

QUALIDADE E EFICIÊNCIA: DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS NOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DA UNEMAT¹

Daiani Khippaiz Nogueira de Souza²
Rogério Makino³

Resumo:

Esse artigo tem como objetivo elaborar um diagnóstico das possíveis causas que interferem negativamente na qualidade da prestação de serviços para a contratação temporária de professores para os cursos regulares da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, com ênfase na confecção e na tramitação de processos de contratação. Inicialmente, foi feito levantamento das possíveis causas do problema com a utilização da ferramenta da qualidade Diagrama de Ishikawa e a técnica de Brainstorming. Com os dados obtidos, foi possível identificar algumas disfunções burocráticas que tornam o processo ineficiente, tais com: excesso de formalismo e de papel, normas rígidas e resistência à mudanças. A investigação mostrou também que as práticas da UNEMAT são desenvolvidas sem o foco na qualidade.

Palavras-chave:

Recrutamento. Contratação. Procedimentos Internos. Qualidade dos Processos.

QUALITY AND EFFICIENCY: DIAGNOSIS OF PROBLEMS IN THE PROCESS OF TEMPORARY HIRING IN UNEMAT

Abstract:

This article aims to elaborate a diagnosis of possible factors which interfere negatively with the quality of the services of hiring temporary professors for regular courses in the State University of Mato Grosso – UNEMAT, analyzing its elaboration and procedures. Initially, the possible factors were raised using the Ishikawa Diagram and the Brainstorming Technique. With the data obtained, it was possible to identify bureaucratic dysfunctions which make processes inefficient, as excess of formalism and documents, rigid rules, and resistance to changes, for example. The research showed that the procedures of UNEMAT were not elaborated focusing on quality.

Key words:

Recruiting. Hiring. Institutional Procedures. Quality of Process.

¹ Uma versão dessa pesquisa foi originalmente apresentada como trabalho de conclusão de curso para a Pós-Graduação em Gestão Universitária, da Universidade do Estado de Mato Grosso.

² Especialista em Gestão Universitária pela Universidade do Estado de Mato Grosso. Servidora Pública da UNEMAT. E-mail: daianikn@unemat.br

³ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Professor da UNEMAT. E-mail: rogerio.makino@unemat.br

CALIDAD Y EFICIENCIA: DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN TEMPORAL DE LA UNEMAT

Resumen:

El artículo busca elaborar un diagnóstico de los factores que intervienen negativamente en la calidad de los servicios de contratación temporal de profesores para las carreras regulares de la Universidad del Estado de Mato Grosso – UNEMAT, con especial atención a la elaboración y a los procedimientos de contratación. Inicialmente, se buscaron las posibles causas por medio del Diagrama de Ishikawa y por Brainstorming (Lluvia o Tormenta de Ideas). Con los datos obtenidos, fue posible identificar disfunciones burocráticas que hacen que los procesos sean ineficientes como exceso de formalismo y documentos, reglas rígidas y resistencia a cambios. La investigación ha demostrado que los procedimientos no fueron elaborados llevando en cuenta la necesidad de calidad.

Palabras clave:

Reclutamiento. Contratación. Procedimientos internos. Calidad de los procesos.

Introdução

A qualidade de produtos e serviços tem sido considerada um elemento decisivo para o alcance da excelência na prestação de serviços nas organizações, sejam públicas ou privadas. Para Juran (apud ERDMANN, 2011, p.23), o conceito de qualidade refere-se àquilo que atende às necessidades dos clientes ou à ausência de deficiências. Para o alcance da qualidade, é necessário o esforço de vários grupos dentro de uma mesma organização, de forma integrada, no desenvolvimento, na manutenção e no melhoramento de suas atividades, serviços e/ou produtos. Identificar a qualidade é algo fácil, mas alcançá-la é desafiador. Para isso, em toda organização é preciso direcionar grande atenção à melhoria da qualidade dos serviços. Mais especificamente, no ambiente universitário, onde constantemente buscam-se novas formas de ensinar, novas linhas de pesquisa e extensão, é necessário buscar a melhoria da qualidade dos serviços prestados com novas normas e formas de gestão, a fim de alcançar os seus objetivos institucionais e a sua missão.

As universidades, assim como as demais organizações, vêm mudando a sua postura em relação à prestação de serviço. Busca-se o atendimento com excelência e o estabelecimento de normas e rotinas de forma transparente ao controle social, sempre com foco no cidadão, sua razão de existir. Porém, mesmo com uma nova postura, ainda é possível se deparar com alguns procedimentos internos que não condizem com as expectativas atuais e acabam por refletir negativamente na imagem da entidade. Nesse contexto, pretende-se identificar e analisar a rotina de trabalho, as normas e procedimentos administrativos para diagnosticar as possíveis causas que interferem negativamente na confecção e tramitação de

processos para contratação temporária de professores na Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT.

A UNEMAT foi criada inicialmente como o Instituto de Ensino Superior no dia 20 de julho de 1978. Foi instituída como universidade em 15 de dezembro de 1993, por meio da Lei Complementar nº 30, com sede administrativa na cidade de Cáceres - MT. A UNEMAT tem como missão oferecer educação superior pública de excelência – promovendo a produção do conhecimento por meio do ensino, pesquisa e extensão de maneira democrática e plural –, contribuir com a formação de profissionais competentes, éticos e comprometidos com a sustentabilidade e ajudar a consolidar uma sociedade mais humana e democrática. Desde sua criação, a UNEMAT cresceu muito e, de acordo com os dados de 2018⁴, tem o total de 13 campi, 17 núcleos pedagógicos e 24 polos educacionais de Ensino a Distância, cerca de 22 mil alunos, 60 cursos regulares presenciais e outros 129 cursos ofertados em modalidades diferenciadas. Possui também programas de qualificação, como doutorado e mestrado profissional. Em seu quadro de servidores⁵, conta com 807 professores efetivos, 633 professores com contrato temporário, 620 técnicos efetivos e 120 técnicos com contrato temporário. Como pode se observar, uma parte considerável do corpo docente é temporária e, conseqüentemente, está sujeito aos procedimentos investigados nessa pesquisa.

O artigo está estruturado na seguinte sequência: essa introdução, a síntese do referencial teórico que forneceu a base para realização do estudo, a estratégia metodológica utilizada, a descrição do processo de contratação e os seus problemas, a análise esquematizadas desses problemas, as considerações e as referências utilizadas no texto.

1 Evolução e Reforma da Administração Pública

A Administração Pública tem passado por transformações ao longo do tempo. Para contextualizar a sua evolução e compreender o atual paradigma, serão destacados alguns momentos importantes da trajetória da administração pública brasileira, da burocrática à gerencial.

O primeiro momento importante foi adoção do modelo de administração pública burocrática para substituir o modelo patrimonialista nos anos 1930, quando Getúlio Vargas ascendeu ao poder. No antigo modelo patrimonialista, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, não havia diferenciação entre os patrimônios públicos e

privados e o nepotismo e a corrupção eram a norma. De acordo com Bresser-Pereira (2001, p. 26-27):

A característica que definia o governo das sociedades pré-capitalistas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. —Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista.

Esse tipo de administração tornou-se incompatível com as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. A partir de então, tornava-se necessária a distinção entre o público e o privado e a separação entre o político e o administrador público. Desse modo, surge o modelo burocrático moderno ou racional-legal.

A teoria da burocracia – que dá suporte ao modelo burocrático – foi idealizada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864 – 1920). A burocracia é uma forma de organização que utiliza regras racionais e impessoais para o desenvolvimento de suas atividades para superar a corrupção e o nepotismo, tendo como objetivos a eficiência e a isonomia. Os princípios orientadores da organização burocrática são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese o poder racional-legal (CHIAVENATO, 2006, p. 120). Na linguagem do senso comum, é usual entender burocracia como sinônimo de ineficiência, lentidão e excesso de formalidades, mas essas, na verdade, são suas disfunções.

Segundo Merton (apud CHIAVENATO, 2003, p. 269), a busca pela previsibilidade e padronização do desempenho são os efeitos desejados pela burocracia, já os efeitos indesejados são: internalização das regras e apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência às mudanças; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; conformidades às rotinas e aos procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público. Apesar das diversas disfunções, não se pode negar que a administração burocrática foi uma evolução do patrimonialismo.

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1992), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.12).

No Brasil, a primeira tentativa sistemática de mudar da administração tipicamente patrimonialista para uma administração do tipo burocrática weberiana ocorreu em 1936 no Governo Vargas, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. A ênfase dessa reforma foi principalmente sobre a forma de seleção e de treinamento dos servidores públicos, baseadas no princípio do mérito profissional (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 4).

Na prática, observou-se que a administração pública pautada por esse modelo não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Só era funcional em Estados pequenos, nos quais só eram necessários quatro ministérios: o da Justiça, o da Defesa, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 5):

Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial.

Com a expansão do Estado e as pressões da sociedade pela prestação de mais serviços públicos, ficava patente a necessidade de substituir o modelo burocrático por um mais eficiente, flexível e capaz de atingir metas. Nesse contexto, emergiam as ideias que dariam forma à Administração Pública Gerencial (também chamada de paradigma gerencialista), como a “Nova Gestão Pública”.

Os anos 1970 foram marcados por intensas crises na economia mundial que colocaram em xeque a capacidade dos governos. Nesse cenário, ocorreram alguns fatores que intensificaram a crise do Estado pós-moderno que, segundo Abruccio (1997), foram: a crise fiscal, a ingovernabilidade, a intensificação da globalização e as inovações tecnológicas. Desse modo, o modelo anterior foi considerado lento e excessivamente apegado às normas, tornando-se inadequado. Como consequência disso, a reforma do Estado passou a ser indispensável, com prioridade para a redução de gastos e aumento da eficiência. Nos anos 1980, os governos Thatcher (Grã-Bretanha) e Reagan (EUA), foram os pioneiros entre os

países centrais da “Nova Gestão Pública” (*NPM - New Public Management*), tornando-se referência para vários países do mundo (ABRUCCIO, 1997).

Uma das primeiras versões da Nova Gestão Pública foi o gerencialismo puro. Com a proposta de reduzir gastos do setor público e aumentar a efetividade, as pessoas passaram a ser vistas como cidadãos contribuintes que financiam a máquina pública e que, portanto, devem ter seus recursos aplicados de forma eficiente. O gerencialismo atendeu em parte às necessidades de reforma, aumentou a eficiência e diminuiu os gastos, mas a qualidade do serviço público e as demandas dos cidadãos continuaram em segundo plano. Surgiu, então, uma variação do gerencialismo, conhecido como *consumerism*, cujo foco central era aumentar a qualidade dos serviços públicos para atender as demandas dos clientes/cidadãos ou consumidores dos serviços. Nesse momento, surgiu também a preocupação com a qualidade e prestação justa dos serviços públicos com a *accountability*, que é a prestação de contas do serviço com responsabilização e transparência. Com isso, sociedade beneficiária dos serviços públicos passou a ser vista como titular da máquina pública, tornando-se constituída de cidadãos ativos na participação efetiva da gestão dos recursos públicos, cobrando resultados e fiscalizando a atuação de seus representantes (ABRUCCIO, 1997).

A administração pública gerencial surgiu como alternativa para combater a ineficiência da máquina pública. Nela, o controle nos procedimentos deu lugar ao controle de resultados, ou seja, em vez de se preocupar com os carimbos nas páginas certas, com a numeração dos processos e com outros procedimentos dessa natureza, cobram-se resultados e qualidade nos serviços, rapidez, eficiência, etc. O modelo gerencial, atualmente, foca na busca da eficiência, eficácia e efetividade. Mas, esse modelo manteve boa parte dos princípios do modelo burocrático. A diferença fundamental entre eles está no controle. Enquanto no burocrático a ênfase ocorre nos processos (ou nos meios) e os controles são realizados *a priori* (antes); no modelo gerencial o foco é nos resultados e o momento do controle é *a posteriori* (posterior). Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRESSER-PEREIRA (1995, p. 16).

Na administração pública gerencial, existem algumas características marcantes, como a substituição do Estado desenvolvimentista ou empresário pelo Estado Regulador, que se preocupa em coordenar as atividades e estimular o mercado por meio do fomento. O conceito de qualidade sofreu modificação: de um programa que bastava atender aos regulamentos, seguindo rigorosamente os procedimentos administrativos, para ser entendida como o atendimento das demandas dos cidadãos/clientes, ou seja, um programa que resolva os problemas da sociedade. Outra característica é o aumento da confiança para os servidores públicos. De acordo com o PDRAE:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 17).

O conceito de descentralização também é marcante na lógica gerencialista, pois, segundo ela, quando as políticas públicas são elaboradas localmente, elas tendem a responder mais adequadamente às especificidades locais, melhorando, assim, a qualidade dos serviços prestados. Sobre as características da Nova Administração Pública, a descentralização aparece destacada para alguns autores:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER-PEREIRA 1996, p. 6).

No que diz respeito ao Brasil, é importante salientar que algumas tentativas de descentralização em serviços públicos na administração indireta já haviam sido ensaiadas nos anos 1960, como pode ser observado no Decreto-Lei nº 200 de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e de Hélio Beltrão, que veio a ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, visando a uma proposta política por meio da administração pública: “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO *apud* BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

O decreto-lei que iniciou a reforma promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já acontecia na prática. Com a flexibilização da administração, buscou-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado. Porém, esse mesmo decreto-lei trouxe também algumas consequências inesperadas, uma delas foi a contratação de empregados sem concurso público, facilitando assim as práticas patrimonialistas. Além disso, deve-se ressaltar que essa descentralização não foi promovida em âmbito da administração direta, que permaneceu em ampla escala no modelo burocrático. Para Bresser-Pereira (1996, p. 7):

O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

A reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 acabou não tendo impactos positivos significativos, pois a lógica burocrática e centralizadora – agravada pelo regime político autoritário - continuava na administração direta e interferia na administração indireta.

Já nos anos 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira percebia de fato a crise fiscal e administrativa que enfrentava. Nesse momento, o mal enfrentado era o patrimonialismo generalizado no sistema político. Além disso, no momento que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública no sentido de aumentar a eficiência e a qualidade, a estrutura centralizadora e burocrática proposta pela Constituição pode ser considerada como um “não avanço”.

Bresser-Pereira (1996, p. 21-26) comenta, nesse sentido, que reformas não acontecem de um dia para o outro e que não necessariamente o modelo burocrática-legal seja completamente disfuncional assim como o modelo gerencial também não é perfeito. Os dois devem estar presentes na administração pública e seus princípios devem ser utilizados de acordo com as necessidades do setor. Além disso, o autor enfatiza que “a dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial”.

Para o autor supracitado, teórico e ministro da reforma de Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, não foi fácil propor o novo, percebeu-se certa descrença e resistência pela sociedade em 1995. Somente no final desse ano houve a convicção pela sociedade da necessidade da reforma constitucional, bem como o entendimento de que a

reforma era “essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos”.

2 Gestão da Qualidade e as suas Ferramentas

A Gestão da Qualidade tem como alvo o que precede ao processo e ao seu transcorrer. O conceito de qualidade refere-se ao quanto é bom um produto, bem ou serviço. Juran (*apud* ERDMANN, 2011, p. 24) propõe a trilogia da qualidade, composta de planejamento, de controle e de melhoria da qualidade. O planejamento estabelece os objetivos e traça os planos para atingi-los. O controle avalia o desempenho, comparando-o com os objetivos e age nas diferenças. A melhoria da qualidade busca o alcance de melhores níveis de desempenho.

Slack (*apud* ERDMANN, 2011, p. 23) define qualidade como “a consistente conformidade com as expectativas dos consumidores”. Para verificar a qualidade de um produto ou serviço, podem ser utilizadas ferramentas - chamadas de ferramentas da qualidade -, cuja finalidade é definir, mensurar e propor soluções em problemas encontrados e que podem interferir no bom desempenho dos processos de trabalho.

É comum destacar apenas as sete ferramentas de qualidade mais famosas: Estratificação, Folha de Verificação, Gráfico de Pareto, Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama de Ishikawa, Histograma, Diagrama de Dispersão e Gráfico de Controle. Obviamente, existem outras ferramentas além dessas, as quais podem ser combinadas para a análise e melhoria de processos. Porém, para o uso eficaz das ferramentas, é necessário conhecimento das ferramentas e dos casos a serem analisados. Geralmente se classificam as ferramentas em estatísticas e não estatísticas. Entre as ferramentas não estatísticas mais utilizadas estão a folha de verificação, a carta de tendência, o 5W2H, a Matriz GUT, o Diagrama de Árvore, o Diagrama de Matriz, o Fluxograma e o Diagrama de Ishikawa.

Ferreira (2013) define conceitualmente algumas dessas ferramentas. Para ele, as folhas de verificação são usadas para responder a pergunta: “com que frequência certos eventos acontecem?”. Ela inicia o processo transformando “opiniões” em “fatos”. Já as cartas de tendência são representações gráficas de dados coletados em um determinado período para identificar tendências ou outros padrões que ocorrem ao longo desse período, monitoram um sistema a fim de se observar ao longo do tempo a existência de alterações na média esperada.

O 4Q1POC (5W2H) é uma técnica de levantamento global recomendada para todas as etapas da análise e melhoria de processos. O nome da técnica deriva-se de sete perguntas em inglês. São elas: *Who, Where, Why, What, When, How much and How*. Por isso, ela também é conhecida como *5W2H*. Em português, 4Q1POC refere-se às perguntas Quem, O Que, Quando, Quanto, Por que, Onde e Como. Essa técnica pode ser utilizada tanto para a análise de processos quanto para o planejamento de melhorias. Os 5 Porquês é uma técnica de análise que permite, por meio da formulação de uma única pergunta, *Por que*, aprofundar o conhecimento sobre determinado assunto.

A Matriz GUT é uma matriz de priorização de problemas a partir da análise feita, considerando três critérios sobre o problema: gravidade, urgência e tendência. A técnica nominal de grupo é uma técnica de priorização que se aplica a situações diversas, tais como: problemas, soluções, processos, atividades etc. O Diagrama de Pareto é uma técnica de priorização baseada no “Princípio de Pareto” dos poucos pontos vitais e muitos pontos triviais, sendo, neste caso, utilizado o procedimento de votação. O princípio de Pareto estabelece que, na maioria dos processos, uma pequena quantidade de causas (cerca de 20%) contribui de forma preponderante para a maior parte dos problemas (cerca de 80%), e que uma grande quantidade de causas (cerca de 80%) contribui muito pouco para os efeitos observados (cerca de 20%).

O Diagrama de Árvore relaciona o objetivo mais geral com passos de implementação prática. Na sua versão original japonesa, o diagrama da árvore é utilizado para descrever os métodos pelos quais um propósito pode ser alcançado. Já o Diagrama de Matriz apresenta graficamente o relacionamento entre dois ou mais elementos, tais como: atividades de pessoas com funções, tarefas com tarefas, problemas com problemas, problemas com causas e soluções etc. O Fluxograma é a representação esquemática da sequência (setas) das etapas (caixas) de um processo e tem por objetivo ajudar a perceber sua lógica. O seu foco é a compreensão do fluxo dos processos e dos produtos, tentando identificar sobreposição de etapas ou fases desnecessárias. O Diagrama de Espinha de Peixe ou Diagrama de Ishikawa - desenvolvido em 1943 no Japão por Kooru Ishikawa - permite representar a relação entre problema e todas as possibilidades de causas que podem implicar esse efeito.

As ferramentas estatísticas mais utilizadas são: a estratificação, os histogramas e o *checklist* de aderência. A estratificação consiste em dividir um conjunto de dados em grupos que possuem características que os tornam peculiares, podendo agrupá-los de diversas maneiras. Os histogramas são gráficos de barras construídos a partir de uma tabela de frequência de determinadas ocorrências, podendo assumir as mais variadas formas, indicando

se o processo está “estável” ou apresenta algum desvio. O *checklist* de aderência é um formulário, previamente elaborado, para coleta de opiniões com escalas numéricas de satisfação. (FERREIRA, 2013).

Deve-se ressaltar que a natureza das ferramentas da qualidade é tanto teórica, ao pressupor a possibilidade de conceituar da qualidade, quanto metodológica ao poder ser utilizadas como técnicas de coleta e análise de dados.

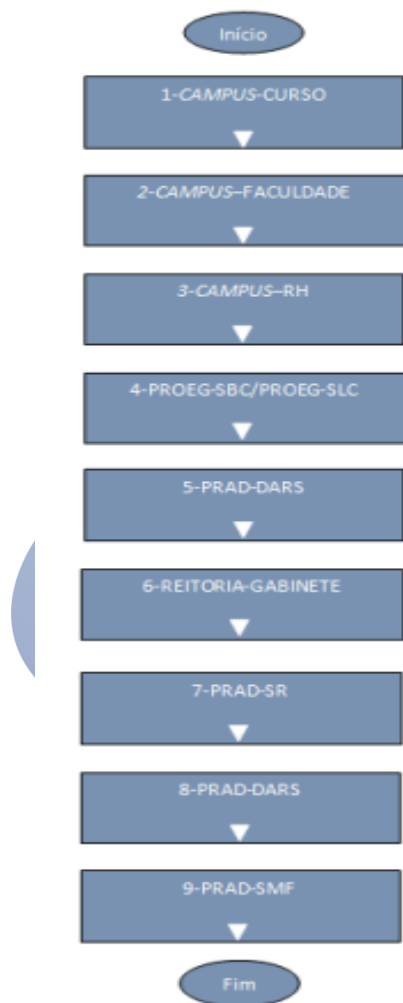
3 Aspectos Metodológicos

A metodologia utilizada será de natureza qualitativa e descritiva-crítica. Serão analisados o Manual de Rotinas e Procedimentos Administrativos da Universidade do Estado de Mato Grosso e o fluxo de etapas do processo de contratação descrito na Instrução Normativa n. 006/2015, no que diz respeito à confecção e tramitação do processo de docente temporário com foco nas práticas e nas normas que interferem no processo de contratação. Para esse diagnóstico, serão utilizadas duas ferramentas da qualidade: o fluxograma e o Diagrama de Ishikawa.

No que diz respeito a esse último, o levantamento de hipóteses e dados foi feito com base na técnica do o brainstorming - conhecida também como “tempestade de ideias”. Essa ferramenta, de acordo com Godoy (2001), é uma maneira disciplinada de geração de novas ideias a partir de discussão em grupo. Nelas, os participantes dizem todas as ideias que lhes vêm a mente sobre um tema ou um problema, mesmo que de início não pareçam relevantes, que posteriormente serão estudadas, aprofundadas ou descartadas, classificadas e organizadas.

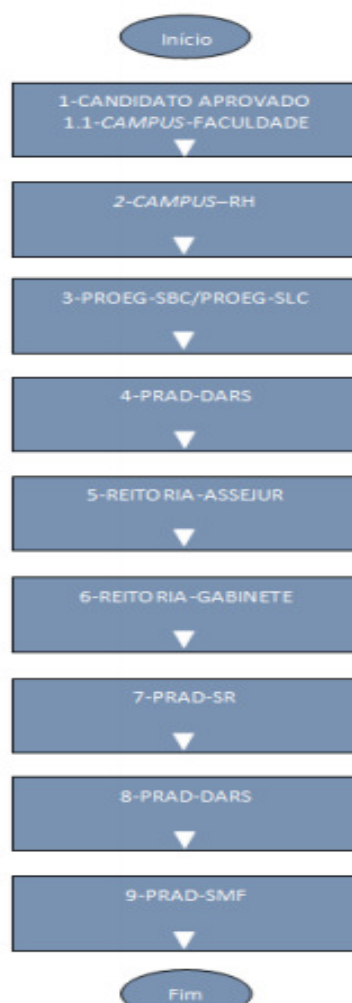
Em reunião com o setor de Recrutamento e Seleção da UNEMAT, que é composto por três pessoas, foi realizado um brainstorming com o tema sobre o que interfere negativamente na eficiência e na qualidade da confecção e tramitação do processo de contratação, tendo como ponto de partida a observação do fluxograma dos processos de contratação temporária, conforme as normativas da universidade. A plausibilidade das ideias levantadas foi verificada e aquelas pertinentes foram incorporadas no Diagrama de Ishikawa para a análise. O processo que está sendo analisado neste trabalho pode ser mais bem compreendido pela ilustração do fluxograma da figura 1 e 2.

Figura 1 – Fluxograma do Aditivo



Fonte:
Manual de procedimentos administrativos

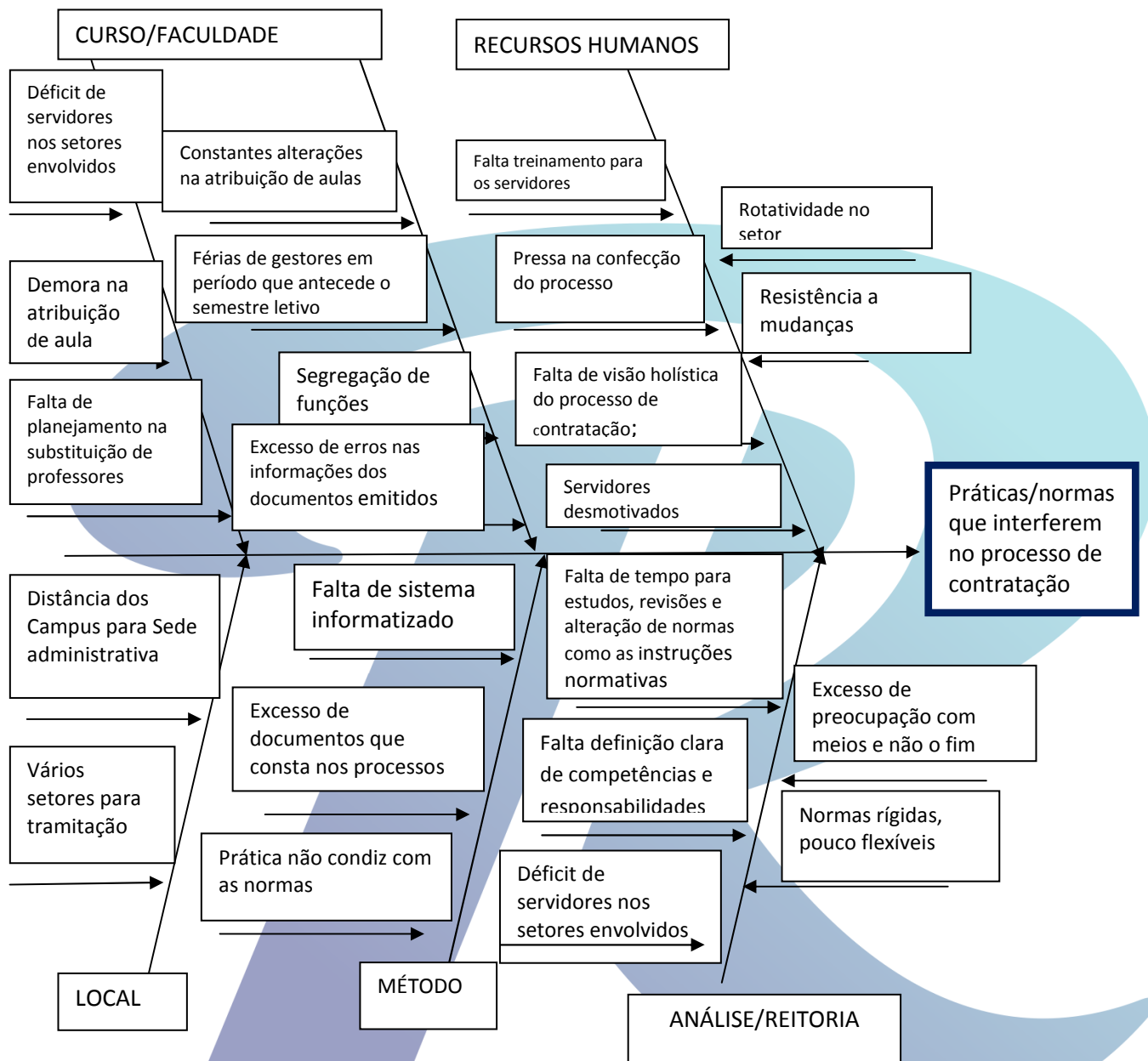
Figura 2 – Fluxograma do Contrato



Fonte:
Manual de procedimentos administrativos

O diagrama de Ishikawa, representado na figura 3, mostra o resultado do brainstorming realizado e as possíveis causas do problema, as quais foram:

Figura 3 – Espinha de peixe com dados aplicados



Fonte: Elaboração própria

4 Apresentação e Análise de Dados

No que tange aos fluxogramas apresentados, é possível categorizar as etapas dos processos. Na figura 2, observa-se o fluxo do contrato e na figura 1, fluxo do termo aditivo. Em linhas gerais, os fluxos são parecidos. Inicialmente, temos como setor demandante o

campus, representado pelo Curso ou Faculdade conforme o tipo de processo, que é encaminhado para o setor de Recursos Humanos para sua instrução, que o envia para a sede administrativa. Na sede, o processo passa pela PROEG/SBL/SLC (Pró-Reitoria de Ensino de Graduação/Supervisão de Bacharelados/Supervisão de Licenciaturas) para conferência pedagógica, depois para PRAD/DARS (Pró-Reitoria de Administração/Diretoria Administrativa de Recrutamento e Seleção) para análise legal/documental. Após análise e se constatado que o processo está de acordo com as normas, então é enviado para Reitoria/Gabinete para assinatura da minuta pela autoridade máxima da Instituição. Na sequência, o processo é enviado para a SR (Supervisão de Remuneração) para inclusão na folha de pagamento e depois é enviado novamente a PRAD/DARS para retirada da minuta já assinada, que será utilizada para prestação de contas junto aos órgãos de controle externo. Por último, envia-se o processo para PRAD/SMF (Pró-Reitoria de Administração/Supervisão de Monitoramento Funcional) para arquivo na ficha funcional do servidor. Nota-se que entre os processos, há diferença na etapa de envio do processo para REITORIA/ASSEJUR (Assessoria Jurídica da Reitoria), que inexistente no caso do aditivo.

Temos o total de nove etapas para finalização do processo. Cada setor é responsável pela emissão de documento, assinatura ou lançamento de informações para controle e efetivação das contratações temporárias. Com as etapas definidas, foi possível categorizar as prováveis causas do problema.

No Diagrama de Ishikawa, pode-se observar o problema e a estruturação do conjunto de causas relacionadas com a contratação temporária. Assim, a categorização das causas foi definida da seguinte forma: Curso/Faculdade, Recursos Humanos, Local, Método e Reitoria. Essa categorização permite a identificação das principais causas que interferem negativamente na confecção e tramitação de processos de contratação em cada uma das instâncias envolvidas.

Na primeira etapa, tem-se o CURSO/FACULDADE na qual os principais problemas identificados são: a demora na atribuição de aula, a falta de planejamento na substituição de professores, o déficit de servidores nos setores envolvidos, as constantes alterações na atribuição de aulas, as férias de gestores em período que antecede o semestre letivo e a segregação de funções. Deve-se levar em conta que ter o corpo docente completo e definido é essencial para o planejamento das atividades universitárias, isto é, a tríade ensino, pesquisa e extensão. Então, fazer a atribuição de aula antes do início do semestre letivo e cumpri-la é indispensável para o bom funcionamento dos cursos, pois uma contratação solicitada em atraso gerará prejuízos pedagógicos aos alunos e à universidade, além de poder refletir

negativamente na avaliação do curso. Percebe-se, no entanto, que as práticas de gestão não estão sendo plenamente adequadas.

Na etapa de RECURSOS HUMANOS, há a falta de treinamento para os servidores, a resistência a mudanças, a pressa na confecção do processo, a falta de visão holística do processo de contratação, a desmotivação por parte de alguns servidores e a rotatividade no setor. Nessa etapa, a instrução do processo de forma assertiva é necessária para evitar retrabalho ou atrasos em sua tramitação devido a erros que podem ser identificados em etapas posteriores, por isso devem ser feitos com atenção e calma. Nesse sentido, é indispensável a consciência das responsabilidades por parte de algumas pessoas envolvidas no processo, pois atrasos ou divergências implicam demora na inserção na folha de pagamento e, conseqüente, no pagamento do professor que está sendo contratado. Quando isso ocorre, as reclamações e a desmotivação do contratado são recorrentes. Além disso, a rotatividade no setor é outro fator crítico, pois quando há troca de servidores, não há continuidade dos serviços de forma efetiva, o que gera práticas equivocadas que divergem das normas já estabelecidas. Os treinamentos, as capacitações e as orientações são realizados para as mesmas coisas, mas os problemas continuam os mesmos.

Quanto às demais etapas, temos o LOCAL, com as causas: distância dos *campi* em relação à sede administrativa e vários setores para tramitação. Como a inserção dos novos contratados ou dos contratos aditivados só pode ser feita na sede administrativa da UNEMAT em Cáceres, que têm um número limitado de servidores e prazos apertados a serem cumpridos, o setor fica sobrecarregado em alguns períodos. Embora a tramitação do processo passe por vários setores, o que sugeriria a divisão de responsabilidades, não é incomum que o setor volte a conferir a documentação que veio de outro setor, ou seja, a mesma conferência feita mais de uma vez.

No MÉTODO, temos a falta de um sistema informatizado para controle e tramitação de documentos, o excesso de documentos que consta nos processos e algumas práticas que não condizem com as normas. Além disso, como tudo isso deve passar por muitas pessoas, falhas podem ocorrer em função de falta de atenção, pressa e outros motivos, o que interfere no gerenciamento dos processos. Nesse sentido, treinamento contínuo e a instalação de um sistema de tramitação eletrônica de documentos poderiam dar mais rapidez e eficiência a esses processos, como a possibilidade de inserção menos demorada na folha de pagamento. Além disso, ajudaria na prestação de contas quanto à admissão de pessoal aos órgãos de controle externo, facilitaria o cumprimento dos prazos legais e maximizaria o trabalho dos servidores.

Por último, tem-se a etapa da ANÁLISE/REITORIA, que é a etapa final do processo. Levantaram-se as seguintes causas: falta de tempo para estudos, revisões e alterações de normas como as instruções normativas, falta de definição clara de competências e responsabilidades, déficit de servidores nos setores envolvidos (insuficiente para o número de processos) e normas rígidas. O excesso de formalismo e o apego à cultura do papel têm implicações diretas em todas as fases do processo de contratação. De janeiro de 2018 a agosto de 2018, segundo a pasta de Recrutamento e Seleção, atingiu-se o número de 641 contratos novos e 1511 termos aditivos, solicitando alteração de vigência, disciplinas ou carga horária, no setor da PROEG e PRAD. Ressalta-se que nos setores da Reitoria por onde tramitam os processos para análise, há apenas três servidores lotados em cada setor e, por consequência desse número reduzido, estão constantemente envolvidos em várias tarefas ao mesmo tempo, dificultando ou impossibilitando a revisão de normas que regulam o processo.

Em cada etapa, observam-se várias disfunções da burocracia, já destacadas por Merton (*apud* CHIAVENATO, 2003) como apego as normas de modo que as regras deixam de ser os meios e passam a se tornar os fins. A rigidez e o excesso de formalismo nessas normas, como a necessidade de se documentar e formalizar todas as comunicações, demandam muito tempo e atenção. A superconformidade às rotinas e aos procedimentos deixa a execução tão “mecanizada” que as regras passam a ser sagradas para o servidor, inibindo-o de inovar e buscar novas soluções para os problemas que surgem, afetando ainda o seu desempenho e compreensão da Instituição como um todo.

A resistência à mudança demonstra que a padronização e a previsibilidade fazem com que as pessoas se acostumem com a forma de fazer as coisas, uma vez que seguir as normas é mais simples; costumeiramente se ouve a expressão “sempre foi assim”. Não se nega a importância das normas, mas é necessária a constante reflexão sobre o que pode ser melhorado nas práticas do dia a dia, a fim de alcançar melhores resultados e eficiência no desempenho das funções.

Considerações Finais

No contexto analisado, é possível diagnosticar que as práticas de trabalho são mais compatíveis com um modelo burocrático do que com o modelo gerencial da chamada “Nova Gestão Pública”. É nesse último modelo que a gestão da qualidade realmente é levada em consideração ao buscar combater a ineficiência da máquina pública e buscar melhorias nos

processos. Desse modo, as Universidades, detentoras da prestação de serviços de educação superior, englobando ensino, pesquisa e extensão, para que possam cumprir sua missão, e atingir a excelência, precisam direcionar grande atenção à melhoria da qualidade dos serviços. Essa melhoria poderá resultar especificamente no desenvolvimento eficiente dos processos e na qualidade de vida dos servidores. As melhorias a serem implantadas devem estar, de algum modo, alinhadas aos objetivos da Instituição, priorizando uma visão integrada dos processos por parte dos envolvidos, com redução de fluxos (eficiência) e incentivo às práticas de inovação com foco nos resultados.

O primeiro passo para melhorar a qualidade dos serviços prestados é identificar os fatores que interferem negativamente em seus processos. Alguns deles, como vimos, têm a ver como um mero upgrade tecnológico, como no caso da adoção de uma gestão eletrônica de documentos, em substituição à tradicional utilização de documentos em papel, o que diminuiria várias disfunções. Outros têm uma dimensão estrutural como o déficit de funcionários e sua alta rotatividade. Além disso, há aqueles no plano da cultura organizacional, como a resistência a mudanças e a falta de motivação dos servidores.

Seria incoerente que a Universidade - como organização cujo objetivo é a promoção do conhecimento, da inovação, da reflexão e da criatividade - não direcionasse parte disso para si mesma. Nesse sentido, a Gestão da Qualidade pode contribuir no diagnóstico e orientar os gestores nas intervenções para melhorar a qualidade dos serviços prestados a sociedade.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. Brasília: **Cadernos ENAP**, nº 10, 1997. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf> Acesso em: 27 de outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 25 de Outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, 1996. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 25 de Outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; SACHS, I.; WILHEIM, J. (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf> Acesso em 25 de Outubro de 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

ERDMANN, Rolf Hermann. **Gestão da Qualidade no Setor Público**. UFSC/CAPES/UAB, 2011.

FERREIRA, André Ribeiro. **Análise e Melhoria de Processos**. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

GODOY, M. H. C.. **Brainstorming**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2001.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Manual de Rotinas e Procedimentos Administrativos**. Cáceres – MT: UNEMAT, 2015. Disponível em: http://portal.unemat.br/media/oldfiles/prad/docs/2015/MRPA_2015.7.0.pdf Acesso em: 27 de Outubro de 2018.