

# Universidade Pública - “natureza burocrática” e variáveis que interferem na eficiência dos processos de trabalho:

Um estudo da  
Universidade do Estado do  
Pará.

## *Autores:*

**Valdete Maria Garcia  
Batista** - Mestre em  
Planejamento em  
Políticas Públicas

**Milton Cordeiro Farias  
Filho** – Doutor em  
Desenvolvimento  
Sustentável do Trópico  
Úmido - Universidade  
Federal do Pará - UFPA

## Resumo

Em face da atual complexidade do mundo globalizado, em meio a um ambiente instável de mudanças aceleradas, a gestão pública reage de forma lenta e insatisfatória em relação às mudanças e aos avanços da contemporaneidade tornando-se cada vez mais vulnerável a falhas e deficiências (CASTOR, 1987). A formalidade burocrática ao longo dos anos ganhou papel fundamental no controle organizacional proporcionando o cumprimento da legalidade através de normas e padrões estabelecidos (WEBER, 1996). Porém, o excesso de procedimentos burocráticos no ambiente interno das organizações públicas não facilita a agilidade e inovação de práticas gerenciais adaptada aos modelos impostos pelas exigências do mundo moderno (BRESSER PEREIRA, 1996). O objetivo geral da presente dissertação tem por escopo identificar a forma que a UEPA<sup>1</sup> operacionaliza os procedimentos administrativos em relação aos processos de trabalhos da área meio e os fatores do ambiente interno que interferem na gestão. Com vista ao alcance do objetivo proposto, adotamos a pesquisa quantitativa através de aplicação de questionários tendo como sujeitos os gestores e técnicos administrativos lotados na Reitoria. Os resultados encontrados revelam que a lógica burocrática é responsável por uma dinâmica complexa entre os funcionários e a organização, com reflexos perceptíveis sobre a cultura da organização, a qual apresenta significativa influência das normas internas, dificultando a concretização das ações planejadas pela instituição pesquisada. Por fim, serão apresentadas as implicações teóricas e empíricas da pesquisa para UEPA, buscando sugestões de melhorias nos procedimentos administrativos que facilitem a agilidade na execução das tarefas para o aumento da eficácia organizacional.

**Palavras-chaves:** Burocracia; Modernização da Gestão Pública; Processos de Trabalho.

---

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Pará.

## Abstract

Given the complexity of the current globalized world, amid an unstable environment of accelerating change, public management reacts slow and unsatisfactory in relation to changes and advances of contemporary becoming increasingly vulnerable to failures and shortcomings (CASTOR , 1987). The red tape over the years gained critical role in providing the organizational control compliance with the law through established norms and standards (Weber, 1996). However, excessive bureaucratic procedures in the internal environment of public non facilitates agility and innovation management practices adapted to the models imposed by the demands of the modern world (Bresser Pereira, 1996). The overall goal of this dissertation is to identify the scope so that the UEPA operationalize administrative procedures in relation to the processes of work in the area and the factors that affect the internal environment management. In order to reach the proposed objective, we adopt the quantitative research through questionnaires having as subject managers and administrative staff crowded at the Rectorry. The results reveal that the bureaucratic logic is responsible for a complex dynamic between the employees and the organization, with consequences on the perceived culture of the organization, which has significant influence internal standards, hindering the achievement of planned actions by the research institution. Finally, we present the theoretical and empirical implications of the research for UEPA, seeking suggestions for improvements in administrative procedures that facilitate agility in performing the tasks for increasing organizational effectiveness.

**Keywords:** Bureaucracy; Modernization of Public Management Work Processes.

## Introdução

A estrutura e a dinâmica das instituições universitárias têm suas peculiaridades que influenciam a execução das atividades administrativas, daí a necessidade de estudos para identificar como estão organizadas em seus processos de gestão. De acordo com Castor (1987), a gestão pública reage de forma lenta em relação às mudanças e aos avanços da contemporaneidade, tornando-se cada vez mais vulnerável a falhas e deficiências.

A necessidade de metodologias dinâmicas, modernas e inovadoras de gestão é característica que permeia, especificamente, as organizações públicas. A ausência de novas dinâmicas de gestão tende a ter, como consequência, servidores a mercê das normas burocráticas estabelecidas, prevalecendo a dificuldade de sair das rotinas e ser criativo, tendendo a um processo de acomodação e falta de interesse, surgindo assim, resistências às mudanças, apego exagerado às normas e, conseqüentemente, a falta de compromisso com os resultados (MEDICI e SILVA, 1993; CARBONE, 1995).

Desse modo, a necessidade de modernização do setor público se constitui fundamentalmente na conscientização do gestor público contemporâneo em formular técnicas gerenciais capazes de garantir o desenvolvimento das atividades administrativas, focando seus esforços no atendimento das demandas sociais, garantindo serviços de melhor qualidade, colocando o cidadão como alvo das políticas públicas oferecidas pelos governantes.

Dessa forma, Bresser Pereira (1996, 1997) enfatiza que o papel do Estado contemporâneo é exatamente o de facilitar o atendimento das necessidades sociais, o que pode ser promovido com ações mais efetivas e eficientes, usando como estratégia sistemas de gestão que promovam a criatividade e a inovação com ênfase na descentralização.

Para melhor definir a linha de argumentação que utilizamos no trabalho, buscamos bases em várias abordagens, dentre elas, as teorias das organizações, com destaque à teoria burocrática, em virtude de que, embora se tente instituir padrões gerenciais modernos na instituição pública objeto deste estudo, deparamo-nos com peculiaridades administrativas no aspecto da legalidade, como a cultura organizacional burocrática, a qual, auxiliando-nos nas palavras de Weber (1996), é um tipo ideal de organização formal racional, com caráter impessoal que, teoricamente, objetiva rapidez, eficiência, mas que, na prática, não demonstra flexibilidade no cumprimento de normas e regulamentos determinados em lei.

Contudo, essa não é uma visão de todos os autores. Dentre eles, Warren Bennis (1967) se revela um crítico da Burocracia afirmando que o sistema de controle apresentado pelo modelo burocrático é ultrapassado, não sendo capaz de solucionar os conflitos internos. Classifica o modelo como mecanicista, que tende a desaparecer em função das rápidas transformações ocorridas no ambiente organizacional, assim como em razão da complexidade apresentada pelas novas organizações, as quais necessitam de uma ferramenta administrativa mais ágil.

Não restam dúvidas que o modelo burocrático de administração esteja presente nas universidades públicas brasileiras, em grau maior ou menor de acordo com a dimensão da organização a qual se esteja analisando. A lógica burocrática do serviço público certamente construiu barreiras para a satisfação do cidadão.

Como todas as universidades públicas brasileiras, a UEPA enfrenta limitações na execução das atividades, atribuídas a problemas administrativos e estruturais, com pouca liberdade para gerir o orçamento em razão da predominância de entraves burocráticos. É necessário compreender que as universidades são diferentes de outros órgãos de governo, pois são organizações que apresentam características próprias e específicas e que demandam uma forma especial de gestão para que não sejam cobradas apenas pelo cumprimento das normas burocráticas e sim pelos objetivos alcançados.

Entendemos que a submissão da universidade a uma série de legislações resulta em perda da eficiência e produtividade, ressaltando-se que o controle é prioritário, porém, não se quer uma universidade que apenas siga à risca todas as regras e normas estabelecidas, e sim uma universidade produtiva, eficiente e criativa.

Atualmente um dos dilemas organizacionais da UEPA é a questão dos seus procedimentos internos de trabalho. Processo se tornou a palavra do dia-a-dia da Reitoria, sendo gerados internamente e registrados por escrito no âmbito da administração, definidos como conjunto de atividades com começo, meio e fim, objetivando o atendimento de ações. Nesse sentido, Graham e Lebaron (1994) afirmam que “qualquer trabalho relevante de uma organização está contido em algum processo”. Porém, nem sempre esses processos chegam ao seu destino final em razão da má instrução, registros no mesmo setor várias vezes, a mesma solicitação em vários processos fragmentados, pareceres equivocados, ausência de especificações e dados na solicitação, bem como a ausência de um fluxograma de processos internos estabelecidos pela Instituição.

Acerca da questão podem-se elencar alguns entraves acarretados por esta situação, como por exemplo, bloqueio e/ou demora excessiva nos processos administrativos, desmotivação. Vários estudiosos afirmam a importância da competência técnica e profissional que o gestor público deve ter para conduzir de forma eficaz sua equipe de trabalho mediante as exigências atuais de modernização do setor público. Percebe-se, também, que as relações humanas no trabalho influenciam a qualidade do clima organizacional, influenciando diretamente na qualidade do trabalho executado; caso isto não ocorra, as barreiras e entraves passam a ser uma grande dificuldade perante o interesse da instituição.

O papel do gestor público na atualidade tem sido bastante questionado por ser de fundamental importância no alcance dos objetivos das instituições

governamentais. O desafio em liderar eficazmente ou não se torna uma peça fundamental para o desenvolvimento da entidade governamental.

Nesse sentido, o objetivo que permeou este estudo buscou identificar de que forma a UEPA operacionaliza os procedimentos administrativos em relação aos processos de trabalhos da área meio e os fatores do ambiente interno que interferem na gestão.

#### **Como objetivos específicos têm-se:**

- Identificar as principais variáveis do ambiente interno que interferem na operacionalização das práticas administrativas em relação aos processos de trabalho nos aspectos dos recursos humanos, operacional e organizacional;

- Analisar de que forma a lentidão dos processos de trabalho tem se apresentado como reflexo da burocracia no ambiente interno da UEPA e como esse fenômeno interfere na eficiência organizacional;

- Elaborar sugestões de melhorias para que a UEPA alcance a eficácia em suas práticas administrativas em relação aos seus processos de trabalhos.

A pesquisa apontou a cultura organizacional como fator significativo da lógica burocrática responsável por uma dinâmica complexa entre os funcionários e a organização. Os procedimentos administrativos da UEPA são pautados e fundamentados na legislação e se encontram em disfunção com a teoria burocrática a qual contribui para o engessamento da sua estrutura, gerando perda de eficiência no desenvolvimento de suas ações e, conseqüentemente, refletindo no atendimento à sociedade.

Assim, considera-se, para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, que a UEPA tem enfrentado dificuldades gerenciais nos procedimentos e operacionalização de seus processos internos de trabalho, haja vista o excesso de

esferas de decisões, níveis hierárquicos e procedimentos técnicos ultrapassados, levando-a a perda de eficiência e a insatisfação dos usuários.

## **Evolução da Gestão Pública no Contexto Brasileiro: Predominância Burocrática**

Em sua perspectiva histórica, a gestão pública evoluiu através de três modelos distintos de reformas administrativas: patrimonialista, burocrático e gerencial.

Na administração patrimonialista, o Estado estava atrelado ao poder do soberano, sem que houvesse distinção entre os bens públicos e os bens privados, onde a coisa pública era considerada também como patrimônio do próprio soberano. Essa equidade entre o público e o privado teve como conseqüência o surgimento da corrupção e do nepotismo nas organizações. Porém, com o avanço do capitalismo e da democracia no País, a administração patrimonialista tende a ser abominada, uma vez que a sociedade civil começa a distinguir o papel do Estado.

Nesse sentido, tem-se a leitura referendada por Faoro(1987) que, utilizando as idéias de Weber, definiu o grupo dominante de “estamento patrimonial”, ou seja, grupos que faziam uso do poder político como se fosse sua propriedade. Em relação a esse aspecto, relaciona-se a atuação do governo brasileiro, que muitas vezes ainda é governado de acordo com a influência ou domínio de políticos patrimonialistas, desempenhando atividades como se fossem objetos de apropriação privada do chefe político, o que leva a crer que a formação da sociedade brasileira foi constituída nos moldes de um estamento patrimonialista, onde o poder centralizava-se em uma camada social privilegiada.

No entanto, outra tentativa de reforma administrativa surge na metade do século XIX, a estrutura burocrática, visando à divisão do trabalho fundamentada em leis e o cumprimento de regras pré-estabelecidas levando em consideração o combate à corrupção e o nepotismo.

Partindo do princípio da burocracia no aspecto da legalidade e aportando-se nas palavras de Weber (1996), quando conceitua a burocracia como um tipo ideal de organização formal, sempre objetivando rapidez e eficiência, entende-se que a burocracia no setor público é imprescindível, é uma realidade inerente ao poder público que deve estar presente no desenvolvimento das ações de uma organização, com bases em normas e regulamentos a serem cumpridos, conforme determina a lei.

Apesar do entendimento do pensamento de Weber (1996) sobre burocracia tomando como base a mais eficiente forma de organização, temia-se alterações do resultado dessa eficiência diante do avanço da burocratização nos tempos modernos, prevendo-se um contra-senso da liberdade individual e das instituições democráticas. Tal concepção estava atrelada à possível disfunção da burocracia, que se caracterizava por anormalidades de funcionamento da estrutura burocrática, decorrente da interação do elemento humano com o modelo burocrático pré-estabelecido, causando distanciamento entre os objetivos explícitos da administração e a limitação desenvolvida pelos funcionários burocratas dentro de uma organização.

No sentido de acompanhar a expansão do mundo moderno, surge, no século XX, a Administração Pública Gerencial, exigindo mais incentivos no desenvolvimento do potencial criativo humano e descentralização de funções na gestão pública, possibilitando aos profissionais buscarem novos métodos para solução dos problemas, tendo como foco principal o resultado.

Porém, em consequência da ausência de uma dinâmica organizacional, os gestores públicos tendem a seguir rigorosamente as tendências das formalidades burocráticas tendo como consequência as resistências às mudanças e a falta de compromisso com os resultados (MEDICI e SILVA, 1993; CARBONE, 1995). Surgem assim, as constantes reclamações no que se referem à demora nos

resultados, em razão dos excessos de níveis hierárquicos, centralização dos procedimentos e rotinas que se formam nos âmbitos dos setores.

Pesquisas revelam que o Brasil é um dos países que apresenta uma das burocracias mais ineficientes do mundo, em razão de regras em demasia e sem justificativas, é o que evidencia os dados do relatório *Doing Business*, do Banco Mundial (2007). Segundo o relatório citado, a pesquisa foi realizada em 178 países, e o Brasil ocupa a 122<sup>a</sup> posição, provocando prejuízos econômicos em consequência de regras absurdas que devem ser cumpridas e que, na maioria das vezes, o próprio burocrata desconhece o real sentido da regra, apenas executado-a porque sabe que tem que ser honrada.

A afirmação do economista Francisco Lanza, responsável pelo programa de negócios do Banco Mundial (2007), declara que “A burocracia ruim tem um efeito paralisante sobre os negócios e, conseqüentemente, sobre toda a economia”.

Entende-se que na administração gerencial é imprescindível a aplicação da Burocracia como regra legal e necessária. Porém, as disfunções dessa burocracia transformam-se em rotinas complicadas e lentas, com excessos de formalidades, acúmulo de papelada, satisfação de interesses pessoais, resistência a mudanças, exagero e apego aos regulamentos, bem como a conformidade com rotinas e procedimentos.

É papel dos gestores públicos contemporâneos se concentrarem na formulação de técnicas gerenciais capazes de garantir o desenvolvimento das atividades administrativas, promovendo a integração e garantindo serviços de melhor qualidade à sociedade.

## **A gestão de pessoas como estratégia no alcance dos objetivos organizacionais.**

Os grandes avanços do mundo contemporâneo demandam mudanças em todos os contextos, exigindo das organizações mais rapidez e eficiência na dinâmica de suas ações, condições essenciais no atendimento das demandas sociais. Naturalmente essas exigências refletem nos recursos humanos das organizações que precisam estar altamente capacitados e dispostos a assumirem responsabilidades nas tomadas de decisões com rapidez e segurança.

De acordo com Fernandes (2006), os avanços das organizações vêm sendo atribuídos aos fortes investimentos no capital humano. As empresas têm demonstrado interesse com a satisfação do trabalhador no desenvolvimento das suas tarefas para manter altos índices de produtividade. As pessoas passam a significar o diferencial competitivo que mantém e promove o sucesso organizacional.

Nesse sentido (Maximiano, 2006, p. 149) enfatiza que “(...) a produtividade e o desempenho das organizações dependem também do comportamento das pessoas, e não apenas da eficiência dos sistemas técnicos”. Assim, é necessário que as organizações comecem a entender que precisam participar da transformação dessa realidade, desenvolvendo programas de conscientização e apoio visando encontrar um equilíbrio entre trabalho e melhoria da qualidade de vida, uma vez que as dificuldades emocionais decorrentes da vida pessoal interferem de forma significativa no desempenho profissional.

Tais conceitos mostram que a tendência que se nota nas organizações bem sucedidas é a de não administrar recursos humanos e nem de administrar pessoas e, sim, administrar com as pessoas, onde a gestão de pessoas passa a ter função gerencial valorizando a força de trabalho como estratégia no alcance dos objetivos tanto organizacionais como profissional, (GIL, 2004).

## Procedimentos Metodológico da Pesquisa

Para a o desenvolvimento da pesquisa adotamos como estratégia o Método do Estudo de Caso, por se tratar de uma investigação contemporânea empírica em uma determinada organização social. Buscamos uma análise a partir de uma situação pontuada com os mais diversos pontos de vista. Nossa pesquisa teve como objetivo principal identificar de que forma a UEPA operacionaliza os procedimentos administrativos em relação aos processos de trabalhos da área meio e os fatores do ambiente interno que interferem na eficiência da gestão.

Para a investigação do objetivo proposto utilizamos várias fontes de dados e informações a partir de elementos coletados através de observações e aplicações de questionários dentro de um contexto real em diferentes momentos, portanto, múltiplos fatos de evidências foram usados, Yin (2005).

Ao fazer opção pelo estudo de caso, recorreremos a uma série de exigências e alguns procedimentos necessários. Nesse sentido, para dar melhor confiabilidade e ser leal ao estudo, tivemos como parâmetros as recomendações de FARIAS FILHO (2009), quando chama a atenção para os seguintes procedimentos: a) confirmar todas as disponibilidades de materiais relacionados ao caso, como documentos, obras, fotos, registros etc.; b) fazer uma aproximação do objeto de estudo em campo, para se ter uma melhor compreensão da realidade a ser a ser pesquisada; c) preparar novas questões pertinentes ao objeto e a unidade de estudo, selecionando procedimentos para elaboração das respostas das questões criadas; d) através de análise e comparações dos dados e informações, permitir fazer o cruzamento entre os dados, informações e fontes de evidências; e) através das variáveis de estudo preparar uma análise e posterior estudo de comparação com a teoria de base de estudo; f) elaborar e estruturar o relatório parcial e final.

A pesquisa, no que concerne aos objetivos, foi realizada com enfoque quantitativo, como bem define Lakatos (2001), a razão para se conduzir uma

pesquisa quantitativa é descobrir quantas pessoas de uma determinada população compartilham uma característica ou um grupo de características.

O presente estudo foi realizado em uma única organização – a Universidade do Estado do Pará-UEPA, localizada em Belém-Pará-Brasil, com 05 CAMPI na capital e 15 no interior do Estado, atuando na área de Educação, Saúde e Tecnologia.

As observações empíricas e a aplicabilidade dos instrumentos de pesquisa foram realizadas apenas na Reitoria da UEPA, uma vez que a gestão administrativa está centralizada na Reitoria, ou seja, as normas e procedimentos a serem seguidos partem dessa unidade gestora, onde estão presentes o domínio do poder, as relações de independência, as relações hierárquicas, funcionais e os níveis de decisões que determinam a operacionalização das atividades.

A Reitoria da UEPA apresenta um quantitativo de recursos humanos no total de 267 servidores. Destes, 204 são efetivos, 20 temporários e 43 serviços prestados. Dentro deste universo, foram abordados, 180 servidores, porém, conseguimos o retorno de apenas 140 questionários.

Para a coleta de dados foram utilizadas as observações empíricas da realidade a ser pesquisada e a aplicação de questionários com perguntas estruturadas de formas abertas, fechadas e de múltiplas escolhas. A importância da observação está bem mencionada nas afirmações de Yin (2005), quando coloca a importância da visita ao local do estudo, como oportunidade que viabiliza a observação direta e oportuniza dados adicionais sobre o estudo. Para o uso dos questionários buscamos embasamentos teóricos nas orientações de Lakatos (2001), quando explica que “o questionário deve ser limitado em extensão e em finalidade. Se for muito longo, causa fadiga e desinteresse; se curto demais, corre o risco de não oferecer suficientes informações”.

Dessa forma elaboramos as perguntas em blocos temáticos, em ordem cronológica e com redação acessível ao informante distribuídos da seguinte forma:

- I. Perfil Sociodemográfico, composto por quatro questões;
- II. Sobre a Prática Profissional na UEPA, com quatro questões;
- III. Sobre os Processos de Trabalho na UEPA, contendo dez questões.

O questionário aplicado constou de 18 perguntas elaboradas de forma fechada e aberta, sendo organizadas da seguinte maneira: informações pessoais, tais como, idade, sexo, escolaridade, vínculo (questões de 1 a 4); prática profissional, como tempo de trabalho, setor, cargo, avaliação da estrutura do ambiente de trabalho (questões de 5 a 8); sobre os processos de trabalho, tais como, dificuldades na tramitação, fatores que interferem na demora dos resultados, avaliação dos processos, a interferência no ensino, pesquisa e extensão, treinamento e motivação, recomendações para agilizar os fluxos de processos, solicitações atendidas no prazo, queixas mais comuns e avaliação dos fluxos dos processos (questões de 9 a 17). Na última questão, de número 18, eles são convidados a darem sugestões ou fazer considerações sobre os assuntos abordados no contexto geral do questionário.

Para captar esses dados, dividimos os caminhos metodológicos em etapas ajustadas da seguinte forma: a) orientações teóricas; b) observação empírica; c) estruturação do instrumento de pesquisa; d) aplicação do instrumento de pesquisa; e) análise e sistematização dos dados; f) resultados da pesquisa; g) implicações da pesquisa para UEPA.

Como procedimentos de análise dos resultados utilizamos a codificação e tabulação dos dados no Microsoft Excel, sendo necessário analisá-los e interpretá-los a fim de verificar o que significam para a pesquisa realizada.

## Resultado

Com os resultados da pesquisa demonstramos no quadro abaixo de forma sucinta as principais variáveis encontradas e as sugestões de melhorias para eficiência da organização nos níveis dos recursos humanos, operacionais e organizacionais de acordo com as orientações teóricas.

### Implicações teóricas e empíricas da pesquisa para UEPA:

NÍVEIS	ANÁLISES	MELHORIAS/ SUGESTÕES	ORIENTAÇÕES TEÓRICAS (análises e melhorias/sugestões)
Recursos Humanos	- Excesso de erros, desperdícios, queixas e pouco interesse dos servidores;	- Ouvir opiniões dos colaboradores; - Estar aberto a críticas;	Carbone (2005), Bernardi (1997), Gil (2004).
	- Falta de incentivo e ausência de capacitação aos servidores;	- Maior investimento na Política de Recursos Humanos (capacitação e valorização do servidor);	
	- Falta de conhecimento da estrutura organizacional e demora na localização dos documentos;	- Fazer com que os profissionais participem ativamente do dia-a-dia da organização;	
	- Falta de conhecimento da estrutura organizacional e de arquivo;	- Mais treinamento para melhor qualidade e agilidade nos processos;	
	- Falta de oportunidades.	- Democratização de oportunidades para manter a equidade e oferecer iguais condições de acesso e crescimento profissional;	
Operacional	- Lentidão processual;	- Estabelecimento de fluxograma de processos e melhor instrução dos processos;	Maximiano (2006), Weber(1999), Bennis (1967), Bresser Pereira (1997).
	- Centralização de poder;	- Descentralização dos processos decisórios delimitando responsabilidades;	
	- Disfunção da burocracia com	- Descentralização dos procedimentos internos,	

NÍVEIS	ANÁLISES	MELHORIAS/ SUGESTÕES	ORIENTAÇÕES TEÓRICAS (análises e melhorias/sugestões)
	excesso de hierarquia;	diminuição de hierarquias e de excessos de regras desnecessárias,	
	- Falta de informatização;	- Implementação de sistemas de facilitando as mudanças e inovações;	
	- Pouco controle de documentos e demora no atendimento da ação.	- Aumento da eficiência através da padronização dos processos e definições de prazos nos setores.	
Organizacional	- Deficiência na comunicação interna;	- Implementar modelo de comunicação organizacional que realmente funcione;	Kunsch (2003), Etzioni (1978), Weber(1999).
	- Não cumprimento de prazos e deficiência no atendimento;	- Investimentos em inovações tecnológicas e implementações de padrões baseados em práticas gerenciais;	
	- Ausência de programas de qualidade ao servidor;	- Implementação de programas de qualidade ao servidor;	
	- Dificuldade de mudanças na cultura organizacional.	- Implementação de novos paradigmas e melhoraria no clima organizacional.	

Fonte: Autor da pesquisa (2010).

## Aspectos dos Recursos humanos

O investimento na política de Recursos Humanos das organizações é uma necessidade constante para acompanhar os novos desafios propostos pelo mundo globalizado. Uma das principais virtudes que um bom gestor necessita para apresentar resultados satisfatórios para sua organização é o investimento na valorização e na ética do ser humano. Nesse sentido, Bernardi (1997, p. 8) afirma que, “é vencedora a empresa que tem real sucesso em promover um ambiente de valorização das pessoas”, ou seja, o reconhecimento do colaborador é um aspecto crucial para o crescimento das organizações.

Essa parceria da organização com o capital humano é um dos investimentos necessários que contribuem para a busca de soluções inovadoras imprescindíveis ao cumprimento das metas com mais agilidade, redução de custo, desperdícios e a proporção do aumento de produtividade. Portanto, as organizações devem oferecer aos seus servidores os melhores investimentos no sentido de obter maior motivação e satisfação pessoal dos indivíduos (FERNANDES, 2006).

Voltando-se para pesquisa e tomando como base os estudos teóricos verificou-se a ausência de projetos que valorizem a relação do colaborador com a organização em função da carência de investimentos na política de Recursos Humanos. Tendo como consequência fatores que não possibilitam atingir o nível de eficiência satisfatória no desenvolvimento das ações planejadas pela instituição. Observou-se, ainda, que mais da metade dos informantes possuem ou o nível superior em andamento ou nível de escolaridade já acima da graduação superior, o que nos permite avaliar que as dificuldades na gestão atual da UEPA não estão atreladas ao baixo nível de escolaridade e qualificação intelectual dos servidores, mas sim à ausência de oportunidades, motivação e investimentos, havendo um desperdício do aproveitamento do capital intelectual humano que compõe a organização.

Diante de tais considerações, entendemos que constantes capacitações dos recursos humanos, pautadas na valorização do servidor, buscando alcançar um ponto de equilíbrio entre a organização e as pessoas, bem como, investimentos em recursos tecnológicos, são grandes aliados para que a UEPA alcance a eficácia em sua gestão administrativa, uma vez que a geração de conhecimento e informação constituem a base da excelência na gestão, rendendo bons resultados e agregando valores à imagem institucional.

Dessa forma, propõe-se a implementação na Instituição citada de princípios e conceitos relativos à Qualidade de Serviços, bem como os conceitos relativos à excelência de atendimento, assim, qualificando-os individualmente para

melhor atender aos clientes. A capacitação dos colaboradores e a conscientização da importância dos seus clientes internos e externos para a organização fazem com que os processos evoluam ao longo do tempo devendo ser claros e simples com adaptações introduzidas por pessoas que trabalham na organização, promovendo, assim, a integração entre os colaboradores e o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades.

Para que isso seja possível, os funcionários necessitam adquirir conhecimento da organização com destaque às tecnologias existentes e disponíveis. É necessário que haja a vontade de trabalhar, atuar em conjunto, aliada à busca de adquirir novos conhecimentos que serão revertidos na própria organização, ou seja, um trabalho em equipe.

### **Aspecto Operacional**

Em decorrência do cenário mundial de mudanças contínuas e rápidas, tanto no nível social, político, econômico e cultural, as organizações contemporâneas enfrentam grandes conflitos em relação a seus objetivos estratégicos. Tais mudanças exigem cada vez mais ambientes dinâmicos com servidores capazes de operacionalizar suas tarefas em consonância com as expectativas esperadas pela sociedade.

Tomando como base a pesquisa realizada, analisou-se o pouco investimento na efetiva implementação de sistemas de informações com aplicações de padrões gerenciais automatizados dificultando os procedimentos administrativos da UEPA. Uma das conseqüências é a lentidão na tramitação e execução dos processos de trabalho, gerando erros nos encaminhamentos e o aumento de tempo no atendimento do seu fim. Quando ocorrem falhas na tramitação, aumenta o custo pela burocracia causada, mediante a necessidade de retorno ao setor anterior para correção. Esses caminhos ficam difíceis se não passarem pela tecnologia de

informação com aplicação e delimitação de responsabilidades visando à melhoria e ao desenvolvimento de habilidades na execução das tarefas.

Outro fator agravante apontado na pesquisa é o excesso de procedimentos burocráticos dificultando a concretização das ações planejadas pela UEPA. De acordo com Weber (1996), a burocracia no setor público é uma realidade dada à necessidade da legalidade e cumprimento das normas de forma racional; no entanto, a multiplicidade dessa racionalidade tem imposto uma lentidão processual devido ao número elevado de instâncias decisórias provocadas pelo excesso de níveis hierárquicos, contribuindo para a demora no tempo de resposta para seus usuários, o que tem gerado aumento da ineficiência. Esses procedimentos burocráticos na UEPA são mais evidentes quando se refere aos processos de trabalho em tramitação no ambiente interno da Instituição, com evidentes reclamações feitas por parte dos usuários quanto à demora nos resultados que interferem nos objetivos finais.

Diante dessa realidade, e partindo do pressuposto de que é possível a construção de uma gestão que alcance seus objetivos com eficiência e eficácia, é que sugerimos práticas administrativas mais ágeis e acessíveis com redução da centralização, dos níveis hierárquicos, dos procedimentos desnecessários, da simplificação das rotinas e inserção de práticas gerenciais que facilitem a agilidade e inovação. (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ainda como proposta de avanços no processo de gestão da UEPA recomenda-se, de acordo com as particularidades de cada situação, as seguintes modificações: a desburocratização para uma melhor flexibilidade da gestão; a descentralização como forma de agilidade nas decisões e execução dos serviços; a profissionalização visando ao aumento da competência; a participação dos servidores objetivando uma ação compartilhada e estímulo à competitividade para o aumento da eficiência focando o cidadão como principal cliente.

Outros dados da pesquisa mostram o excesso de documentos que circulam na Instituição sem controle e cumprimentos de prazos prejudicando suas metas estabelecidas. Para tal situação, propõe-se a padronização dos processos como forma de otimizar o tempo gasto e a qualidade dos serviços. A consolidação das demandas necessárias para o funcionamento anual da Instituição é outra alternativa para diminuição de gastos e otimização de tempo; como exemplo, podemos citar a aquisição de material de consumo e equipamentos gerando apenas um processo para cada compra no primeiro semestre e outro no segundo semestre o que evitaria o excesso de papatórios, o fracionamento de despesas vetadas em Lei e múltiplos registros de vários processos fragmentados.

Outra forma de otimização sugerida é a celeridade e a definição dos processos de trabalho por categorias atribuindo cores as capas de processos de acordo com assunto, contribuindo para sua localização de maneira mais rápida, bem como, serem eles tecidos em linguagem simples e com estabelecimento de prazos, o que ajudaria na maior agilidade na tramitação dos processos.

Para que se proceda ao controle dos resultados é preciso que os servidores sejam conscientes da importância dos seus clientes, uma vez que os desafios oriundo da aceleração das inovações tecnológicas e da globalização impostas nos últimos anos contribuem para uma crescente cobrança da sociedade, levando as organizações a repensarem suas estratégias de gestão, buscando práticas modernas no intuito de conseguirem acompanhar, em tempo real, as mudanças impostas e a velocidade do tempo.

Entende-se que para implementar mudanças de paradigmas na gestão administrativa faz-se necessário capacitar, investir e dar condições para o desenvolvimento das pessoas que conduzirão os novos procedimentos. A descentralização das atividades e a integração da equipe são indispensáveis para práticas eficazes de mudanças, contribuindo para o aumento da produtividade e dinamização do desempenho organizacional.

## Aspecto Organizacional

A partir do entendimento de Motta (2001), a transformação organizacional ocorre com a ruptura de valores antigos, surgindo os valores da pós-modernidade gerencial. Para o autor, a pós-modernidade caracteriza uma nova era administrativa pautada em novas estratégias de gestão necessárias para atender às fortes pressões ocasionadas por características próprias da modernização, exigindo mudanças comportamentais nas ações internas das organizações para o melhor atendimento de todos os segmentos sociais.

A mudança é uma necessidade provocada pelo ambiente no qual se insere a organização e seus membros. Os procedimentos administrativos evoluem ao longo de sua existência devendo ser claros e simples com adaptações introduzidas por pessoas que trabalham na organização. Toda mudança vem acompanhada de vários fatores, dentre os quais, a descentralização administrativa, a insegurança, as resistências, bem como a implementação de sistemas de informações mais ágeis e acessíveis. Segundo Fleury (1995), existem diversos meios que definem os avanços e as transformações nas organizações, dentre eles a cultura organizacional.

Partindo desses pressupostos, e fazendo uma análise da organização pesquisada, percebe-se que um dos problemas enfrentados no desenvolvimento das práticas administrativas é a forte cultura organizacional atrelada a padrões e normas constituídas nos métodos tradicionais. Muitas de suas características organizacionais surgiram a partir de práticas próprias que foram adotadas isomorficamente em função de legislação específica ou de práticas já consolidadas em outras instituições.

Entende-se que o processo de mudança organizacional em uma universidade é tarefa complexa, porém, imprescindível para o acompanhamento das constantes modificações que ocorrem no mundo atual. Nesse sentido, as mudanças de paradigmas na UEPA são necessárias em razão das novas técnicas

gerencias que oportunizam o desenvolvimento da organização com maior rapidez. À medida que as organizações se desenvolvem, faz-se necessário reverter às práticas organizacionais existentes para conquistar novas idéias de flexibilidade que satisfaçam diretamente aos diversos segmentos da sociedade, focando sempre a competência na gestão de qualidade e suas realizações prioritárias como importante salto para elevação da eficiência.

É papel de o gestor público contemporâneo pensar e refletir na formulação de técnicas gerenciais capazes de garantir o desenvolvimento das atividades administrativas, promovendo a integração e socialização dos servidores com a organização, garantindo serviços de melhor qualidade à sociedade.

Outra abordagem relevante observada no aspecto organizacional é a comunicação interna da UEPA, apontada pela pesquisa como péssima e regular, indicando a urgente necessidade de investimentos e reformulação no processo de comunicação. A comunicação organizacional é uma atividade sistêmica que possui caráter estratégico e seu objetivo compreende o universo que envolve as complexidades das atividades e processo de uma entidade organizacional. (KUNSCH, 2003).

Dessa forma, Kunsch enfatiza que é fundamental o uso da comunicação dentro da organização como importante ferramenta de estratégia de gestão organizacional, contribuindo para a construção de uma imagem positiva perante seus usuários e colaboradores por meio da maior velocidade em seus serviços.

Ressalta-se que, no atual contexto de mudanças, a reformulação da comunicação interna da UEPA é uma necessidade urgente como uma das principais ferramentas para se atingir à eficácia da organização, estabelecendo-se canais integrados de informação com todos os meios hierárquicos que compõem a organização.

## Considerações Finais

As novas contingências do mundo atual determinam uma gama de transformações que impõe ao setor público significativas mudanças de paradigmas com novos enfoques. Em face desse cenário, a administração burocrática vem sofrendo grandes transformações em suas funções ao longo do século XX.

Nas últimas décadas o Estado brasileiro intensificou a busca por mudanças na tentativa de tornar menos deficiente a crescente burocracia – que o termina levando a uma disfunção em razão do surgimento de diferentes formas de trabalhos nas organizações – por meio de idéias que o leve a atender de maneira mais proficiente os desafios e demandas geradas tanto pelo seu ambiente interno como externo.

No caso da organização pesquisada, apesar de várias tentativas de mudanças, não se conseguiu, de fato, implementar políticas necessárias à execução das tarefas nos moldes gerenciais por se tratar de uma organização extremamente burocrática, com excessivas regras e procedimentos rotineiros que tornam os serviços mais lentos e, conseqüentemente, o não atendimento das demandas de seu público em tempo hábil.

O excesso de procedimentos burocráticos, apontados pelos servidores, é um dos principais problemas que não permite o atendimento dos objetivos da organização em tempo hábil, gerando custos, desperdícios de tempo e prejuízos no seu fim, principalmente quando se trata dos encaminhamentos dos documentos gerados internamente na Instituição. Tais documentos são formalizados e transformados em processos de trabalhos que tramitam sob a forma de registros manuais em diferentes setores de acordo com o assunto. Nem sempre esses processos são bem definidos e claros no seu começo e nem no seu final, e não apresentam um fluxo delineado. Na maioria das vezes são obsoletos e suscetíveis a

várias falhas, em razão da falta de corretos procedimentos, padronização e de fluxogramas que os regulamente.

É necessário salientar que a cultura organizacional da UEPA também é um dos fatores significativos da lógica burocrática responsável por uma dinâmica complexa entre os funcionários e a organização. A trajetória histórica da UEPA contribuiu nesse processo cultural. Muitas características surgiram de práticas próprias ou de práticas consolidadas em outras instituições com seus hábitos, valores, normas e atitudes compartilhadas por todos os membros da organização, contribuindo para o engessamento da sua estrutura, gerando perda de eficiência no desenvolvimento de suas ações e, conseqüentemente, refletindo no atendimento à sociedade.

Não podemos negar que para gerar e identificar oportunidades de melhorias faz-se necessárias mudanças culturais e comportamentais, dentre elas, a motivação, que gera a criatividade necessária para operacionalizar e gerar soluções, garantindo a melhoria contínua. A transformação organizacional ocorre a partir da ruptura de valores antigos, surgindo os valores da pós-modernidade gerencial.

Para permitir a aceleração do ritmo de mudanças na UEPA não se pode e nem se deve esquecer o investimento no capital humano, o principal colaborador da organização. Essas transformações são provocadas pela vontade individual de cada componente da organização, ou seja, as práticas de mudanças culturais são atos de criação individual que posteriormente se valorizam através de um processo coletivo apto a oferecer serviços de qualidade.

As organizações modernas preocupam-se em ter ambientes de trabalho que estimulem as pessoas a interagirem com a organização. Para atingir esse desempenho é necessário planejamento, conhecimento, informação e comportamento ético que garantam um ambiente sadio de trabalho. O

comportamento ético deve estar atrelado ao que está definido como princípios e valores organizacionais.

Outra questão apontada na pesquisa é a inovação tecnológica como fator inerente e fundamental para qualidade da prestação dos serviços. A adoção da tecnologia é o primeiro passo para as demais mudanças, pois permite viabilizar de forma mais ágil e acessível o processo de modernização através da automatização dos procedimentos de trabalho, influenciando no desempenho funcional, assim como no atendimento ao público em geral.

Como podemos perceber a UEPA, como toda universidade pública brasileira, enfrenta limitações na execução de suas atividades; limitações essas atribuídas a problemas administrativos, estruturais e culturais, tendo pouca liberdade para gerir as demandas e situações que ocorrem em seu ambiente interno e externo em razão da predominância de entraves extremamente complexos e burocráticos.

Apesar da Constituição de 1988 postular, em seu Artigo 207, sobre a autonomia das Universidades, os Estados brasileiros estão atrasados na implantação dessa autonomia, por isso as universidades são regidas e administradas como simples repartições públicas. É necessário compreender que as universidades são diferentes de outros órgãos do governo, são organizações que apresentam características próprias e específicas e que demandam uma forma especial de gestão para que não sejam cobradas apenas pelo cumprimento das normas burocráticas, e sim pelos objetivos alcançados.

Acredita-se que a submissão da universidade a uma série de legislações resulta em perda de eficiência e de produtividade, e, não obstante destacar-se o controle como prioridade, não se deve querer e nem vislumbrar uma universidade que apenas siga à risca todas as regras e normas estabelecidas, e sim uma universidade produtiva, eficiente e criativa.

## Referências Bibliográficas

CARBONE, P.P.. **Gestão de pessoas por Competência: uma nova metodologia de gerenciamento do capital humano**. RJ, Ed. FGV, 2005.

BERNARDI, M. A.. **O capital humano**. In Exame. SP, ANO 31, nº 22, 1997. Edição 647.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. SP, Atlas, 2004.

MAXIMIANO, A. C. A. – **Teoria Geral da Administração – Da Revolução Urbana à Revolução Digital** – 6 ed. – SP, Ed. Atlas, 2006.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999. V. 2.

YIN, R. K. **Estudo de Caso e métodos: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

BENNIS, W. *Organizations of the future*. In: SHAFRITZ, J. M. & HYDE, A. (ed.). *Classics of Public Administration*. 3 ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1967

BRESSER P. L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, 1996.

BRESSER P. L. C. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público, v. 124, n. 1, 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. SP, Atlas, 2001.

ETZIONI, A. **Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais**. SP, Atlas, 1978.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. RJ, Globo, 1987.

FARIAS F. M. C. **Noções gerais de projeto e pesquisa: uma abordagem didática**. SP, Baraúna, 2009.

FERNANDES, B. H. R. **Competências e desempenho organizacional: o que há além do Balanced Scorecard**. São Paulo: Saraiva, 2006.

KUNSCH, M .M. K.. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. SP, Summus, 2003.

FLEURY, M. T., **Aprendizagem e Inovação Organizacional**. SP, Atlas, 1995.

MOTTA, F. C. P, PEREIRA, L.C. B. **Introdução à organização burocrática**. 7ª ed. SP, Brasiliense, 2001.

CASTOR, B. V. J. et al. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: FUNCEP, 1987.

MEDICI, A. C.; SILVA, P. L. B. **A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão**. Revista de Administração Pública, v. 27, n. 3, 1993.

GRAHAM, M., LEBARON, M.. *The horizontal revolution*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.