.

Quanto à instrução formal de processos deficiente percebida na instituição estudada, E11 diz que:

[...] sinto essa dificuldade, em as pessoas não instruírem os processos corretamente e não colocarem todas as informações, no caso quando há titulação, para que quem veja no futuro o processo de criação do PA possa compreender o que aconteceu e como aconteceu. Acaba que para mim essa é uma falha de comunicação formal, apesar de estar no SIPRA, no processo não ter registro do que aconteceu. (E11)

O resultado encontrado não difere muito do problema identificado por Dantas, Queiroz e Queiroz (2010), referente ao repasse de documentos de forma inadequada entre os setores. Dessa forma, é preciso que tanto o INCRA/SR(03), quanto o INCRA/SEDE procurem melhorar a forma de comunicação.

Sobre o capital humano, foi percebida uma carência de servidores em alguns setores e uma falta de treinamento como fatores dificultantes. No estudo de Moreira e Costa (2017), em decorrência da equipe reduzida, faltava-lhes tempo para tentar melhorar a execução das atividades. No INCRA/SR(03), foi possível perceber que essa carência de servidores é um fator limitante no desenvolvimento das atividades do Serviço de Cartografia.

Quanto à deficiência de treinamento dos atores participantes dos processos, gera insegurança nos servidores e fazem eles se sentirem desamparados, como explica E3:

[...] Eu nunca tive uma capacitação aqui neste setor e isso dificulta muito, porque você não sabe, não conhece o trabalho... Uma coisa é eu ler sobre, outra coisa é eu fazer... Como eu vou fazer, como é o processamento? Gera insegurança na gente. No momento que você está fazendo, você começa a se perguntar se está certo, se é aquilo mesmo, por insegurança. (E3)

Cenário semelhante pôde ser identificado em outros estudos realizados em organizações públicas (SILVA *et al.*, 2017; LIMA; MEIRELLES; RAMOS, 2018). Enquanto Silva *et al.* (2017) estudaram unidades do poder judiciário estadual e perceberam necessidade de investimento na formação do capital humano; Lima, Meirelles e Ramos (2018), por sua vez, estudaram uma organização pública da esfera municipal e também identificaram como dificuldade a falta de treinamento dos servidores. No INCRA/SR(03), ficou constatado que a falta de treinamento gera insegurança nos servidores envolvidos, lentidão e retrabalho na execução das atividades.

No que concerne às ações de outras organizações, identificou-se que os processos estudados dependem de ações de instituições externas para se desenvolverem: o Poder Judiciário e cartórios. Segundo E11, “[...] o maior problema é esse, porque essa parte de cartório e da justiça não depende muito da gente. Esse é o grande entrave. Quando há litígio é demorado”. Desse modo, percebe-se que o início das atividades que compõem os processos de CCU e TD precisa de um gatilho proveniente do Poder Judiciário, além de documentos e certidões advindos de cartórios, o que têm se tornado

um dos grandes empecilhos para a execução dos processos. Ou seja, são ações que não são gerenciáveis pelo INCRA/SR(03) e que influenciam o desempenho dos processos dessa organização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, entendeu-se que os pontos identificados como críticos para o desenvolvimento dos processos podem ser avaliados a depender da capacidade do INCRA/SR(03) de gerenciá-los. Desse modo, alguns pontos envolvem fatores os quais a organização investigada é capaz de aperfeiçoar e outros que estão além de seu âmbito de atuação (INCRA/SEDE ou Governo Federal ou outras instituições).

Sob um olhar macro, é possível perceber que têm ocorrido mudanças paulatinas na cultura organizacional do INCRA/SR(03) no que concerne às atividades de titulação. Isso decorre da influência política exercida pelas demandas do Governo Federal, principalmente a partir de 2016, sobre esses processos executados pelo INCRA. Esse fato gerou um incentivo à agenda de titulação e, por conseguinte, uma maior cobrança dentro da instituição por melhores resultados organizacionais.

Contudo, é importante destacar que essa influência política deixa esses processos à mercê dos interesses do grupo político em evidência. Isso porque não existe um planejamento estratégico institucionalizado de longo prazo para garantir a manutenção do incentivo para essa agenda. Notou-se, por exemplo, que existe a necessidade de maiores investimentos no intuito de realizar: promoção de concurso público, contratação de empresa prestadora de serviço, aquisição de equipamentos, realização de viagens, que são impedidas ou dificultadas em virtude da restrição orçamentária.

Outrossim, o processo de emissão de TD, especificamente, é complexo, envolve muitos setores e é composto por muitas atividades. Esses setores receberam poucos investimentos da gestão da autarquia no que se refere a planejamento, capacitação e estímulo à visão holística desses processos no sentido de melhorar a sua execução e torná-los mais eficientes. O que tem ocorrido é a elevação da cobrança por resultados com metas mais robustas a serem atingidas, mas demorando a oferecer melhores condições para os servidores atingi-las.

Por exemplo, no que tange aos recursos tecnológicos, entende-se que é necessária uma movimentação institucional para adequar os sistemas, melhorar o seu funcionamento e integrá-los no sentido de promover uma melhor fluidez nas atividades. Em consequência, gerar menos retrabalho e favorecer a eficiência dos processos. Outro exemplo corresponde aos aspectos normativos. A instrução normativa na qual os servidores se baseavam na época da coleta de dados desta pesquisa datava de 2006 e encontrava-se defasada quanto à realidade estrutural, de pessoal e técnica da organização. Apenas no fim de 2018, após o período de coleta de dados desta pesquisa, foi publicada uma nova instrução normativa (IN nº 97/2018) pelo INCRA com o objetivo de normatizar os procedimentos administrativos para a titulação.

Da alçada do INCRA/SEDE, conclui-se que os pontos críticos que poderiam ser melhorados são: a estrutura organizacional, o excesso de formalismo e papelório, a comunicação vertical, a deficiência na gestão da informação, a integração e a melhoria dos sistemas e o treinamento dos servidores.

No que se refere à estrutura organizacional, cabe à gestão do INCRA/SEDE promover mudanças no sentido de diminuir a rigidez hierárquica, em especial quanto às questões e decisões que envolvem atividades do SIPRA. Outro ponto é a supressão ou ajuste de atividades que apenas prolongam o processo e não agregam valor ao produto final, como por exemplo, excesso de assinaturas e formalismo na entrega de documentos. Também é essencial que o INCRA//SEDE aperfeiçoe a comunicação vertical com o INCRA/SR(03) e melhore a gestão da informação, por meio da criação e divulgação sistemática de manuais de procedimentos, fluxogramas e outros instrumentos que promovam mais clareza na comunicação. Além disso, é importante que haja a integração entre os sistemas utilizados administrados pelo INCRA e a melhoria deles, em especial o SIPRA, com a minimização de episódios de erros e lentidão. Também é importante que haja a promoção de cursos de capacitação para os atores envolvidos, especialmente agora, após a publicação da nova instrução normativa, no intuito de fazer com que os processos tenham um melhor desenvolvimento e gerem resultados mais satisfatórios.

O que pode ser efetivamente melhorado a nível da gestão do INCRA/SR(03) são dois pontos. O primeiro é a questão da integração entre os setores, no intuito de promover uma visão sistêmica para os atores envolvidos e melhorar o desempenho das atividades em virtude do foco no objetivo final. O segundo são os problemas de comunicação horizontal identificados entre os setores do INCRA/SR(03). Contudo, é importante destacar que é possível perceber uma relação dessas deficiências de comunicação interna também como desdobramentos das características da estrutura e da cultura organizacional. Isso porque a forma como a organização está estruturada e a falta de integração entre os setores reflete nos problemas de comunicação apresentados internamente.

Assim, pode-se concluir que para os processos de emissão de CCU e de TD serem realizados com eficiência é preciso que haja um empenho macro, a nível de Governo Federal, no sentido de enxergar a reforma agrária como uma política pública ampla, com começo, meio e fim; onde o fim corresponde à agenda de titulação. E, com isso, promover um planejamento de curto, médio e longo prazo, a partir do qual possa permitir a contratação de servidores especializados, a capacitação deles, o aprimoramento dos recursos tecnológicos disponíveis, a disponibilidade de equipamentos e infraestrutura, dentre outros pontos críticos aqui apresentados que podem ser sanados.

É importante destacar que os resultados da presente pesquisa contribuem para o desenvolvimento de estudos nas áreas de gestão por processos e de gestão pública, relacionando ambas as áreas do conhecimento. Para estudos futuros, sugere-se que investiguem a execução, o desenvolvimento e as dificuldades existentes nos processos de titulação em outras Superintendências Regionais do INCRA. Dessa maneira, será possível comparar a forma de realização dessas atividades e as dificuldades encontradas nessas organizações. Como também, é interessante analisar os processos de titulação do INCRA sob a égide da nova IN nº 97/2018, no sentido de comparar a sua eficácia quanto à solução dos problemas e dificuldades identificados neste estudo. Ademais, sugere-se que pesquisas futuras investiguem a execução, o desenvolvimento e as dificuldades existentes nos processos em outras organizações públicas e busquem examinar

o incentivo aos servidores de adotarem uma visão sistêmica, no sentido de enxergar suas atividades sob uma perspectiva macro de execução visando alcançar um objetivo institucional.

REFERÊNCIAS

- BALDAM, R.; VALLE, R.; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de processo de negócios - BPM: uma referência para implantação prática**. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2008. cap. 8, p. 189-217.
- BAUER, M. W.; ARTS, B. A Construção do *Corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2008. cap. 2, p. 39-63.
- BIAZZI, M. R. **Instituições públicas de ensino superior: estudos de casos de aperfeiçoamento de processos administrativos**. São Paulo, 2007. 177f. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N. Modelo de Aperfeiçoamento de Processos Administrativos para Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileira. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- BIN, D.; CASTOR, B. V. J. Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de gestão de processos de Governo: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)**. Brasília: MPOG, 2011.
- CAPOTE, G. **Guia para Formação de Analistas de Processos – BPM**. 1.ed. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2011.
- CASTRO, C. M. S. et al. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 128-43, abr. 2017.
- CERIBELI, H. B.; DE PÁDUA, S. I. D.; MERLO, E. M. BPM: um estudo de caso dos fatores críticos de sucesso. **Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, Madrid, v. 7, n. 2, p. 106-17, maio/ago. 2013.
- CRUZ, T. **Manual para Gerenciamento de Processos de Negócio: Metodologia DOMP**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CRUZ, V. M. A. C.; BACHTOLD, C.; SILVA, F. F. A Gestão Orçamentária e Financeira de uma Escola Pública. **Criar Educação**, Criciúma, v. 6, n. 1, p. 1-27, jan./jun. 2017.
- DAMIAN, I. P. M. A importância das tarefas e os fatores críticos de sucesso para o gerenciamento de processos de negócios. **Revista de Administração da UNIMEP**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 162-85, maio/ago. 2015.

DANTAS, A. S.; QUEIROZ, F. C. B. P.; QUEIROZ, J. V. Gestão de Processos e avaliação de desempenho no setor público brasileiro: um estudo de caso em uma instituição de ensino superior pública. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 5, 2010, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata: UFSC, 2010.

DAVENPORT, T. **Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology**. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

FALCÃO JÚNIOR, M. A. G.; SANTOS, R. N. M. A gestão de processos na análise das atividades de seleções públicas simplificadas: estudo de caso em uma prefeitura. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 6-19, abr./jun. 2016.

FARIAS FILHO, M. C.; MIRANDA, S. M. Práticas inovadoras e estilo de Liderança na Gestão Pública Municipal paraense. **Pretexto**. Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 65-80, out./dez. 2016.

FAYER, J. F. **Gestão de Processos na Administração Pública** – Um estudo sobre os limites e possibilidades na implantação e aperfeiçoamento. Juiz de Fora, 2013. 172f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8.ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-9, mar. 2000.

HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HERZOG, J. P. People: The critical factor in managing change. **Journal of Systems Management**, Cleveland, v. 42, n. 3, p. 6-11, mar. 1991.

LATINI, F. H. **Identificação de Fatores Críticos Sucesso na adoção de BPM pós-implantação de ERP: estudo de casos múltiplos**. Belo Horizonte, 2015. 118f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Minas Gerais e Fundação Dom Cabral.

LEITE, Y. V. P. Teoria Adaptativa e Atlas. TI 7: uma Parceria para o Desenvolvimento de Framework de Empreendedorismo Internacional. In: **EnANPAD**, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

LIMA, A. A.; MEIRELLES, R. S.; RAMOS, F. S. Servidor público, seus conhecimentos e expectativas nas funções públicas desempenhadas e os desafios do Departamento de Recursos Humanos no Setor Público. **Revista Facthus de Administração e Gestão**, Uberaba, v. 1, n. 3, p. 45-64, 2018.

MARTINAZZO, F. et al. O Gerenciamento de Processos de Negócio Aplicado para Melhorar os Resultados Organizacionais – Um Estudo de Caso Prático. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS, 24, 2014, Belém. **Anais...** Belém: Anprotec, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDONÇA, R. R. S. **Processos Administrativos**. 3.ed. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração - UFSC, 2014.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA; L. C. M.; KEMPFER, M. Gestão dos Negócios Públicos e a resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública Gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 103-23, jul./dez. 2016.

MIZAEEL, G. A. et al. Mapeamento de processos ferramenta de apoio gerencial em uma organização hospitalar universitária. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14, 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2014.

MOREIRA, E. A. **Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso na Diretoria de Administração de Pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Natal, 2016. 100f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MOREIRA, E. A.; COSTA, M. T. P. Gestão e Mapeamento de Processos nas Instituições Públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4, 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: EBAP, 2017.

MÜCKENBERGER, E. et al. Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira. **Produção**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 637-51, jul./set. 2013.

PAIVA, M. B. M. et al. Barreiras e facilitadores na Gestão de Processos de trabalho em uma instituição de ensino superior. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 10, n. 4, p. 47-71, dez. 2017.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-104, fev. 2006.

REZENDE, R. H. Burocrática Administrativa Versus Desenvolvimento Nacional. **Revista da AMDE**, Belo Horizonte, v. 15, p. 48-67, set. 2016.

ROSA, C. D. T. **A Organização dos processos administrativos no âmbito de uma instituição federal de ensino superior - IFES**. Santa Maria, 2013. 255f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria.

ROSEMANN, M.; BROCKE, J. V. The Six Core Elements of Business Process Management. In: BROCKE, J. V.; ROSEMANN, P. D. M. **Handbook on Business Process Management: International Handbooks on Information Systems**. [S. l.]: Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 107-22.

ROSSETO, A. M. Estrutura organizacional pública como um entrave à adoção de inovações em tecnologia de informações. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Foz de Iguaçu. **Anais...** Foz de Iguaçu: ANPAD, 1999.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANTOS, H. R. M. **Fatores críticos de Sucesso das Iniciativas de BPM no setor público**. Recife, 2012. 134f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco.

SCHLOSSER, A. L. C. et al. Mapeamento e Gestão de Processos Aplicados em uma Pró-reitoria pertencente a uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11, 2014, Resende. **Anais...** Resende: SEGeT, 2014.

SILVA, A. L.; VIEIRA, A. M.; CLARO, J. A. C. S. Gestão escolar e competências gerenciais: um estudo em instituição pública de ensino. **Debates em Educação**, v.13, n. esp., 512-533, 2021.

SILVA, J. G. **Gestão por processo em organizações públicas**: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas. Rio de Janeiro, 2014. 90f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas.

SILVA, C. G. D. et al. A interação entre as adversidades da cultura organizacional e o gerenciamento de processos de negócio. **Periódico Científico Tecnologias em Projeção**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 6-25, dez. 2014. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao4/article/download/425/382>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SILVA, J. R. M. et al. A necessidade da formação de gestores no setor público: Análise das unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia no território de identidade da Bacia do Jacuípe. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Jaboatão dos Guararapes, v. 11, n. 36, p. 189-99, 2017.

SOUZA, L. M. A. Gestão por processos e a Satisfação do Cliente: um estudo de caso na Companhia de Saneamento de Pernambuco. **Revista Especialize On-line IPOG**, [S. l.], v. 1, n. 7, jul. 2014.

SMITH, R. **Business process management and the Balanced Scorecard**: using processes as strategic drivers. New Jersey: John Wiley& Sons, 2007.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, A. M.; RIVERA, D. P. B. A Hermenêutica no Campo Organizacional: duas possibilidades interpretativistas de pesquisa. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 14, n. 44, p. 261-273, 2012.

WOOD JR, T.; CALDAS, M. P. **Comportamento Organizacional**: uma perspectiva brasileira. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

XIMENES, A. F. As principais dificuldades para a implantação da gestão por processos em uma organização pública. **Revista Gestão em Foco**, [S. l.], n. 10, p. 170-87, 2018.

Dados dos autores

Larissa Gomes Holanda de Sá - larissagomes@gmail.com

Ionete Cavalcanti de Moraes - ionetemoraes@gmail.com ; ionete.moraes@ufrpe.br

Maria Iraê de Souza Corrêa - mariarae.correia@ufrpe.br

Romilson Marques Cabral - romilson.cabral@ufrpe.br

Carol Soares Bezerra de Sá Peixoto - carolsb_peixoto@hotmail.com

Recebido em: 16-12-2020

Aprovado em: 10-3-2022

Avaliado pelo sistema double blind review.

Disponível em <http://mjs.metodista.br/index.php/roc>