

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE  
NACIONAL

JOÃO PAULO FONSECA DE ALMEIDA

**A INFLUÊNCIA DAS INTERCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE AS  
DEMANDAS DO CONTENCIOSO JUDICIAL EM UMA PROCURADORIA  
UNIVERSITÁRIA – UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA QUALIDADE INTERNA EM  
SERVIÇO PÚBLICO**

MACEIÓ/AL  
2023

JOÃO PAULO FONSECA DE ALMEIDA

**A INFLUÊNCIA DAS INTERCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE AS  
DEMANDAS DO CONTENCIOSO JUDICIAL EM UMA PROCURADORIA  
UNIVERSITÁRIA – UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA QUALIDADE INTERNA EM  
SERVIÇO PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial do para obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Nilson Cibério de Araújo Leão

Maceió/AL  
2023

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

A447i Almeida, João Paulo Fonseca de.

A influência das intercorrências administrativas sobre as demandas do contencioso judicial em uma procuradoria universitária - uma análise da gestão da qualidade interna em serviço público / João Paulo Fonseca de Almeida. – 2023.

106 f. : il. color.

Orientador: Nilson Cibério de Araújo Leão.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 93-97.

Apêndices: f. 98-106.

1. Intercorrências. 2. Qualidade de serviço. 3. Serviço público. 4. Contencioso judicial. I. Título.

CDU: 35



## FOLHA DE APROVAÇÃO

JOÃO PAULO FONSECA DE ALMEIDA

### A INFLUÊNCIA DAS INTERCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE AS DEMANDAS DO CONTENCIOSO JUDICIAL EM UMA PROCURADORIA UNIVERSITÁRIA – UMA ANÁLISE DA GESTÃO DA QUALIDADE EM SERVIÇO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em:

Maceió, 18 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente  
NILSON CIBÉRIO DE ARAÚJO LEÃO  
Data: 19/04/2023 21:06:15-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Prof. Dr. NILSON CIBÉRIO DE ARAÚJO LEÃO (PROFIAP/FEAC/UFAL)



Documento assinado digitalmente  
MADSON BRUNO DA SILVA MONTE  
Data: 20/04/2023 10:29:21-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Prof. Dr. MADSON BRUNO DA SILVA MONTE (PROFIAP/FEAC/UFAL)



Documento assinado digitalmente  
ANA PAULA LIMA MARQUES FERNANDES  
Data: 21/04/2023 10:44:05-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Profª Dra. ANA PAULA LIMA MARQUES FERNANDES (FEAC/UFAL)



Documento assinado digitalmente  
EDIMILSON EDUARDO DA SILVA  
Data: 20/04/2023 10:45:36-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Prof. Dr. EDIMILSON EDUARDO DA SILVA (UFVJM)

– Examinador Externo –



Documento assinado digitalmente  
PABLO LUIZ MARTINS  
Data: 24/04/2023 09:49:25-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Prof. Dr. PABLO LUIZ MARTINS (UFSJ)

– Examinador Externo –

À minha família, meu pilar e fortaleza; aos meus amigos, aos colegas da UFAL e aos caros professores da FEAC, que sempre me incentivaram a seguir adiante nos estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

O tempo é, senão o mais, um dos mais fascinantes dos elementos existentes, e nossa relação com ele não menos interessante. Ele corre seu caminho imparável e em nossa curta passagem pelo mundo estamos sempre nos deparando com alguma peleja com o tempo: queremos em vão dominá-lo, fazê-lo compreender as nossas necessidades e correr de acordo com a capacidade de nossas pernas, ou ainda fazer com que retroceda para recuperarmos algo que se perdeu na estrada. Com frequência, mimetizamos Dom Quixote e nos insurgimos vãmente contra o “moinho gigante do tempo”.

Por outro lado, esse mesmo tempo, escasso e precioso, precisa seguir seu fluxo para que possamos compreender coisas simples, como o momento de plantar, o momento de colher, assim como o momento de avançar quando preciso e o momento de retroceder para aguardamos a oportunidade certa.

O curso do tempo também nos proporciona encontros fundamentais na vida: os amigos, os amores, as alegrias, as tristezas e dores. Essas últimas, o tempo nos ensina, embora inevitáveis, existem para entendermos que não podemos nos resignar diante dos limites que surgem pela frente e que podemos sempre nos reerguer, mudar e tentar novamente. Alguém disse certa vez que somos poeira de estrelas, que carregamos um sopro divino, e em muitas ocasiões, de fato, é preciso a ação do tempo para compreendermos, dentre outras coisas, que a vontade é uma força poderosa que reside dentro de cada um de nós.

Na caminhada até aqui, o tempo não deixou de oferecer seus desafios até a linha de chegada, mas foi dadivoso, por outro lado, trazendo pessoas sem as quais não eu estaria redigindo essas linhas, pessoas que me ajudaram a ultrapassar todas as barreiras e a manter acesa a vontade de estar aqui: a minha família, em especial minha querida esposa Mariana, o meu orientador e os meus amigos. Todos eles, instrumentos preciosos da divina providência que, cada um ao seu modo, me deram forças para lutar sem ser tragado pelo tempo. A eles minha eterna gratidão.

## RESUMO

A Administração Pública, encarregada da concretização de direitos coletivos e proteção de direitos individuais, por vezes integra relações de conflito sob apreciação do Poder Judiciário, que deverá exercer seu direito de defesa, salvaguardando suas ações diante dos particulares, ou mesmo diante de outras esferas de governo. O exercício do direito de defesa, que por envolver matéria de interesse público se reveste na forma de um efetivo “dever de defesa”, é feito junto ao Judiciário por meio da Advocacia-Geral da União, em se tratando da Administração Federal, que por sua vez demanda uma interlocução com o órgão ou entidade representada, o que resulta em uma verdadeira prestação de serviços internos visando à obtenção de informações úteis ao processo de defesa desse órgão ou entidade, ou ainda, no tocante às providências necessárias para o efetivo cumprimento de determinações emanadas do Judiciário em face da Administração Pública. O estudo em tela aborda a qualidade interna da dinâmica de resposta das solicitações judiciais no âmbito de uma universidade federal, em especial identificando as intercorrências administrativas que atuam sobre a qualidade do fluxo de trabalho nos setores envolvidos. A investigação realizada permitiu visualizar questões de diversas matizes que interferem sobre a qualidade interna dos fluxos de trabalho, a exemplo da não padronização de fluxos de trabalho, a insuficiência de pessoal, a carência de treinamento ou mesmo a dificuldade de compreensão dos agentes envolvidos diante da linguagem jurídica. Ao final, são apresentadas recomendações buscando a mitigação dessas intercorrências e seus efeitos indesejados sobre a qualidade desse serviço de resposta às demandas judiciais.

**Palavras-chave:** Contencioso judicial no serviço público; Dinâmica judicial nas IES; Gestão da qualidade interna.

## **ABSTRACT**

The Public Administration, in charge of the realization of collective rights, protection of individual rights, sometimes integrates conflict relations under consideration of the Judiciary, where it must exercise its right of defense, safeguarding its actions before individuals, or even before other spheres of government. The exercise of the right of defense, which, as it involves matters of public interest, takes on the form of an effective “duty of defense”, being carried out before the Judiciary through the Attorney General’s Office, in the case of the Federal Administration, which in turn, demands an interlocution with the body or entity represented, which results in a true provision of internal services aimed at obtaining useful information for the defense process of that body or entity, or even, with regard to the necessary measures for the effective fulfillment of determinations emanating from the Judiciary against the Public Administration. The present study addresses the internal quality of the response dynamics of legal requests within the scope of a federal university, in particular identifying the administrative interurrences that act on the quality of the workflow in the sectors involved. The investigation carried out made it possible to visualize questions of different shades that interfere with the internal quality of the workflows, such as the non-standardization of workflows, insufficient staff, lack of training or even the difficulty of understanding the agents involved in the face of the legal language. At the end, recommendations are presented seeking to mitigate these interurrences and their unwanted effects on the quality of this service in response to legal demands.

**Keywords:** Litigation in the public service; Judicial dynamics in HEIs; Internal quality management.



## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - O diagrama da Trilogia de Juran .....                                                                                                       | 26 |
| Figura 2 - Ciclo de serviços.....                                                                                                                      | 28 |
| Figura 3 - Relação evolutiva da qualidade, baseada na ISO 9000:2000.....                                                                               | 32 |
| Figura 4 - Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo .....                                                                       | 33 |
| Figura 5 - Processo de construção de indicadores segundo o guia referencial para medição de<br>desempenho e manual para construção de indicadores..... | 37 |
| Figura 6 - Dimensões e atributos da qualidade interna do serviço público prestado.....                                                                 | 49 |
| Figura 7 - Tipos de intercorrências administrativas incidentes em tarefas reiteradas do<br>contencioso judicial remetidas para a UFAL .....            | 84 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Etapas do movimento da qualidade.....                                          | 23 |
| Quadro 2 - Abordagens da qualidade.....                                                   | 25 |
| Quadro 3 - Barreiras para gestão da qualidade.....                                        | 30 |
| Quadro 4 - Princípios de gestão da qualidade .....                                        | 32 |
| Quadro 5 - Barreiras e facilitadores da gestão da qualidade .....                         | 34 |
| Quadro 6 - Características gerais das pesquisas qualitativas .....                        | 44 |
| Quadro 7 - Modelo de questionário para os usuários do sistema .....                       | 50 |
| Quadro 8 - Tipos de tarefas reiteradas por setor/2022 .....                               | 55 |
| Quadro 9 - Atribuições e setores do DAP/UFAL .....                                        | 57 |
| Quadro 10 - Tarefas do tipo “Cumprir Decisão Judicial Reiterada”, por categoria .....     | 60 |
| Quadro 11 - Tarefas do tipo “prestar subsídios para defesa em juízo”, por categoria.....  | 63 |
| Quadro 12 - Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”, por categoria..... | 66 |
| Quadro 13 - Estrutura da Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD/UFAL .....                   | 70 |
| Quadro 14 - Tarefas do tipo “fornecer subsídio para defesa em juízo”, por categoria ..... | 73 |
| Quadro 15 - Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”, por categoria..... | 75 |
| Quadro 16 - Setores usuários do Sistema SAPIENS/AGU e usuários entrevistados .....        | 76 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|       |                                                                 |
|-------|-----------------------------------------------------------------|
| AGU   | Advocacia-Geral da União                                        |
| ASQ   | American Society for Quality                                    |
| ASQC  | American Society for Quality Control                            |
| BID   | Banco Interamericano de Desenvolvimento                         |
| COVID | Corona Virus Disease                                            |
| DAP   | Departamento de Administração de Pessoal                        |
| DASP  | Departamento de Administração do Serviço Público                |
| ISO   | International Organization for Standardization                  |
| JFAL  | Justiça Federal - Seção Judiciária de Alagoas                   |
| NBR   | Norma Brasileira                                                |
| OCDE  | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico         |
| PBQP  | Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade                |
| PDCA  | Plan, Do, Check and Act                                         |
| PDRAE | Plano Diretor de Reforma do Aparato Estatal                     |
| PGF   | Procuradoria Geral Federal                                      |
| SEDAP | Secretária de Administração Pública da Presidência da República |
| SIPEC | Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal               |
| SV    | Simplificando Vidas                                             |
| UFAL  | Universidade Federal de Alagoas                                 |

## SUMÁRIO

|            |                                                                        |           |
|------------|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                | <b>12</b> |
| <b>1.1</b> | <b>Contextualização.....</b>                                           | <b>14</b> |
| <b>1.2</b> | <b>Problematização .....</b>                                           | <b>16</b> |
| <b>1.3</b> | <b>Objetivos .....</b>                                                 | <b>18</b> |
| 1.3.1      | Objetivo Geral.....                                                    | 18        |
| 1.3.2      | Objetivos Específicos .....                                            | 19        |
| <b>1.4</b> | <b>Justificativa e relevância da pesquisa .....</b>                    | <b>19</b> |
| <b>1.5</b> | <b>Estrutura do trabalho.....</b>                                      | <b>20</b> |
| <b>2</b>   | <b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>                                       | <b>21</b> |
| <b>2.1</b> | <b>A qualidade na administração, um breve panorama histórico .....</b> | <b>21</b> |
| <b>2.2</b> | <b>Sobre a gestão da qualidade em serviço.....</b>                     | <b>25</b> |
| <b>2.3</b> | <b>Gerenciamento estratégico da qualidade.....</b>                     | <b>31</b> |
| <b>2.4</b> | <b>A qualidade no serviço público .....</b>                            | <b>34</b> |
| <b>2.5</b> | <b>Avaliação dos serviços públicos.....</b>                            | <b>40</b> |
| <b>3</b>   | <b>METODOLOGIA.....</b>                                                | <b>42</b> |
| <b>3.1</b> | <b>Delineamento da Pesquisa .....</b>                                  | <b>42</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Operacionalização da pesquisa .....</b>                             | <b>45</b> |
| <b>3.3</b> | <b>Método de coleta de dados.....</b>                                  | <b>46</b> |
| <b>3.4</b> | <b>Instrumento de coleta de dados.....</b>                             | <b>48</b> |
| <b>3.5</b> | <b>Da análise e interpretação dos dados .....</b>                      | <b>51</b> |
| <b>4</b>   | <b>ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES).....</b>              | <b>53</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Análise documental.....</b>                                         | <b>53</b> |
| 4.1.2      | Tarefas reiteradas destinadas ao DAP/UFAL .....                        | 56        |
| 4.1.3      | Tarefas reiteradas destinadas à Prograd/UFAL.....                      | 69        |
| <b>4.2</b> | <b>Análise das entrevistas.....</b>                                    | <b>76</b> |
| <b>5</b>   | <b>RECOMENDAÇÕES .....</b>                                             | <b>86</b> |
| <b>6</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                      | <b>89</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                | <b>93</b> |
|            | <b>APÊNDICES .....</b>                                                 | <b>98</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto importante ator social, desenvolve um amplo número de funções para a garantia da paz social, promoção do bem-estar da população e desenvolvimento econômico. O exercício dessas funções é lastreado no poder resultante de um acordo social segundo o qual os sujeitos cedem parcela de sua liberdade em favor da segurança e bem comuns (HOBBS, 2003; BECCARIA, 2013).

No Estado de Direito, essas funções do ente estatal se materializam por meio da carta constitucional do país e pelas demais leis e normas que formam o ordenamento jurídico nacional, que orientam as atividades desempenhadas por órgãos e agentes públicos.

Tornar o Estado mais eficiente é um desafio para o setor público e seus gestores, que intentam constantemente utilizar os recursos de que dispõem para o interesse público, tanto que as metodologias ou tecnologias empregadas precisam, essencialmente, ser verificadas em sua aplicabilidade para o setor público, além de sua adequação a questões como legalidade e restrições burocráticas. Por fim, a viabilidade dos métodos aplicados no setor público precisa atender também ao quesito eficácia, ou seja, os resultados desejados (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

A entrega dos serviços e produtos de qualidade aos cidadãos pelo Estado significa, para o administrador público, a habilidade de lidar com uma complexa dinâmica de fatores internos e externos que interferem diariamente sobre o ambiente organizacional, facilitando ou dificultando suas atividades, ou mesmo instituindo, modificando ou extinguindo necessidades a serem atendidas.

Essa mesma complexidade pode ser entendida nos órgãos de natureza jurídica da administração pública, que atuam na defesa do ente público perante as causas propostas junto ao Poder Judiciário, ou ainda sob o ponto de vista consultivo, orientando gestores e usuários dos serviços quanto às controvérsias administrativas de cunho legal, sendo esses papéis identificados na esfera da Administração Federal, nas procuradorias instituídas que integram a Advocacia Geral da União.

Tal importância é revelada nos números apurados e apresentados no Relatório de Gestão da Advocacia Geral da União referente ao exercício 2021, correspondendo, as atividades de consultoria e assessoramento, a um total de 500 mil demandas consultivas atendidas. No que diz respeito ao contencioso judicial, isto é, aos conflitos, as contendas, as disputas envolvendo a Administração Federal no Judiciário, os números são igualmente expressivos, sendo 16,5

milhões de atividades contenciosas realizadas, com resultados econômicos de relevância: R\$ 418 bilhões economizados judicialmente em virtude de julgamentos favoráveis total ou parcialmente à Administração Federal, acordos firmados em juízo, impugnações de execução ou ganhos de eficiência operacional nos órgãos públicos (AGU, 2022).

No caso específico da UFAL, em que pese não constarem informações sobre a temática específica acerca do contencioso no portal da instituição, pesquisa no portal da Justiça Federal (seccional Alagoas) nos permite identificar que a universidade figura como parte, autora ou ré em um total de 5.778 processos judiciais ativos, 453 deles iniciados apenas em 2021, permitindo, ainda, uma série das novas ações ajuizadas, por exemplo, nos últimos 05 anos (JFAL, 2022).

Esse conjunto de ações promovidas contra a universidade acaba por criar um fluxo de trabalho interno na instituição necessário para que a entidade pública atue na forma e no tempo devidos, seja para viabilizar informações para sua defesa, seja para realizar o cumprimento das determinações emanadas do Judiciário.

A atuação do judiciário sobre as atividades da Administração faz parte do regime de freios e contrapesos do sistema republicano, no qual os atos de um poder estão suscetíveis de verificação e correção por outro poder, o que, na prática, significa dizer que sujeitos que se percebam em algum momento lesados por alguma atividade da Administração podem buscar reparar essa lesão apelando ao Judiciário.

No âmbito de uma universidade federal, isso pode representar um aluno que se insurge contra o resultado da seleção de vestibular ou de pós-graduação, um fornecedor que questiona as condições de contrato, ou um servidor que teve um direito negado - apenas para caracterizar aqui o cenário dos conflitos mais recorrentes.

Cada um desses conflitos que não encontra solução pela via administrativa tem potencial de converter-se em uma demanda judicial, e quando isso ocorre, ele integrará um fluxo de trabalho próprio na instituição para que essa discussão em juízo tenha seu procedimento regular, de defesa e contraditório, respeitados.

Esse processo de defesa em juízo ocorre por intermédio da Advocacia Geral da União (AGU), contando com o auxílio de uma procuradoria local para a coleta de informações e realização das notificações junto à universidade, no caso concreto, a Procuradoria Federal junto à UFAL.

Parte desse fluxo de trabalho é gerenciado pelo sistema Sapiens/AGU que, todavia, não tem alcance direto em todos os setores demandados pela procuradoria, nem alcança as intimações feitas pessoalmente, nos casos de mandado de segurança.

Isso significa que a Administração precisará responder ao contato da procuradoria local, fazendo a entrega das informações ou realização das providências solicitadas e no prazo indicado, evitando-se prejuízos, como a perda do direito de defesa da universidade ou a penalização por descumprimento de determinação judicial, com aplicação de multa, sem descartar outras formas de prejuízo.

Ocorre que, em algumas situações, essa prestação, ou providência, não acontece na forma ou no prazo devidos, por motivos diversos: sobrecarga de trabalho, férias/ausência do servidor responsável, não compreensão da solicitação, atraso de providência necessária em outro setor, dependência de ente externo e outras, que se constituem em verdadeiras intercorrências, isto é, fatores que levam a uma mudança, a um fluxo irregular de trabalho e que interfere no funcionamento regular e, conseqüentemente, sobre a qualidade do serviço interno, no caso, prestado pela UFAL para atendimento da procuradoria solicitante.

Esse cenário é produto de observações do cotidiano na procuradoria local da UFAL, onde trabalha o autor desta pesquisa, e que estimulou o interesse em produzir um estudo acerca dessas intercorrências de maneira a propor soluções para sua mitigação ou exclusão, prestigiando a qualidade do serviço interno da UFAL, além de proporcionar meios que possam reduzir os custos com judicializações.

## **1.1 Contextualização**

Toda a ação estatal é balizada pelas normas e princípios de Direito Administrativo, com destaque para os princípios que, como informa Celso Antônio Bandeira de Mello, funcionam como mandamentos nucleares, alicerces de um sistema normativo, o qual lhe confere lógica e racionalidade (MELLO, 2004).

Tais princípios foram reconhecidos como de crucial importância pelo legislador brasileiro a ponto de serem inscritos na Constituição da República de 1988, especificamente em seu art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não traremos à discussão o conteúdo de todos esses princípios, sob pena de avanço para além do escopo do estudo. Entretanto, realçamos o princípio da eficiência, que não integrava o texto original da Carta Magna de 1988 e foi ali incluído através da Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelecendo textualmente para o Poder Público a responsabilidade de que, uma vez prestado o serviço público, assim o seja de forma eficiente. Nessa linha, pode-se afirmar que a inserção desse novo princípio certamente demonstra uma insatisfação da sociedade em relação

a uma impotência para contestar os serviços públicos deficientes e os prejuízos deles decorrentes (CARVALHO FILHO, 2007).

Com efeito, ao estabelecer a eficiência do serviço público como princípio e um direito da sociedade, percebe-se que essa eficiência deve consistir no aperfeiçoamento da máquina pública, valendo-se o administrador dos meios tecnológicos disponíveis para aumento de sua qualidade, realizando avaliações periódicas e os ajustes necessários segundo as necessidades da população (AREND, 2020).

A expectativa por uma gestão pública eficiente não é limitada à condição de princípio legal no caso brasileiro, sendo uma exigência percebida em âmbito internacional, como discutido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a qual a eficiência do serviço público em conjunto com a confiança no governo são elementos que conferem fundamento ao Estado Democrático de Direito (MATHIAS, 2020).

Prestar um serviço eficiente, portanto, capaz de gerar o sentimento de confiança do cidadão, é prestar um serviço com qualidade, condizente com os custos da máquina pública e, para o usuário, percebido como competitivo em relação aos concorrentes, quando existentes, e agregador de valor (LACERDA, 2018).

Nesse intuito, Konstelj e Vintar (2005) indicam que, na seara pública, boa parte das ferramentas usadas na avaliação da qualidade de serviços é voltada para apenas um aspecto de governo, aferindo a qualidade nos processos de linha de frente e de realização de serviços para os usuários, passando ao largo dos processos internos e seus resultados. Por essa razão, esses autores concluem que não existem instrumentos de avaliação de qualidade com um amplo alcance e que sirvam de apoio a uma gestão mais efetiva da qualidade na área dos serviços públicos.

Por exemplo, Andrade, Rasoto e Carvalho (2018) concluíram que o uso de práticas de gestão de negócios (BPM) em mais de 60 institutos federais de ensino é recente, foram adaptadas com poucas variações e sua adoção se justifica principalmente por um isomorfismo estrutural coercitivo. Em outras palavras, o propósito seria de atender às normas de incorporação de um modelo predominante, uma vez que o novo regramento de processos administrativos por meio eletrônico tem levado essas instituições de ensino a rever várias de suas atividades em função desse novo desafio. Por fim, os autores assinalam que a gestão de processos de forma cíclica pode ser útil, mas dificultosa frente ao ambiente institucional político em constante modificação em função das trocas de reitores.



A avaliação da entrega de serviços e produtos de qualidade depende de fatores externos e internos. Em que pese tratar de eficiência e qualidade possa dar uma impressão inicial do produto/serviço entregue diretamente pelo Estado ao cidadão, esses atributos também devem estar presentes no desempenho das atividades denominadas meio, isto é, aquelas realizadas no cotidiano da administração pública, os atos e rotinas internas necessárias à realização e entrega do serviço final. É a atividade-meio que exhibe a máquina pública em suas entranhas e engrenagens, sendo ela grande demandadora de recursos financeiros e de pessoal e, desta feita, merecendo atenção do gestor para que o serviço público atinja seus objetivos.

Nesse sentido, o modelo elaborado por Pareja, Fernández e Tawata (2018) e disseminado pelo estudo Simplificando Vidas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propõe uma metodologia de suporte aos órgãos públicos para que estes consigam gerenciar a qualidade interna (visão interna) e a percepção dos cidadãos ao receber os serviços prestados (visão externa). O método utiliza, como unidade de análise, o procedimento (trâmite) que pode ser a parte essencial de um dado serviço. A metodologia BID utiliza, como dimensões para análise interna, o trâmite do processo, os recursos, TI, regulação e gestão e relacionamento com o cidadão.

Diante dessa realidade, não resta dúvida de que a qualidade do serviço público é uma necessidade a ser perseguida, não apenas no que corresponde ao produto ou serviço diretamente entregue ao cidadão, mas que deve também compreender todas as fases que antecedem sua elaboração alcançando o campo das atividades-meio.

## **1.2 Problemática**

Os atos e processos administrativos se desenvolvem sob orientação dos princípios que fundamentam a Administração Pública e sem o que restariam sem validade diante do ordenamento jurídico nacional.

Esse modelo de funcionamento tem por finalidade garantir que o interesse público seja alcançado estabelecendo-se uma harmonia entre os direitos dos cidadãos e as prerrogativas da Administração. No mesmo sentido, o princípio da eficiência administrativa está ligado à forma de atuação do agente público, buscando melhorar seu desempenho e, com isso, seus resultados. Do mesmo modo, está ligado com a forma como a Administração Pública está organizada, estruturada e disciplinada (DI PIETRO, 2003).

Essa ideia alinha-se perfeitamente à compreensão de Pereira, Pacheco e São Pedro Filho (2021), segundo a qual a gestão da qualidade no serviço público tem sido um tema de grande

discussão em razão de sua relevância nos processos organizacionais, isso porque os cidadãos buscam uma prestação de serviço de qualidade e poupando os recursos públicos.

Nesse sentido, os fluxos de trabalho para o atendimento de determinações de natureza judicial em um ente público demonstram-se dignos de um exame acurado de maneira que se possa identificar neles os atributos e as condições de eficiência e qualidade vigentes, propondo-se os ajustes que forem necessários. Tal pensamento alinha-se à abordagem atual da gestão da qualidade, em que cada departamento, tenha ele como objetivo a produção ou a operação, é o responsável pelo controle e qualidade dos produtos fabricados e desenvolvidos, demandando profissionais capazes de aplicar as ferramentas de gestão imprescindíveis para que o sistema funcione como um todo (CARVALHO; PALADINI, 2012).

Não obstante a relevância atribuída à eficiência pelo legislador brasileiro, vale ressaltar que o processamento interno dos fluxos de trabalho na perspectiva do atendimento de demandas judiciais tem relação direta com a concretização de direitos dos administrados, bem como a garantia do direito de defesa da administração, evitando perdas econômicas injustas e demais penalidades, situação que ganha grande dimensão se considerado que, em 2021, no âmbito da Administração Direta da União, foram abertas mais de 535 mil novas ações judiciais (AGU, 2022).

No âmbito da UFAL, isso significa dizer que falhas nos fluxos de trabalho para a prestação de informações, subsídios, para defesa da universidade ou mesmo no cumprimento de decisões judiciais têm o potencial de pôr em risco tanto o direito da universidade em promover sua própria defesa, rebatendo arbitrariedades e pleitos infundados, quanto pôr em risco o acesso aos direitos de alunos, servidores e demais cidadãos e que, por alguma razão, deixaram de ser atendidos pelas vias administrativas normais.

As falhas nessa prestação administrativa na UFAL, seja por morosidade ou por lacunas na execução, merecem uma ação preventiva imediata, sem prejuízo das vias correccionais, mitigando ou extinguindo sua ocorrência e os prejuízos dela decorrentes. Percebe-se, aqui, que essas falhas se constituem, efetivamente, em intercorrências, com alterações ou quebras do fluxo de trabalho e, conseqüentemente, no resultado esperado, seja quanto à forma ou quanto ao prazo de entrega.

A título de entendimento sobre a relevância da pesquisa, de acordo com o sistema Sapiens/AGU, no ano de 2022, do total de 2.288 atividades recebidas pela Procuradoria Federal Junto a UFAL, 269 corresponderam a pedidos de reiteração, ou melhor, repetição de pedidos não atendidos, o que equivale a quase 11,75% do total das atividades recebidas. Apesar da impressão geral que a sociedade possa ter de que os serviços públicos são deficientes quanto ao

aspecto da qualidade, percebemos aqui que o recorte aplicado no estudo denota, acima de tudo, que 88,25% das tarefas desempenhadas na procuradoria estudada com o suporte da universidade são realizadas de forma satisfatória.

Por outro lado, registre-se que a problemática estudada não foi tomada com foco no viés quantitativo, uma vez que cada demanda está associada a um processo cuja falhas na prestação do serviço pode levar a resultados distintos, demandando um exame dos fatos e das razões que levam a esse tipo de ocorrência.

Cotidianamente o fluxo de trabalho na Procuradoria Federal junto a UFAL transparece as consequências dessas intercorrências administrativas, a exemplo das sucessivas reiterações das solicitações feitas, como do encurtamento do prazo para elaboração de defesa ou prestação de informações, e também os riscos envolvidos, como perda do direito de defesa da instituição, de aplicação de multa para o gestor em razão da demora no cumprimento da determinação judicial, de prejuízo ao direito do cidadão, entre outras.

As intercorrências resultantes das reiterações carecem de uma melhor investigação quanto a suas origens de modo a apontar caminhos que assegurem um padrão de qualidade aceitável nesses fluxos de trabalho que complementam as atividades da Procuradoria, combatendo as várias situações que constituem o contencioso, cumprindo, assim, importante papel de defesa dos interesses da instituição UFAL perante o Poder Judiciário.

Em razão do exposto até aqui, têm-se o seguinte problema de pesquisa a ser investigado: como as intercorrências administrativas interferem na qualidade interna da prestação dos serviços da Procuradoria da UFAL nas demandas do contencioso judicial?

No tópico seguinte serão detalhados os objetivos a serem alcançados pela pesquisa.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Investigar a qualidade interna do serviço prestado pela procuradoria da Universidade Federal de Alagoas no que se refere às demandas do contencioso judicial em seu fluxo de trabalho.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Contextualizar conceitualmente a gestão da qualidade e de serviço no contexto da administração pública;
- b) Analisar o fluxo de trabalho nos serviços de atendimento às demandas do contencioso judicial na Procuradoria Federal da UFAL por meio das dimensões de Processo, Recursos, Tecnologia da Informação, Gestão e Relacionamento com o usuário;
- c) Identificar quais são as intercorrências e recorrências no serviço de atendimento das demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL;
- d) Propor melhorias na qualidade dos serviços públicos da Procuradoria selecionada.

### 1.4 Justificativa e relevância da pesquisa

A abordagem da qualidade do serviço público, para além de princípio, afeta diretamente o tomador do serviço, ou seu beneficiário. Em muitos casos, a qualidade do serviço público é determinante para a qualidade de vida da população, a exemplo do acesso e da qualidade dos serviços de saúde, o que foi bem identificado no estudo publicado pela OCDE em 2017 chamado *Health at a Glance* (Saúde em Resumo, em tradução livre), com a previsão de que a população com mais de 80 anos nos países-membros da organização chegue a 10% até 2050, número que, no momento do estudo, correspondia a 5%.

No que diz respeito aos serviços de gerenciamento do contencioso judicial e consultoria e assessoria dos órgãos da administração federal, não há dúvida de que uma má prestação desses serviços resultará em perdas financeiras a serem custeadas pelo orçamento que, de outra forma, seria aplicado nos diversos outros serviços necessários ao cotidiano e bem-estar dos cidadãos.

Decisões judiciais desfavoráveis à administração pública com penalidade financeira são convertidas no instrumento denominado “precatório”, ingressando em uma fila de pagamento que, em 2021 compreendia um volume de R\$ 89 bilhões, apenas no que diz respeito à União Federal (IFI, 2021).

Esse número contrasta com os sucessivos cortes e contingenciamentos aplicados sobre o orçamento federal, com destaque para os cortes sobre o orçamento da pesquisa científica, que acumula um total de R\$ 80 bilhões nos últimos sete anos (BRASIL, 2022b).

Diante desses aspectos, é justificável a realização do presente estudo, buscando a qualidade da dinâmica de resposta das solicitações judiciais no âmbito da Universidade Federal de Alagoas no intuito de assegurar, direta ou indiretamente, que essa resposta aconteça em

tempo e forma adequadas, mitigando-se custos decorrentes de aplicação de multas por descumprimento, derrota judicial por revelia diante da não manifestação da universidade ou mesmo por carência de informações, precarizando a defesa da entidade.

### **1.5 Estrutura do trabalho**

A presente proposta de dissertação é composta por 06 (seis) capítulos, estruturados em conformidade com as recomendações do Comitê Gestor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública.

O primeiro capítulo apresenta uma visão geral da temática objeto da dissertação, abordando-se o problema de pesquisa, a justificativa do objeto de estudo selecionado e sua importância, assim como os objetivos geral e específicos a serem alcançados.

O capítulo seguinte é dedicado a traçar um panorama do ponto de vista teórico sobre a qualidade e a eficiência no campo da ciência da administração e suas vertentes na administração pública. Aqui os conteúdos são sistematizados a partir de seu histórico, conteúdo conceitual e características.

Passando-se ao terceiro capítulo, ele traz o esquema metodológico que servirá de suporte para a construção do estudo, fazendo a ligação entre os aportes e referenciais teóricos e os elementos de fato identificados a partir do problema proposto, conduzindo a um processo de análise e à elaboração do relatório proposto neste trabalho.

O quarto capítulo tem como finalidade apresentar os resultados das análises feitas a partir do material coletado nos setores da UFAL interligados à Procuradoria da UFAL por meio de uso do Sistema Sapiens/AGU, relatórios fornecidos pelo mencionado sistema e outros textos e informações provenientes da pesquisa documental e aplicação de entrevistas.

Caminhando para o fecho da dissertação, o quinto capítulo reúne as recomendações decorrentes dos resultados produzidos e das reflexões realizadas no curso do trabalho, e que servem de fundamento para a proposta de relatório oferecida para solução do problema de pesquisa.

O sexto capítulo do texto contempla a conclusão do estudo desenvolvido, apresentando as limitações identificadas durante a realização do estudo e proposições para estudos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A qualidade na administração, um breve panorama histórico

A temática da qualidade permeia as atividades humanas há séculos, bem como a forma como é compreendida ao longo do tempo, seja no trabalho desenvolvido por um artesão na era medieval, seja no atual contexto da produção industrial.

No primeiro cenário, o artesão é diretamente responsável pelos processos de produção, não raro trabalhando para a entrega de um produto sob medida, segundo as especificações do comprador, devendo observar pessoalmente aspectos como conformidade e confiabilidade do produto (MARTINELLI, 2009). Resta claro nesse modelo o enfoque predominante sobre a qualidade do produto, e não necessariamente dos processos.

Esse modelo ainda se refletia no mundo do final do século 19 quando, por exemplo, muitos dos primeiros fabricantes de automóveis produziam segundo as necessidades de seus clientes, em uma indústria que ainda não havia passado pela massificação do fordismo.

Essa perspectiva de produção quase que *taylor-made*, destinada a atender uma elite econômica, perdeu força com o avanço da Revolução Industrial, que estabeleceu como diretrizes a padronização e massificação da produção, marcadamente pela instituição das linhas de montagem e fragmentação do trabalho (CARVALHO; PALADINI, 2012).

A Primeira Guerra Mundial também foi um fator fundamental para impulsionar o processo de padronização e massificação na virada do século 20, com destaque para o modelo de produção desenvolvido pela *Ford Motor Company* e seu automóvel *Model-T*, que chegou à casa de 15 milhões de unidades vendidas, reduzindo-se o foco anterior do cliente para o processo produtivo e a conformidade (CARVALHO; PALADINI, 2012).

A década de 1920 trouxe novos ventos para a forma de pensar a qualidade, com iniciativas como o quadro de controle e o Ciclo PDCA propostos por Shewhart, melhor orientando o processo de identificação e resolução dos problemas. Os avanços nos instrumentos de gerenciamento seguiram em avanço na década seguinte, crescendo-se o controle estatístico dos processos e o estabelecimento de regras para essa área. É nesse período que são registrados os estudos de Mayo e a Escola das Relações Humanas (MARTINELLI, 2009), agregando questões inerentes à figura do trabalhador.

O pensamento sobre a temática da qualidade foi fortalecido pelos estudos desenvolvidos por teóricos, como Maslow, Herzberg e McGregor (CARVALHO; PALADINI, 2012) nas

décadas posteriores, aprofundando as investigações sobre os fatores humanos na produção e sua influência sobre a qualidade.

Nesse contexto, a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a pressão que ela exerceu sobre a indústria resultaram em novos elementos agregados à gestão da qualidade e ao surgimento de entidades dedicadas a congregar os especialistas da área da qualidade, a exemplo da Sociedade Americana para o Controle de Qualidade (ASQC), atualmente denominada de Sociedade Americana pela Qualidade (ASQ) (CARVALHO; PALADINI, 2012).

Os anos 1950 também marcaram o nascimento de entidades equivalentes em outros países, como Japão. Esse país, em pleno processo de reconstrução, ensinou o estabelecimento de modelos que serviram de referência para a área, com forte influência da estatística e do controle de qualidade, ao que foram acrescentados, anos mais tarde, a participação dos trabalhadores e da alta administração como fatores imprescindíveis para a gestão da qualidade (CARVALHO; PALADINI, 2012).

Dentre os modelos japoneses de qualidade, ganhou proeminência aquele instituído pela Toyota, fabricante de automóveis japonesa, caracterizado pelo combate ao desperdício e aos grandes estoques mediante um sincronismo entre o ritmo de produção e a atuação dos fornecedores, sendo esse modelo chamado “toyotismo” ou, também, de sistema *just-in-time* (CARVALHO; PALADINI, 2012).

Nos dias atuais, de intensa troca entre as nações no bojo da chamada “globalização”, modelos de gestão da qualidade são amplamente difundidos, como aquele criado pela ISO (*International Organization for Standardization*) ou Organização Internacional pela Padronização, surgido no final da década de 1980, e que logo se tornou exigência de cunho internacional, favorecendo as relações entre clientes e fornecedores (MARSHALL JUNIOR et al., 2021).

Além disso, a qualidade ganha destaque como elemento capaz de proporcionar uma vantagem competitiva, servindo de reflexão para o programa de gestão da qualidade construído pela empresa Motorola, na década de 1980 e chamado Seis Sigma, que ganhou fama a partir da década de 1990, caracterizado por aplicar ferramentas estatísticas às dimensões do controle de qualidade, análise e resolução de problemas, buscando a melhoria contínua (MARSHALL JUNIOR et al., 2021).

Interessante notar que toda essa trajetória da qualidade, enquanto parte da função gerencial, pode ser sintetizada por numa perspectiva de “eras da qualidade”, que abrange fatores como inspeção, controle estatístico, garantia da qualidade e gestão estratégica. Em que pese as diversas formas sob as quais o conceito de qualidade tem sido pensado, não se pode perder de

vista que ela tem um papel estratégico de grande importância nas organizações, já que a forma como ela é pensada e compreendida dará a tônica da produção e dos serviços desenvolvidos, como pode ser observado no Quadro 1 (GARVIN, 1992).

Quadro 1 - Etapas do movimento da qualidade

| <b>Identificação de características</b>     | <b>Inspeção</b>                               | <b>Controle Estatístico Da Qualidade</b>                 | <b>Garantia da Qualidade</b>                                                                                                                                             | <b>Gerenciamento estratégico da qualidade</b>                                                                                  |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Preocupação básica</b>                   | Verificação                                   | Controle                                                 | Coordenação                                                                                                                                                              | Impacto estratégico                                                                                                            |
| <b>Visão da Qualidade</b>                   | Um problema a ser resolvido                   | Um processo a ser resolvido                              | Um problema a ser resolvido, mas que seja enfrentado proativamente                                                                                                       | Uma oportunidade de Concorrência                                                                                               |
| <b>Ênfase</b>                               | Uniformidade do produto                       | Uniformidade do produto com menos inspeção               | Toda a cadeia de produção, desde o projeto até o mercado, e a contribuição de todos os grupos funcionais, especialmente os projetistas, para impedir falhas da qualidade | As necessidades de mercado e do consumidor                                                                                     |
| <b>Métodos</b>                              | Instrumento de medição                        | Instrumentos e técnicas estatísticas                     | Programas e sistemas                                                                                                                                                     | Planejamento estratégico, estabelecimento de objetivos e mobilização da organização                                            |
| <b>Papel dos profissionais da Qualidade</b> | Inspeção, classificação, contagem e avaliação | Solução de problemas e aplicação de métodos estatísticos | Mensuração da qualidade, planejamento da qualidade e projeto de programas                                                                                                | Estabelecimento de objetivos, educação e treinamento, trabalho consultivo com outros departamentos e delineamento de programas |
| <b>Quem é o responsável pela Qualidade</b>  | Departamento de inspeção                      | Departamentos de produção e engenharia                   | Todos os departamentos, embora a alta gerência só se envolva periféricamente com o projeto, o planejamento e a execução das políticas da qualidade                       | Todos na empresa, com a alta gerência exercendo forte liderança                                                                |
| <b>Orientação e abordagem</b>               | “Inspecciona” a qualidade                     | “Controla” a qualidade                                   | “Constrói” a qualidade                                                                                                                                                   | “Gerencia” a qualidade                                                                                                         |

Fonte: adaptado de Garvin (1992, p. 44).

O atravessar dessas denominadas “eras da qualidade” também produziu um número razoável de compreensões sobre o conteúdo do conceito de qualidade, associadas a formas de abordagem distintas, identificadas e classificadas por Garvin, na leitura de Carvalho e Paladini (2012), como: transcendental, baseada no produto, baseada no usuário, baseada na produção e baseada no valor, segundo a forma disposta no Quadro 2 a seguir.





Quadro 2 - Abordagens da qualidade

| Abordagem           | Definição                                                                                                                                                                                                                                         | Frase                                                                                                                                                                              |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transcendental      | Qualidade é sinônimo de <i>excelência inata</i> . É absoluta e universalmente reconhecível. Dificuldade: pouca orientação prática.                                                                                                                | A qualidade não é nem pensamento nem matéria, mas uma terceira entidade independente das duas... Ainda que qualidade não possa ser definida, sabe-se que ela existe (PIRSIG, 1974) |
| Baseada no produto  | Qualidade é uma variável precisa e mensurável, oriunda dos atributos do produto. Corolários: melhor qualidade só com maior custo. Dificuldade: nem sempre existe uma correspondência nítida entre os atributos do produto e a qualidade.          | Diferenças na qualidade equivalem a diferenças na quantidade de alguns elementos ou atributos desejados. (ABBOTT, 1955)                                                            |
| Baseada no usuário  | Qualidade é uma variável subjetiva. Produtos de melhor qualidade atendem melhor aos desejos do consumidor. Dificuldade: agregar preferências e distinguir atributos que maximizam a satisfação.                                                   | A qualidade consiste na capacidade de satisfazer desejos...(EDWARDS, 1968) Qualidade é a satisfação das necessidades do consumidor... Qualidade é adequação ao uso. (JURAN, 1974)  |
| Baseada na produção | Qualidade é uma variável precisa e mensurável, oriunda do grau de conformidade do planejado com o executado. Esta abordagem dá ênfase a ferramentas estatísticas (Controle do processo).<br><br>Ponto Fraco: foco na eficiência, não na eficácia. | Qualidade é a conformidade às especificações.<br>...prevenir não conformidades é mais barato que corrigir ou refazer o trabalho. (CROSBY, 1979)                                    |
| Baseada no valor    | Abordagem de difícil aplicação, pois mistura dois conceitos distintos: excelência e valor, destacando os <i>trade-off</i> qualidade x preço. Esta abordagem dá ênfase à Engenharia/Análise de Valor-EAV.                                          | Qualidade é o grau de excelência a um preço aceitável. (BROH, 1974)                                                                                                                |

Fonte: *apud* de Carvalho e Paladini (2012, p. 9). Adaptado pelo Autor.

## 2.2 Sobre a gestão da qualidade em serviço

O aspecto da qualidade deve ser tratado não apenas como uma responsabilidade, mas também como um valor percebido por todos da organização, direcionado para atender à expectativa do cliente e, dessa forma, também encontra seus limites fora da organização (FEIGENBAUN, 1991).

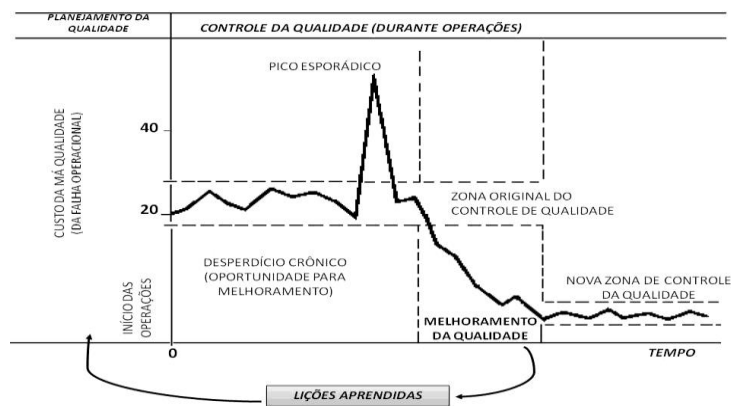
Essa questão é estudada por Juran (1992), indicando que a qualidade na satisfação do cliente acontece quando o produto ou serviço tem os atributos necessários para atender às

expectativas dos clientes, o que, no âmbito privado, será traduzido numa venda/contratação. Essa satisfação do cliente pode, e deve, ser objeto de planejamento, para que falhas e riscos sejam evitados. Com essa intenção, Juran criou uma forma de planejamento da qualidade chamada “Trilogia Juran”, que compreende:

- a) Planejamento: busca criar metas, identificar e qualificar as necessidades dos clientes, que serão consideradas nos processos e na produção dos bens ou serviços, e que sirvam de referencial para a realização do controle;
- b) Controle: trata de realizar o cotejo entre o que foi definido no âmbito do planejamento e o que foi entregue/realizado, trazendo subsídios para o aprimoramento e os ajustes necessários;
- c) Melhoramento: tem por finalidade estabelecer uma estrutura capaz de suportar a realização dos projetos de mudança, além de disponibilizar os recursos, capacitação e motivação para as equipes de trabalho, levando a um aumento dos níveis de qualidade.

Essa trilogia, além de ser uma orientação para a gestão, é uma ferramenta descritiva que alcança toda a organização, compreendendo as características dos produtos/serviços ou processos interligados, conforme a Figura 1:

Figura 1 - O diagrama da Trilogia de Juran



Fonte: adaptado de Juran (1992, p. 17).

Juran entende que essa trilogia não é um fim em si e que sempre haverá uma parcela de desperdício recorrente e que deve constar do planejamento, destacada como o custo da má qualidade. Em razão disso, o processo de melhoria/aperfeiçoamento ganha importância na mitigação desse custo, quando usado de forma sistemática.

Pensando nesse viés da qualidade, Albrecht (1998, p. 22) chega a afirmar que toda a organização deve atuar como um “grande departamento de atendimento ao cliente”. Esse foi

um pensamento bastante difundido entre os americanos, todavia, sua prática se mostrou limitada e condicionada a duas linhas de ação ligadas a uma resposta reativa do cliente. A primeira dessas linhas sintetizava o atendimento a um setor de enfrentamento às reclamações, sem agregar uma contribuição à organização, e a segunda linha era resultante do acúmulo de reclamações, pressupondo que a falha estivesse no pessoal que contatava diretamente o cliente, o que levava à realização de treinamentos sem uma avaliação mais refinada que confirmasse essa relação de causa e efeito.

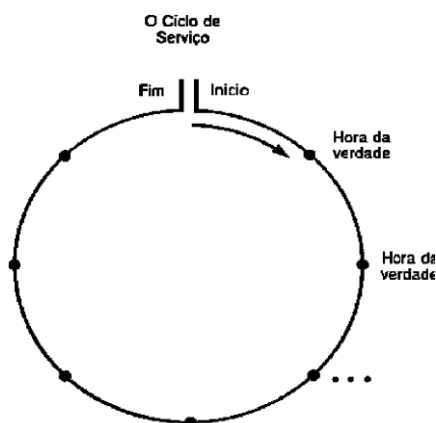
Albrecht (1998, p. 22) percebeu que os referenciais teóricos então vigentes pouco diziam sobre a realidade prática, já que os esforços no cliente estavam mais no plano do discurso que numa ação prática. Isso demonstrou a necessidade de mudança nos processos de serviço dando a eles transparência e confiabilidade na visão do cliente.

Essa mudança ganha importância quando considerado o fato de que a qualidade está na visão daquele que a percebe já no início do processo, daí Bitner, Booms e Tetreault (1990) recomendarem uma atenção especial já no primeiro contato com o cliente.

Esse primeiro contato, no entender de Jan Carlzon, é chamado de “hora da verdade”, isto é, um momento único no qual o cliente tem contato com algum aspecto da organização, concebendo ali uma impressão da qualidade atribuída ao seu serviço (ALBRECHT, 1998, p. 26-7).

Uma forma de representar essa “hora da verdade” entre organização e cliente para melhor abordar as divergências na relação fornecedor-cliente é por meio do chamado “ciclo de serviços”, demonstrando uma cadeia contínua dos serviços por onde passa o cliente na medida em que experimenta o serviço prestado. Cada um dos itens que compõem essa cadeia corresponde a um episódio de contato ou hora da verdade. O conjunto dessas diversas horas da verdade constituem uma cadeia de episódios de um processo único, como apresentado na Figura 2, (ALBRECHT, 1998, p. 26-37).

Figura 2 - Ciclo de serviços



Fonte: adaptado de Albrecht (1998, p. 36).

Transpondo o ciclo do serviço para o fluxo de trabalho envolvido nas demandas geradas por processos judiciais na UFAL, não seria descabido afirmar que a questão da “hora da verdade” produz reflexos nos diversos atores envolvidos, e cada estágio da realização do serviço, ou melhor, dos setores internos da universidade, para a procuradoria encarregada da defesa da universidade, e mesmo para o Poder Judiciário, estabelecendo uma imagem negativa da instituição, especificamente, perante o juiz que julgar o processo, sempre que problemas nesse fluxo de trabalho resultem em não cumprimento de prazos ou mesmo no não atendimento da demanda.

Portanto, compreender essa sequência de momentos dentro do “ciclo de serviços” é importante para que seja possível construir formas de inovação, entendendo as expectativas do cliente em cada momento em ordem cronológica (ALBRECHT, 1998). No caso em estudo, temos um ciclo de serviços que se processa dentro da organização e que pode ser visualizado nessa lógica do ciclo de serviços, considerando cada momento atravessado no curso do atendimento das demandas judiciais que chegam à UFAL, as expectativas do solicitante, aqui como cliente, e como a “hora da verdade” se apresenta. De forma análoga ao caso abordado nesta pesquisa, temos o exemplo de um exame de laboratório, situação em que o cliente faz dois contatos diretos, um na entrada para a coleta e outro na saída, para receber os resultados. No entanto, toda uma gama de procedimentos, setores e pessoas foi acionado para que a qualidade interna do serviço fosse garantida, ou seja, um ciclo de momentos da verdade.

Para a organização, responsável pela prestação do serviço, enxergar o desenrolar do serviço dentro do ciclo de serviços dá a oportunidade de o gestor reordenar sua visão acerca das expectativas do cliente para que, então, possa fazer os ajustes que tragam o serviço para o encontro dessas expectativas.

Chegar a esse nível de compreensão e preparação do serviço significa realizar um trabalho criterioso de planejamento da qualidade em cada um dos momentos do ciclo de serviços, identificando os elementos visíveis e não visíveis desse contato com o cliente, em cada momento e como um todo. Isso é importante se considerarmos que na realização do serviço, em muitos casos, o gestor não consegue agir sobre o atendimento com a rapidez necessária para corrigir desvios e falhas, o que evidencia as atitudes dos empregados como elementos valiosos da garantia do êxito na prestação do serviço.

Nesse ponto, Albrecht (1998) dá ênfase à insatisfação dos empregados como aspecto que pode interferir sobre a satisfação de quem recebe o serviço, numa lógica em que o empregado insatisfeito gera cliente insatisfeito, o que demanda incluir o relacionamento cliente-organização como fator que deve ser realçado como agregador no ciclo do serviço.

A consciência da qualidade está ligada a essa relação entre a organização e o cliente e como os dois percebem a qualidade do serviço ao longo do tempo. Esse relacionamento tem ligação ainda com aspectos do serviço e questões como “o que”, “como” e “onde” o serviço é realizado (GRÖNROOS, 1994).

Isso reforça a necessidade de que a relação organização/cliente deve ser pensada pela gestão em seu planejamento, normas e objetivos internos, sendo considerado um ativo a ser cuidado e que perpassasse todas as áreas da organização.

Como pode ser visto, a qualidade como elemento de gestão ganhou forma, ainda, com o avançar das tecnologias empregadas e a necessidade e definição de padrões de produção e de entrega em conformidade com as necessidades dos clientes, e ainda em decorrência da otimização dos custos de produção e a evolução do processo concorrencial de mercado.

Não seria descabido afirmar que tal avanço também se deu na temática dos serviços, sendo a qualidade um atributo de interesse desses serviços nas organizações. Na leitura de Feiten e Coelho (2019) destaca-se a importância da gestão da qualidade na organização como meio de estabelecer uma cultura de confiança, de participação e de implementação de padrões de melhoria permanentes e que colaborem para o êxito da organização. Inclusive essa percepção está, atualmente, profundamente associada à questão da fidelização do cliente, e nessa direção a qualidade dos processos e produtos podem representar ganhos, como a melhor compreensão da necessidade do cliente e redução de falhas e de custos, ao que se acrescenta o maior nível de satisfação do cliente.

Essa satisfação do cliente com a qualidade do serviço realizado está relacionada ao nível de atendimento da necessidade e a expectativa final desse cliente. Ao perceber que o nível de atendimento foi além da expectativa, o nível de qualidade percebida também sobe, e o inverso

é verdadeiro, ao notar-se uma prestação insuficiente, de qualidade não aceitável (FITZSIMMONS, J.; FITZSIMMONS, M., 2003).

A melhoria contínua como um elemento cultural da organização de serviços parte do princípio de que seja visível a necessidade de uma solução para os problemas. Longas filas de demanda em espera ou pessoal ocioso são sinais de que o serviço não está sendo prestado eficientemente. Nesse sentido, a tecnologia torna-se um importante aliado para auxiliar a prestação do serviço, mas não mais importante do que o contato (FITZSIMMONS, J.; FITZSIMMONS, M., 2003).

Instalar e consolidar um modelo de gestão da qualidade em uma organização representa um processo de mudança que, invariavelmente, encontra elementos dificultadores e facilitadores, muitos dos quais fartamente identificados em diversos estudos, especialmente os elementos dificultadores, ou que se apresentam como barreiras.

Uma vez que sejam sabidas quais são essas barreiras à gestão da qualidade, será possível identificar seus contrários, isto é, os facilitadores que influenciam no êxito de sua implantação. Feiten e Coelho (2019) identificam os entraves ou barreiras a essa gestão da qualidade, que foram sistematizados no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Barreiras para gestão da qualidade

| Barreira                                                         | Autores                                                                               |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Falta de treinamento e técnicas de comunicação                   | Tamimi e Sabastianelli (1998); Tolovi Jr. (1994); Masters (1996); Talib et al. (2015) |
| Escolha inadequada de multiplicadores                            | Tolovi Jr. (1994)                                                                     |
| Falta de conhecimento técnico                                    |                                                                                       |
| Técnicas de medição ineficazes                                   | Masters (1996)                                                                        |
| Funcionários não empoderados                                     | Tamimi e Sabastianelli (1998)                                                         |
| Resistência à mudança                                            | Tamimi e Sabastianelli (1998); Talib et al. (2015)                                    |
| Não envolvimento da alta direção                                 | Tolovi Jr. (1994); Masters (1996)                                                     |
| Falta de coordenação entre departamentos                         | Masters (1996); Talib et al. (2015)                                                   |
| Falta de planejamento e alinhamento estratégico                  |                                                                                       |
| Falta de <i>benchmarking</i> com as melhores práticas do mercado | Tamimi e Sabastianelli (1998); Talib et al. (2015); Masters (1996)                    |
| Incapacidade de mudar a cultura organizacional                   | Masters (1996); Talib et al. (2015)                                                   |
| Ansiedade por resultados                                         | Tolovi Jr. (1994)                                                                     |
| Descuido com a motivação                                         |                                                                                       |
| Emprego inadequado dos recursos                                  | Tamimi e Sabastianelli (1998), Tolovi Jr. (1994); Masters (1996)                      |

Fonte: *apud* Feiten e Coelho (2019, p. 61). Adaptado pelo Autor.

Essas barreiras ao processo de gestão da qualidade podem ser percebidas a partir de um espectro mais amplo diante da complexidade que o assunto implica. Nessa direção se debruçam Santos, Urdan e Manchini (2016), apontando em direção a três dimensões para a qualidade de serviços: dimensão da qualidade física, envolvendo as questões de natureza física do serviço; dimensão da qualidade corporativa, ligada a questões como a imagem e perfil da organização; e uma dimensão da qualidade interativa, decorrente das interações entre a organização e os clientes, e da mesma forma dos clientes entre si.

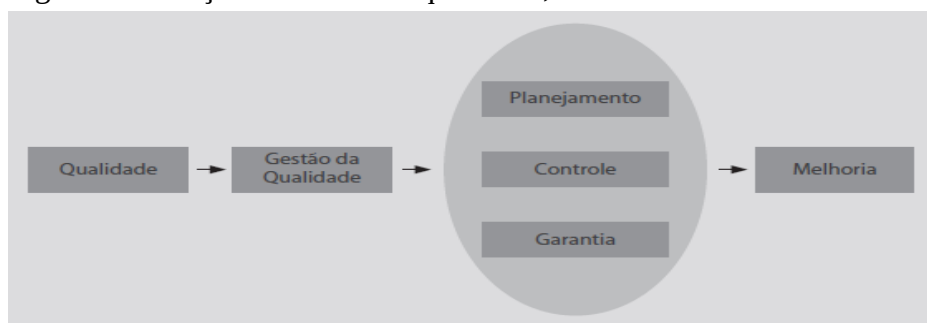
Percebe-se, ainda, que o fator subjetividade é considerado na mensuração da qualidade do serviço, estando associado à satisfação dos clientes, e entendendo-se que a adoção de práticas eficazes de gestão da qualidade terá reflexo sobre a qualidade dos serviços ofertados, aumento dos ganhos e fidelização dos clientes (FEITEN; COELHO, 2019).

### **2.3 Gerenciamento estratégico da qualidade**

Martinelli (2018) parte de uma compreensão da gestão da qualidade enquanto conjunto de atividades conexas e indispensáveis para que o produto ou serviço apresente a qualidade desejada, não se perdendo de vista o fato de que há um processo dinâmico permanente que incide sobre as necessidades e expectativas dos clientes e que leva a organização a colocar-se um passo à frente, através das inovações, fidelizando os atuais clientes e atraindo outros novos. Esse processo significa que a gestão estratégica da qualidade deve envolver a busca de melhoria contínua, aperfeiçoando os níveis de eficiência e eficácia como forma de permanecerem atuantes e competitivas. Tal realidade foi retratada e formalizada nos anos 1990, por ocasião do desenvolvimento das normas da série ISO 9000, quando a gestão da qualidade passou a ser tratada como atividade voltada à direção e controle da organização, no que tange à qualidade, envolvendo o planejamento, controle, garantia e melhoria da qualidade, como pode ser observado na Figura 3 (MARTINELLI, 2018).



Figura 3 - Relação evolutiva da qualidade, baseada na ISO 9000:2000



Fonte: adaptado de Martinelli (2018, p. 28).

Os princípios de gestão da qualidade, com base na normatização, são organizados em oito vertentes compreendendo: o foco no cliente, a liderança, o envolvimento das pessoas, a abordagem do processo, a abordagem sistêmica para a gestão, a melhoria contínua, a abordagem factual para a tomada de decisão e os benefícios mútuos nas relações com os fornecedores, conforme consta no Quadro 4.

Quadro 4 - Princípios de gestão da qualidade

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Foco no Cliente</b>                                    | Organizações dependem de seus clientes e, portanto, é recomendável que atendam às necessidades atuais e futuras do cliente, os seus requisitos e procurem exceder a suas expectativas.                                          |
| <b>Liderança</b>                                          | Líderes estabelecem a unidade de propósito e o rumo da organização. Convém que eles criem e mantenham um ambiente interno no qual as pessoas estejam totalmente envolvidas no propósito de atingir os objetivos da organização. |
| <b>Envolvimento de Pessoas</b>                            | Pessoas de todos os níveis são a essência de uma organização, e seu total envolvimento possibilita que as suas habilidades sejam usadas para o benefício da organização.                                                        |
| <b>Abordagem de processo</b>                              | Um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.                                                                                         |
| <b>Abordagem sistêmica para gestão</b>                    | Identificar, entender e gerenciar os processos inter-relacionados como um sistema que contribui para a eficácia e eficiência da organização no sentido desta atingir os seus objetivos.                                         |
| <b>Melhoria contínua</b>                                  | Convém que a melhoria contínua do desempenho global da organização seja seu objetivo permanente.                                                                                                                                |
| <b>Abordagem factual</b>                                  | Decisões eficazes são baseadas na análise de dados e informações.                                                                                                                                                               |
| <b>Benefícios mútuos nas relações com os fornecedores</b> | Uma organização e seus fornecedores são interdependentes, e uma relação de benefícios mútuos aumenta a capacidade de ambos em agregar valor.                                                                                    |

Fonte: NBR ISO 9000 (2000).

Da mesma forma, são determinados cinco requisitos básicos a serem levados em conta como relacionados com a gestão da qualidade: (1) o sistema de gestão da qualidade, (2) a responsabilidade da direção, (3) a gestão de recursos, (4) a realização do produto ou serviço, e (5) a medição, análise e melhoria (SILVERIO et al., 2016). As interações entre requisitos e processos da gestão da qualidade podem ser expressas na forma disposta na Figura 4.

Figura 4 - Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo



Fonte: Silverio et al. (2016, p. 182).

A implementação de um modelo de gestão da qualidade, todavia, pressupõe a superação das resistências, ou barreiras, percebidas na organização, devendo-se valer, também, dos aspectos facilitadores, sem o que restará apenas o campo das pretensões. Nesse ponto, mostra-se de grande importância que o processo de adoção da gestão da qualidade também represente a construção de uma cultura da qualidade, que passe a fazer parte do cotidiano da organização, de sorte que todos os colaboradores adiram paulatinamente a ela e compreendam que se trata de um fator que traz valor para a organização, além de proporcionar soluções para as questões do dia a dia (FEITEN; COELHO, 2019).

Da mesma forma, a busca de facilitadores pode gerar o ambiente adequado para uma gestão da qualidade estruturada em uma base consistente de serviço a ser ofertado. Em estudo de organização no setor de saúde, Feiten e Coelho (2019) apresentam as principais barreiras e facilitadores para se implementar a gestão da qualidade em organizações de serviço, como pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5 - Barreiras e facilitadores da gestão da qualidade

|               |                                                        |
|---------------|--------------------------------------------------------|
| Barreiras     | 1. Complexidade do serviço                             |
|               | 2. Estrutura de gestão da qualidade centralizada       |
|               | 3. Mudança de equipe ( <i>turnover</i> )               |
|               | 4. Falta de treinamento                                |
|               | 5. Falta de capacitação em qualidade                   |
|               | 6. Falta de recursos financeiros                       |
|               | 7. Resistência a mudanças e inovações                  |
|               | 8. Construção da cultura de qualidade                  |
| Facilitadores | 1. Envolvimento da alta gestão/gestores                |
|               | 2. Inclusão da qualidade nas rotinas das áreas         |
|               | 3. Multiplicadores do conhecimento/treinamentos        |
|               | 4. Criação de processos, rotinas e padronização        |
|               | 5. Alinhamento da qualidade como estratégia da empresa |
|               | 6. Implantação de sistema/tecnologia/software          |
|               | 7. Trabalho em equipe/construir junto/envolver pessoas |

Fonte: Feiten e Coelho (2019, p. 65).

Os autores salientam que, entre os fatores considerados como barreiras, o principal foco é a resistência às mudanças e inovação dos processos, e entre os fatores facilitadores, o envolvimento da alta gestão é apontado como fundamental para que o processo de implantação seja efetivamente concretizado (FEITEN; COELHO, 2019).

Em adição, Cury (1994) propõe que a identificação de causas, efeitos e consequentes soluções para elas deve ser conduzida por uma análise administrativa permanente da gestão. Tal procedimento tem dois momentos que se entrelaçam, sendo o primeiro constituído do diagnóstico, seguido da intervenção, a qual deve ser planejada de modo a integrar também o público interno e, assim, obter melhores resultados a partir da proatividade e corresponsabilidade dos participantes.

## 2.4 A qualidade no serviço público

A questão da qualidade no serviço público remonta ao conceito de Nova Gestão Pública, surgido nas décadas de 1970 e 1980 no Reino Unido, e que logo se alastrou pelos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, sendo acolhida pela maior parte dos países membros da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente pelo impulso de mudanças decorrentes de crises financeiras no período, buscando-se como

inspiração a eficiência do setor privado. A denominada Nova Administração Pública (ou *New Public Management*) corresponde ao modo de gestão focado na melhoria do desempenho e eficiência do serviço público, combate à corrupção e atendimento às necessidades dos cidadãos, agregando os atributos da transparência de suas ações e redução de desperdícios (LOPES, 2020).

Nos ensina Bresser-Pereira (2001) que a modernização da Administração Pública foi marcada por um enfoque mecanicista, alterando estruturas e procedimentos de natureza administrativa, criando, extinguindo ou modificando cargos e entidades públicas. Até a década de 1930, o serviço público foi caracterizado por um modelo patrimonialista, com forte presença dos interesses privados em sua atuação, e os cargos públicos ocupados segundo os interesses de uma elite econômica e política, não obstante, com a forte presença da corrupção e do nepotismo.

Com o advento do Estado Novo, influenciado pela Revolução de 1930, o modelo burocrático ganhou espaço, criando condições para que a questão da qualidade dos serviços pudesse iniciar sua trajetória no rol de preocupações da gestão pública.

Seguindo a reflexão feita por Lopez et al. (2020), a modernização propriamente dita da administração pública no Brasil acontece a partir de um movimento de expansão e consolidação do governo federal na década de 1930, com a implantação de um modelo burocrático de administração, com o ânimo de reduzir o patrimonialismo recebido do regime monárquico. É nessa direção que é realizada uma reforma administrativa no governo de Getúlio Vargas, alcançando gestão de pessoas, materiais e financeira. Para isso, busca-se implementar uma estrutura de gestão burocrática e racional, criação de carreiras no serviço público, adoção do concurso público como via de ingresso para novos servidores, mudanças na gestão de pessoal e do orçamento, além de meios de controle e fiscalização da estrutura burocrática.

Em que pese o modelo burocrático ser frequentemente tratado a partir de suas disfunções, não é demasiado lembrar sua característica de gestão baseada na racionalidade, buscando os melhores resultados com o uso dos recursos e meios disponíveis, com foco no atendimento do interesse público, o que nos leva a uma posição diametralmente oposta ao modelo patrimonialista.

Uma iniciativa importante na experiência do modelo burocrático no Brasil pode ser identificada com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1937, incumbido da realização de uma política de gestão de pessoal que levasse a uma profissionalização do corpo burocrático, mediante concursos públicos, ou ainda pela

capacitação dos servidores dentro de critérios de racionalidade e desenvolvimento de orçamentos.

Com as sucessões de governos e ruptura pela ditadura militar iniciada na década de 1960 essas iniciativas entraram em declínio, bem apontando Lima Júnior (1998) que ao longo desse período a burocracia brasileira nunca chegou a alcançar efetivamente a condição de instrumento para a realização de políticas de governo, estando ainda muito exposta ao processo político e ao clientelismo dele decorrente.

Na transição democrática da década de 1980, o governo Sarney chegou a criar o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos, tendo como alvo a realização de uma reforma administrativa para a modernização da máquina pública, o que ficou ao cargo da Secretária de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). Nesse período registra-se a criação da Escola Nacional de Administração Pública, visando ações de formação e aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, bem como foram estruturadas as diretrizes para um novo marco regulatório para um estatuto dos servidores civis da união, que não chegou a termo.

Dessa época, Lima Júnior relaciona como resultados parciais desse esforço reformista: (a) a organização do gerenciamento e sistema de pagamentos de servidores, (b) a definição de procedimentos para auditoria de pessoal civil, e (c) o acompanhamento e controle de gestão das estatais.

A década de 1990 ficou marcada por uma nova iniciativa de reforço da Administração Pública, especificamente pelo Plano Diretor de Reforma do Aparato Estatal (PDRAE), em 1995, com enfoque em mudanças estruturais, culturais e gerenciais, além das privatizações e concessões públicas (LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020).

Relativamente a esse período, e adentrando o aspecto da gestão da qualidade dos serviços, Bresser-Pereira (1997) registra que na década de 1990 fora instituído o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), com bons resultados especialmente no setor industrial, além do reconhecimento social como meio “legítimo de desenvolvimento econômico e social”.

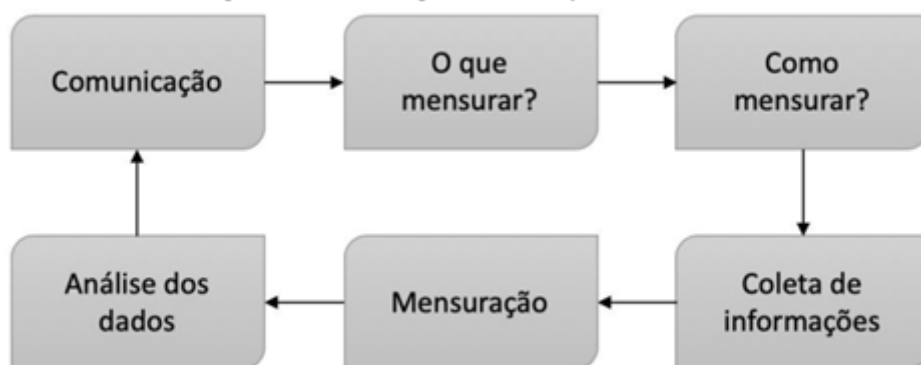
Na esfera pública, em que pesem os esforços para absorção dos princípios de qualidade, não foram alcançados os mesmos resultados da indústria por diversas razões, com destaque para a desarticulação entre o PBQP e as diretrizes de reforma da estrutura organizacional e administrativa seguidas pelo governo daqueles anos. Bresser-Pereira (1997) concluiu que, apesar dos resultados aquém do esperado, mereceria registrar um saldo positivo decorrente da

sensibilização das organizações públicas, o que levou a administração pública a sair do “marco zero” nesse tema.

Nos anos 2000, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, denominado Gespública, produzindo resultados mais palpáveis no que tange à gestão da qualidade dos serviços, a exemplo do mapeamento bibliográfico do estado da arte sobre indicadores de gestão, o que possibilitou identificar uma lacuna quanto a um padrão internacional e unificado para avaliação de qualidade dos serviços.

A partir disso, foi proposto um modelo batizado de “6Es de desempenho”, que correspondem às dimensões de economicidade, execução, excelência, eficiência, eficácia e efetividade, mais adiante complementado por um manual de referência para elaboração dos indicadores de desempenho (BRASIL, 2009). Esse processo de construção de indicadores foi proposto a partir da estrutura a seguir retratada (Figura 5).

Figura 5 - Processo de construção de indicadores segundo o guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores



Fonte: adaptado de Brasil (2009).

De acordo com esse manual, a construção do indicador deve compreender a identificação do nível, dimensões e objetos de medição para, então, serem definidos os indicadores de desempenho, que serão validados entre as partes interessadas. Com isso, estabelecem-se as métricas e fórmulas para quantificação do indicador a partir do que são definidas metas para cada indicador.

Há ainda uma fase de coleta de informações, com a escolha dos responsáveis pela coleta dos dados de cada indicador, de acordo com a definição da metodologia de coleta dos dados definida. Em continuidade, são ponderadas as dimensões em conformidade com seu grau de importância para o contexto analisado, sendo identificadas, ainda, as relações de causa entre os

indicadores, sendo feita toda a validação ao final. Na etapa de medição, é calculado o valor de cada indicador, resultando em uma nota que, na última fase, é analisada e interpretada para servir de apoio às tomadas de decisão gerenciais. Ao final de todo o processo, os resultados obtidos são trazidos ao conhecimento das partes interessadas.

Apesar de o Programa Gestpública ter sido descontinuado pelo Governo Federal por meio do Decreto n. 9.094/2017, a avaliação da qualidade nos serviços públicos segue como tarefa obrigatória para os gestores públicos, o que é inscrito inclusive no mesmo decreto n. 9094/2017. Da mesma forma, a avaliação de qualidade foi elevada à categoria de direito do usuário do serviço público como determinado pelo Poder Legislativo Federal na Lei n. 13.460/2017, que trata da proteção, participação e defesa do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Para Da Silva et al. (2018) os maiores obstáculos apontados como travas do setor público brasileiro são referentes a questões gerenciais, o que naturalmente fez com que modelos de excelência de gestão focados em resultados e guiados por melhor atendimento ao cidadão comesçassem a surgir, a exemplo do modelo de excelência de gestão pública apresentado por Brasil (2014), segundo o qual a consolidação de padrões de trabalho por meio de atividades praticadas sistematicamente evidenciam as práticas de gestão e auxiliam na gestão da organização pública.

Seguindo esse raciocínio, a qualidade no serviço público não está dissociada de um binômio que agregue o aspecto da eficiência, especialmente diante da escassez do recurso público para fazer frente às demandas sociais. Essa realidade leva a uma necessidade de investigação de formas de gerenciamento que permitam o alcance dos resultados pretendidos pelo ente público com os recursos então disponíveis. Outros pontos também entram nessa equação da gestão pública, especialmente nos países em desenvolvimento, sendo aqueles atinentes à sua formação, percurso histórico, político, econômico, social e cultural. Aqui, os princípios da Nova Administração Pública têm funcionado como fator de estabilização das instituições, permitindo maior governabilidade, seja do ponto de vista econômico ou administrativo, abrindo espaço para a efetivação das políticas públicas (LIMA FILHO; PEIXE, 2020).

Isso leva à percepção de que a entrega de serviços com qualidade não é prerrogativa exclusiva das organizações da esfera privada, mas uma necessidade premente também nas organizações públicas, especialmente diante do papel de um Estado como o brasileiro, que tem na concretização da dignidade humana um de seus fundamentos, como bem destacado no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988. Nessa linha, não seria demasiado resgatar a

consideração feita por Ramonet (2007) no sentido de que *services publics sont le patrimoine de ceux qui n'ont pas de patrimoine*, em tradução livre, “o serviço público é o patrimônio dos que não têm patrimônio”, o que reforça a importância desses serviços em países com profunda desigualdade social, como é o caso brasileiro.

Kunstelj e Vintar (2004), ao abordarem a gestão da qualidade nos serviços públicos, concluem que grande parte das ferramentas de avaliação são centradas em apenas um aspecto de governo, mensurando a qualidade dos serviços de linha de frente e de entrega do serviço para o cidadão, sendo deixados de lado os demais processos internos relacionados ao produto final.

Nessa perspectiva, considerando o âmbito das instituições federais de ensino, a Nova Administração Pública representou uma necessidade de eficiência de gestão, relacionada à produtividade e melhoria dos serviços prestados considerando, sobretudo, a alocação de recursos para ampliação de vagas discentes e levando a um modelo de gestão que busque o melhor resultado sem deixar de lado o princípio da economicidade no uso do recurso público (LIMA FILHO; PEIXE, 2020).

Da Silva et al. (2018) identificaram, em seu estudo em uma Instituição Pública de Ensino Superior da Região Norte, que uma série de limitações orçamentárias impostas pela esfera federal implicaram diretamente na dinâmica das atividades de rotina da IESF, atividades essas essenciais para a manutenção e desenvolvimento da estrutura institucional. Em consequência, os autores relatam algumas práticas adotadas para mitigar os impactos ocorridos como priorização, reformulação das ações e contingenciamento das liberações orçamentárias, entre outros.

Para Bueno, Breláz e Salinas (2016), entre os principais desafios da gestão pública brasileira para o século 21 estão a promoção de um governo aberto, com foco na transparência de uma política pública que estimule a participação e a prestação de contas por meio de TICs. Em relação à modernização, os autores propõem que a utilização de BigDatas pode favorecer para que a gestão pública se torne mais proativa na identificação de novos serviços a serem ofertados de modo que a interação gestão/cidadãos atualize a configuração desse binômio no sentido de que “a sociedade paciente que recebe a provisão de serviços dá vez à sociedade ativa que recebe e cria serviços” (BUENO; BRELÁZ; SALINAS, 2016, p. 23).

Para Fonseca (2022), a administração pública tem passado por mudanças as quais demandam práticas administrativas cujo objetivo é a melhoria do desempenho, o que exige do agente público lidar melhor com os desafios e, com isso, obtenham um trabalho de excelência e inovador para o serviço público prestado.



## 2.5 Avaliação dos serviços públicos

A tomada de decisões no contexto das organizações públicas contemporâneas ainda é considerada um desafio, especialmente se considerarmos que tais escolhas estão relacionadas com outras, às vezes entendidas por uma ótica política ou administrativa diferentes daquela que foi seu foco inicialmente, apresentando-se como uma oposição ao papel do setor público na sociedade (BUENO; BRELÁZ; SALINAS, 2016, p. 23).

O aprimoramento dos fluxos de trabalho pode favorecer a qualidade do serviço público prestado por um dado órgão e atender os princípios da Administração Pública. Em estudo de caso sobre a otimização de rotinas de trabalho, Rafael (2019) adverte que fluxos de rotinas na área de gestão de pessoas possuem fases complexas e procedimentos que ocasionam desvios nos fluxos, bem como retrabalho. Em adição, Rafael (2019) também relata, em sua análise, que fatores como o clima organizacional, estrutura administrativa e políticas de gestão tiveram sua parcela de contribuição para a melhoria da qualidade do serviço prestado.

O trabalho de Teixeira e Favaretto (2020) aborda essa questão. Os autores investigaram como propor melhorias visando aumentar a eficiência dos fluxos de manutenção da infraestrutura de uma IESF. Os achados apontaram que a falta de completude, entre outros, foi o fator mais influente para a causa de problemas da gestão como retrabalhos, atrasos e até o cancelamento de atividades. Em outras palavras, a melhoria da qualidade das informações e consequente aumento da eficiência dos fluxos de trabalho precisam necessariamente de conexão com demais setores envolvidos no sentido de haver um estado, uma condição de qualidade do serviço prestado pela IESF.

Por exemplo, o modelo elaborado por Pareja, Fernández e Tawata (2018) e disseminado pelo estudo Simplificando Vidas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propõe uma metodologia de suporte aos órgãos públicos para que estes consigam gerenciar a qualidade interna (visão interna) e a percepção dos cidadãos ao receber os serviços prestados (visão externa). O método utiliza como unidade de análise o procedimento (trâmite) que pode ser a parte essencial de um dado serviço, ou ainda uma atividade instrumental que serve como acesso a outra atividade principal, e mais importante que a atividade anterior. A metodologia BID utiliza, como dimensões para análise interna, o trâmite do processo, os recursos, TI, regulação e gestão e relacionamento com o cidadão. As dimensões referentes à visão externa são o produto do processo, atendimento ao cidadão, instalações e informação.

Essa metodologia serviu como base para o trabalho de Pedrosa e Menezes (2019) que elaboraram uma pesquisa de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais

aplicada em 52 instituições e 289 serviços prestados. Os achados da pesquisa apontaram que os fatores gestão e sistemas foram os mais bem avaliados. Por outro lado, os fatores exigências documentais e atendimento (relativos a trâmite de procedimento) foram os de mais baixo grau de avaliação (PEDROSA; MENEZES, 2019).

Para fins de atendimento aos objetivos desta pesquisa, serão utilizadas apenas as dimensões referentes à visão interna, visto que o público final, ou usuário, não está diretamente relacionado com as demandas do setor analisado. Este tópico atende ao que foi proposto no objetivo específico acerca do referencial teórico que suporta academicamente esta pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo tem por objetivo principal investigar como as intercorrências administrativas no atendimento de demandas do contencioso judicial afetam a qualidade do fluxo de trabalho na procuradoria da Universidade Federal de Alagoas. Para tanto, a metodologia apresentada deverá refletir o conjunto de procedimentos sistemáticos e racionais concernentes, como uma prática relacionada com o objeto do estudo e uma escolha lógica, eficiente e eficaz (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Para Gil (2008) a validação de um conhecimento científico se dá pela identificação das operações e técnicas que aprovem sua verificação. Vergara (2009) compartilha da mesma orientação, especificando que o método sistêmico procura constatar as conexões do todo com suas partes e destas entre si, a exemplo de uma empresa e suas partes internas. A caracterização de um método contribui para os processos em sua dinâmica evolutiva, rejeitando a possibilidade de contradições como caminho para superar uma ocorrência (VERGARA, 2009).

Em outras palavras, o intuito dos procedimentos metodológicos é responder ao problema de pesquisa em sua complexidade, bem como os fenômenos a ele subjacentes e, a partir disso, apresentar as propostas de melhorias pertinentes aos objetivos específicos deste estudo. Inicialmente será apresentado o delineamento da pesquisa, com a devida descrição do setor em que o estudo será levado a cabo, os processos e atores envolvidos. Em seguida, o detalhamento do método de coleta de dados e, por fim, as técnicas de análise.

#### 3.1 Delineamento da Pesquisa

Considerando que se trata de uma análise situacional, este estudo é uma pesquisa aplicada. Para Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa aplicada estuda um problema relativo ao emprego do conhecimento científico. Da mesma forma, Gil (2008) entende que esse tipo de pesquisa tem como foco principal o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas do conhecimento como ação imediata em uma realidade circunstancial. Vergara (2009) defende que a pesquisa aplicada é prioritariamente orientada pela necessidade de solucionar problemas concretos. Portanto, sua finalidade é prática, ou seja, é um tipo de investigação para intervir na realidade verificada, de modo a modificá-la.

Sendo assim, pretende-se identificar não apenas os efeitos, mas o significado das intercorrências em termos de influência nas demandas da procuradoria. Portanto, é um estudo de caráter exploratório, buscando construir maior familiaridade com o problema a ser elucidado.

Para Gil (2008), as pesquisas exploratórias são realizadas com o intuito de criar uma visão geral de um determinado fato, sendo feita quando o tema do estudo é pouco explorado, dificultando criar hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele. O resultado desse tipo de pesquisa é, portanto, um problema melhor esclarecido e que pode ser abordado a partir de procedimentos mais sistematizados.

Por sua natureza, trata-se de um estudo qualitativo, de caso único. Em estudos qualitativos, os atores sociais que compreendem o ambiente investigado são levados a ponderar sobre suas ações e as decorrências destas para o contexto no qual estão inseridas (SILVA, 2014).

Para Trivínõs (1987), alguns autores percebem a pesquisa qualitativa como uma manifestação genérica, a qual pode ser interpretada como uma prática que abrange atividades peculiares, mas também por outras atividades caracterizadas por traços em comum.

A fonte de dados da pesquisa qualitativa é o ambiente natural, e o pesquisador é o instrumento-chave de captação descritiva desse ambiente. Com isso, o pesquisador qualitativo focaliza o processo, ao invés de simplesmente considerar os resultados e o produto. Portanto, o pesquisador qualitativo tende a avaliar os dados de forma indutiva (BOGDAN; BIKLEN, 2007).

Apesar de o pesquisador guiado pelo enfoque qualitativo ter maior liberdade teórico-empírica para executar seu estudo, seus limites são fixados pelas obrigações de um trabalho científico coerente e consistente de modo a ser aprovado cientificamente. Entre as várias modalidades que um estudo qualitativo pode assumir, uma das mais relevantes é o estudo de caso (TRIVINÕS, 1987). Segundo Vergara (2009), o estudo de caso é limitado a uma ou poucas unidades de análise, a exemplo de um produto, uma empresa ou um órgão público.

A característica mais marcante do estudo de caso é a profundidade de detalhamento do objeto estudado (TRIVINÕS, 1987; GIL, 2002; VERGARA, 2009; CRESWELL, 2009; YIN, 2016).

Como defende Yin (2016), a denominada pesquisa qualitativa revela-se de diversas formas, de acordo com a disciplina ou profissão que dela faz uso. As cinco principais características de um estudo de caso na visão de Yin (2016) são apresentadas no Quadro 6:

Quadro 6 - Características gerais das pesquisas qualitativas

|                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Envolve estudar o significado da vida das pessoas considerando as condições em que vivem.                              | As pessoas estarão no curso normal de suas vidas e de seu cotidiano, e as interações sociais ocorrerão como mínimo dos procedimentos de pesquisa artificiais, e sem a inibição de um laboratório.                                                                                                 |
| Capacidade de representar visões e perspectivas dos participantes do estudo.                                           | Os eventos e ideias provenientes da pesquisa podem representar os significados atribuídos a fatos da vida real das pessoas que os vivenciam, sem influência de valores, pressuposições ou significados mantidos pelo pesquisador.                                                                 |
| Envolve condições de contexto - condições sociais, institucionais e ambientais em que a vida das pessoas se desenrola. | Essas condições exercem influência em todos os eventos de natureza humana, todavia, outros métodos das ciências sociais têm limitações em tratar dessas condições.                                                                                                                                |
| Não é apenas um diário ou narrativa da vida cotidiana.                                                                 | A pesquisa qualitativa é dirigida pelo interesse em compreender e explicar os eventos da vida real, usando conceitos existentes ou emergentes.                                                                                                                                                    |
| Busca coletar, integrar e apresentar dados de várias fontes como parte do estudo.                                      | A complexidade do ambiente do campo e a pluralidade de participantes decerto justificaram o uso de mais de uma ferramenta de pesquisa e as conclusões do estudo tendem a ser fundamentadas na triangulação dos dados das várias fontes, o que aumenta a confiabilidade e credibilidade do estudo. |

Fonte: adaptado de Yin (2016).

Partindo desse pressuposto, diz-se que a pesquisa qualitativa não tem um desenho único, um padrão necessariamente aplicado a todas as investigações dessa natureza. Se considerado que o pesquisador é o instrumento de coleta de dados e que o contexto e o ambiente sofrem mudanças com o curso do tempo, cada estudo ganha contornos únicos (SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2013).

O *locus* de realização do presente estudo compreende a Procuradoria Geral Federal da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), órgão de assessoramento junto à Reitoria da UFAL. Segundo o art. 2º, §3º, da Lei Complementar nº. 73/1993, é, também, um órgão integrante da Advocacia Geral da União e tem a incumbência de realizar a representação judicial e extrajudicial, prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico e apuração de liquidez e certeza de créditos referentes à atividade da instituição.

Nesse rol de atribuições, destaca-se o deslocamento da representação judicial para as procuradorias especializadas, em sistema de regionalização, conforme definido pela Advocacia-Geral da União por meio da Portaria Normativa nº. 01/PGF/AGU/2021 (AGU, 2021). Todavia, à Procuradoria da UFAL ainda resta o papel de mediadora das solicitações oriundas de processos judiciais junto à instituição, sejam pedidos de informação para a defesa da universidade em juízo, pedidos de cumprimento de determinações judiciais, pedidos de ajuizamento de processos de interesse da instituição, dentre outros, demandas cujo atendimento segue, majoritariamente, prazos e formas pré-determinadas pela legislação processual.

Para o atendimento de tais demandas, a procuradoria local integra uma dinâmica de trabalho junto aos demais setores da instituição visando à solicitação, acompanhamento e orientação para que as tarefas atribuídas sejam concluídas satisfatoriamente, de maneira que a universidade consiga fazer uso do seu direito de defesa no Judiciário, bem como dê cumprimento ao que lhe for determinado.

O conjunto das demandas relacionadas a processos judiciais já existentes, em tramitação e nos quais a Administração Pública, aqui representada pela UFAL, é parte, seja autora ou ré, é o que se denomina de contencioso judicial.

Trazendo essa realidade ao plano da metodologia, tem-se que os estudos de caso são uma estratégia de investigação na qual os casos são limitados por tempo e atividade. O pesquisador coleta informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período prolongado (CRESWELL, 2009).

Quando se trata de coleta de dados, o estudo de caso é o mais adequado de todos os delineamentos, sendo possível obter dados mediante análise de documentos, observação espontânea ou participante, entrevistas e até mesmo artefatos físicos (GIL, 2002).

### **3.2 Operacionalização da pesquisa**

A pesquisa em tela foi operacionalizada em 4 etapas, a saber:

Etapa 1 - Identificação das dimensões orientadoras e definição dos respectivos atributos os quais servirão como pontos de investigação para análise documental;

Etapa 2 - Elaboração de um questionário inicial contendo 15 questões e baseado nas dimensões e atributos selecionados de modo a complementar a fase anterior;

Etapa 3 - Coleta de dados e informações obtidos diretamente a partir dos envolvidos, tanto na procuradoria quanto nos setores de maior demanda do contencioso jurídico da UFAL;

Etapa 4 - Análise por meio de avaliação qualitativa dos dados coletados por triangulação entre os dados dos relatórios, as impressões dos entrevistados e a convergência das informações em relação às dimensões e atributos elencados, além de outras dimensões que podem surgir a partir dos dados analisados.

### 3.3 Método de coleta de dados

A coleta de dados, oriunda de fontes secundárias por triangulação, será efetuada utilizando-se pesquisa documental e entrevistas.

Interessante notar que os tipos de pesquisa não são mutuamente excludentes. Por exemplo, podemos ter simultaneamente uma pesquisa bibliográfica e documental, uma pesquisa de campo e estudo de caso. A coleta de dados deve determinar quais dados são necessários para esclarecer o problema, justificando a relação entre os objetivos e as formas de como pretende alcançá-los (VERGARA, 2009).

Segundo Gil (2008), a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reorganizados conforme os objetivos da pesquisa. Em termos de aplicação da técnica, o pesquisador deve reunir documentos em primeira mão, ou seja, que não receberam ainda nenhum tratamento, e documentos que, de alguma forma, já foram investigados, como documentos oficiais, relatórios etc.

Vergara (2009) complementa que a investigação documental pode ser exercida por meio de documentos ou pessoas pertinentes a qualquer ambiente, seja órgãos públicos ou organizações privadas. Para tanto, as fontes podem ser os registros, regulamentos, memorandos, comunicações formais e outros.

O uso da pesquisa documental tem por finalidade identificar documentos institucionais vigentes, como leis, decretos, resoluções internas, notas técnicas, instruções normativas, manuais de procedimento, entre outros, que disciplinem o fluxo de trabalho na Procuradoria Federal junto à Ufal e demais setores da universidade inseridos nas rotinas das demandas do contencioso judicial.

Ainda nesse processo de pesquisa documental, foram considerados os registros disponíveis na UFAL, mas também na Advocacia Geral da União, órgão do qual a Procuradoria Federal junto à UFAL é parte. Nesse sentido, foram pesquisados normativos internos da Advocacia Geral da União (AGU) sobre a gestão da qualidade no âmbito daquela organização, ao que se somaram os relatórios coletados no sistema de gerenciamento eletrônico de documentos da AGU, o Sistema Sapiens – Sistema de Apoio à Inteligência Jurídica, e onde são registradas todas as atividades demandadas na seara da consultoria administrativa e do contencioso judicial.

Considerando esses registros de atividades examinadas, foram coletadas aquelas registradas no ano de 2022, perfazendo um ano de atividades nos setores estudados.

Os relatórios do sistema Sapiens permitiram identificar os processos e o tipo de atividade solicitada, possibilitando identificar os setores que utilizam maior tempo de resposta, e direcionando o foco dos procedimentos do pesquisador para os pontos de gargalo das intercorrências verificadas.

Sampiere, Collado e Lucio (2013) adicionam que as entrevistas como meio de coleta de dados são usadas quando o problema a ser estudado não pode ser observado ou é de difícil observação por questões éticas ou de complexidade, e possibilitam coletar informação pessoal em detalhe.

Para Triviños (1987), o uso de entrevistas em estudos qualitativos, considerado um método, tem uma natureza complexa, exigindo que o pesquisador tenha amplo e profundo conhecimento da teoria que fundamentará sua investigação, bem como conhecer detalhadamente o contexto em que a pesquisa será desenvolvida. A flexibilidade desse método depende do domínio desses aspectos, e compreende três fases: (a) as atividades do pesquisador antes do encontro com o entrevistado, (b) o que é feito durante a entrevista com o sujeito e (c) o que permite o pesquisador avaliar as respostas dadas.

Para Gil (2008), a entrevista exerce um papel de grande importância no campo das ciências sociais, sendo uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas para se conseguir informações sobre os que as pessoas pensam, sabem, acreditam, esperam, querem, fazem ou fizeram, e ainda suas explicações de justificativas sobre fatos e coisas.

Apesar de a entrevista estar sujeita a fragilidades, como em qualquer método, Gil (2008) esclarece que é possível ao pesquisador agir de forma preventiva, com um bom planejamento da pesquisa e uma adequada preparação do entrevistador. Além disso, sobressaem as vantagens do método, como a possibilidade de coleta de dados sobre diversos aspectos da vida social, a obtenção de dados aprofundados a respeito do comportamento humano e a possibilidade de classificação e quantificação de dados. Essas características mostram a entrevista como instrumento apto a ser trabalhado em um regime de triangulação de dados.

Nessa linha, Silva (2014) argumenta que a triangulação de dados permite ao pesquisador lançar mão de várias fontes de indícios e com isso usufruir de uma gama de opções de averiguação, seja por meio de um banco de dados ou ainda pela conexão das evidências (SILVA, 2014).

Sendo o autor deste estudo um servidor da instituição estudada, no caso Universidade Federal de Alagoas, o interesse pela realização da pesquisa deu-se pelas ocorrências percebidas no cotidiano de trabalho, sendo essa técnica de pesquisa oportuna diante da inexistência de um



programa local de gestão de qualidade, assim como da publicação em relatórios de gestão de informações a esse respeito.

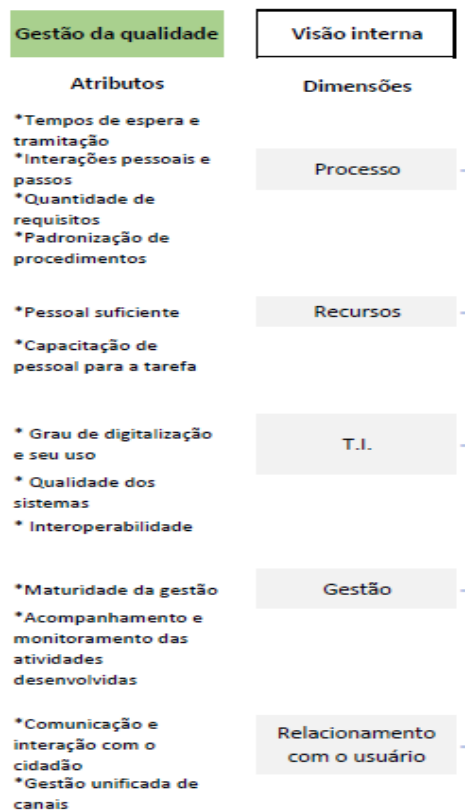
### **3.4 Instrumento de coleta de dados**

Para Trivínos (1987), a coleta de dados por meio da triangulação tem como foco principal abarcar, em sua extensão máxima, a descrição, explicação e compreensão do objeto estudado, pois parte da premissa de que não é possível configurar a existência de um fenômeno social sem a devida vinculação estreita com uma macrorrealidade social. A técnica de triangulação na coleta de dados se baseia em três enfoques (linhas) de investigação. A primeira delas são os processos e produtos desenvolvidos pelo pesquisador para examinar as percepções do sujeito investigado, seja por meio de entrevista e questionário, seja por observação livre ou dirigida. O segundo ponto focal são os elementos produzidos pelo meio investigado, a exemplo de documentos internos e externos, instrumentos legais e oficiais, documentos estatísticos entre outros. E por fim, o terceiro enfoque de análise dá-se pelo modo como os processos e produtos são produzidos nesse meio investigado, as forças e relações de produção (TRIVINÓS, 1987).

Da mesma forma, o conhecimento das intercorrências administrativas que envolvem o tipo de demanda em questão permitirá uma visão mais ampla do problema, mediante a identificação de suas causas e efeitos, abrindo espaço para a proposição de soluções de curto prazo.

A estrutura dos dois instrumentos para a coleta de dados baseou-se no modelo elaborado por Pareja, Fernández e Tawata (2018), disseminado pelo estudo Simplificando Vidas (SV) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O primeiro instrumento é referente à análise documental elaborada a partir do modelo SV do BID e considera como parâmetro a visão interna de gestão da qualidade do serviço público prestado a partir das dimensões: trâmite do processo, recursos, TI, gestão e relacionamento com o cidadão, bem como suas respectivas atribuições, apresentadas na Figura 6 (PAREJA; FERNÁNDEZ; TAWATA, 2018).

Figura 6 - Dimensões e atributos da qualidade interna do serviço público prestado



Fonte: adaptado de Pareja, Fernández e Tawata (2018).

O segundo instrumento, um questionário, foi elaborado considerando as mesmas dimensões e atributos do modelo BID selecionados para análise documental e, assim, auxiliar o propósito de atender aos objetivos da pesquisa, conforme pode ser observado no Quadro 7. As questões de cada dimensão também seguiram o ponto focal do modelo BID, que é a acionabilidade da gestão da qualidade do serviço (PAREJA; FERNÁNDEZ; TAWATA, 2018).

Quadro 7 - Modelo de questionário para os usuários do sistema

| Dimensão                     | ID | Questões                                                                                                                                                                                                           | Tipo de resposta |
|------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Processo                     | 1  | Comente os aspectos negativos e positivos percebidos por você no fluxo de trabalho entre o seu setor e a procuradoria solicitante.                                                                                 | Resposta aberta  |
|                              | 2  | Qual sua opinião sobre os requisitos e interações necessários para a tramitação dos processos?                                                                                                                     | Resposta aberta  |
|                              | 3  | Comente sobre a relação com outros setores que você precisa acionar para responder à tarefa recebida. São relações proativas, caso contrário, como poderiam ser melhoradas?                                        | Resposta aberta  |
|                              | 4  | Qual sua percepção sobre a forma de descrição das tarefas recebidas? São claras e objetivas?                                                                                                                       | Resposta aberta  |
| Relacionamento com o usuário | 5  | Como você percebe o usuário das demandas do contencioso nos fluxos de trabalho entre seu setor e a procuradoria?                                                                                                   | Resposta aberta  |
|                              | 6  | O que você acredita que poderia ser melhorado no relacionamento com o usuário para que o contencioso diminua a demanda?                                                                                            | Resposta aberta  |
|                              | 7  | Um maior envolvimento do usuário nos processos de melhoria do serviço a partir de uma ação proativa da UFAL ajudaria a resolver parte das ações do contencioso? Comente.                                           | Resposta aberta  |
| Gestão e Regulação           | 8  | Sobre as exigências documentais, quais barreiras podem ser superadas? E quais os fatores facilitadores para melhorar a qualidade da eficiência documental?                                                         | Resposta aberta  |
|                              | 9  | Existe algum tipo de parceria/iniciativa/ colaboração e/ou integração que vise melhorar a qualidade do serviço prestado? Se sim, faça uma explanação sobre sua percepção. Se não, apresente sugestões para o tema. | Resposta aberta  |
|                              | 10 | Existe algum tipo de melhoria nos procedimentos e fluxos de trabalho promovidos pela alta gestão/chefia direta do seu setor? A qualidade do serviço prestado é monitorada pela alta gestão/chefia direta?          | Resposta aberta  |
| Recursos                     | 11 | São ofertadas, pela Administração, ações de capacitação que habilitem o servidor a lidar com os procedimentos necessários para responder às demandas do contencioso judicial?                                      | Resposta aberta  |
|                              | 12 | A instituição promove a troca de informações e conhecimento entre os envolvidos? Se sim, como ocorre esse processo?                                                                                                | Resposta aberta  |
|                              | 13 | Qual sua opinião sobre o número de pessoas existentes no quadro atual para a prestação do serviço?                                                                                                                 | Resposta aberta  |
| T.I.                         | 14 | Comente sobre a qualidade do sistema que integra seu setor e a procuradoria considerando a tramitação dos fluxos de trabalho.                                                                                      | Resposta aberta  |
|                              | 15 | Qual a sua percepção a respeito da interface existente na conexão sistema TI e setores envolvidos?                                                                                                                 | Resposta aberta  |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

### 3.5 Da análise e interpretação dos dados

Cada pesquisa tem características que são comuns entre elas, por isso, no planejamento são definidas categorias que norteiam a coleta, análise e interpretação dos dados (GIL, 2008).

Dessa forma, a análise de dados será desenvolvida em duas etapas de triangulação. A primeira, mais investigativa, refere-se à análise de dados obtidos de documentos e relatórios da procuradoria da UFAL, entre outros que se julgarem necessários. A segunda, mais exploratória, pretende atender aos objetivos específicos do estudo de modo a se obter quais aspectos, de fato, influenciam inadequadamente a qualidade de eficiência de resposta nas demandas da procuradoria da Universidade.

O tratamento de dados refere-se à forma como os dados coletados serão conciliados de modo a atender aos objetivos a serem alcançados. Dados qualitativos podem ser tratados de muitas e variadas formas, a exemplo de codificação, mas é decisão do pesquisador optar pela melhor técnica pela qual ele possa atingir o seu objetivo (VERGARA, 2009).

Para Gil (2002), a análise e interpretação de dados é carente de sistematização no que se refere à metodologia. Então, sugere que o estudo de caso lance mão de variados procedimentos de coleta de dados. Portanto, o processo de análise e interpretação pode, naturalmente, abranger também uma variedade de formas de análise, desde que essa análise seja predominantemente qualitativa. Além disso, Gil (2008) preconiza que o mais importante nessa etapa é a preservação da unidade social em sua totalidade, ou seja, o tipo ideal a ser investigado. Sendo assim, orienta ser importante que o pesquisador apresente um quadro de referencial teórico para evitar suposições durante a análise.

A pesquisa qualitativa considera a coleta e análise de dados em um contexto unificado, separadas apenas didaticamente na construção do texto. Para validar os resultados cientificamente, o pesquisador deve se ater a condições como coerência, consistência, originalidade e objetivação, os quais constituem os critérios internos da verificação, e intersubjetividade, como critério externo (TRIVINÕS, 1987).

Para Gil (2008, p. 177), “A manipulação qualitativa dos dados durante a análise é uma atividade eclética; não há uma única maneira de fazê-la”. Embora o alicerce metodológico seja amplo e sólido, a criatividade do pesquisador associada a alguma flexibilidade são necessárias para desenvolver uma metodologia apropriada ao objetivo de analisar e interpretar os dados. Por isso, o resultado da análise representa uma síntese do estudo em nível mais elevado que constitui um quadro amplo e coerente do que foi investigado.

Creswell (2009) recomenda que o pesquisador valide sua proposta de pesquisa utilizando múltiplas estratégias para aumentar sua capacidade de avaliar a precisão das descobertas, como também assegurar os leitores sobre isso. Uma das principais estratégias é triangular fontes de dados de informação ou perspectiva dos participantes para buscar evidências e usá-las para construir uma justificativa condizente com o tema pesquisado, o que pode ser um acréscimo à validade do estudo.

Corroborando Creswell (2009), Oliveira (2011) argumenta que, para consolidar o fato investigado, faz-se necessário que o pesquisador efetivamente utilize a convergência de linhas de investigação por meio da triangulação das fontes de evidências empregadas na coleta de dados.

A título de evidência, apesar da UFAL não dispor de relatório público sobre o tema, é possível obter relatórios junto à procuradoria da universidade, dando conta da existência de um número relevante de pedidos reiterados de providências administrativas para atender demandas judiciais, seja pela ausência de resposta ou perda do prazo de resposta concedido.

A partir da pesquisa documental, busca-se reunir informações acerca dos vários fluxos de trabalho entre os setores que interagem com a Procuradoria Federal junto à UFAL, em especial os relatórios disponibilizados pelo Sistema Sapiens/AGU, os quais geram as demandas por resposta em processos judiciais. Esta é uma das opções de cruzamento de dados fazendo a ponte entre a procuradoria e os demais setores da UFAL.

A justificativa desse método de pesquisa em especial ocorre em consideração ao seu nível de importância, uma vez que é por meio dos documentos que se desenvolve a atividade processual em um determinado local por um determinado período, além do quê, privilegia a observação do processo de amadurecimento/evolução dos grupos, dos indivíduos, das práticas e de outros aspectos, sem contar com sua natureza de fonte de informação, transparente e confiável.

Os dados obtidos a partir das entrevistas foram estudados por meio de análise textual, avaliando as cinco categorias pré-estabelecidas: trâmite do processo, recursos, TI, gestão e relacionamento com o cliente.

## **4 ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)**

A análise situacional do problema de pesquisa tem como finalidade reunir os dados coletados nos meios indicados na metodologia estabelecida para este estudo, buscando traçar as correlações existentes ou não entre os achados e o arcabouço teórico. Esse processo dar-se-á por meio da análise de documentos e da realização de entrevistas, como será apresentado no texto a seguir.

### **4.1 Análise documental**

A análise documental realizada teve como escopo identificar quais são as intercorrências e recorrências no serviço de atendimento das demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL e, com esse propósito, a coleta de dados foi referente às demandas reiteradas por informações ou providências oriundas do contencioso judicial e enviadas para a UFAL.

Os dados foram pesquisados nos boletins de serviço da UFAL e no portal da universidade na internet, buscando identificar normativos internos que tratassem de procedimentos e tramitação de demandas originárias da procuradoria da universidade. Nessa busca não se obteve resultado positivo quanto à disponibilidade de tais documentos, o mesmo fato verificou-se ao proceder-se a busca de normativos internos à Procuradoria Federal da UFAL.

Como fonte de pesquisa documental foi incluído, ainda, o Portal da Advocacia-Geral da União na internet, busca por documentos e normativos sobre o tema de interesse do presente estudo, sendo identificada a Portaria Normativa AGU nº 08, de 31 de maio de 2021, segundo a qual foram estabelecidas diretrizes gerais de uso do sistema Sapiens/AGU, na atual versão sendo usada, ainda, a nomenclatura “SuperSapiens”.

Em busca de dados mais detalhados sobre demandas reiteradas recebidas na UFAL, foram coletados relatórios a partir do sistema Sapiens/AGU, utilizado pela Procuradoria Federal junto à UFAL, referentes às tarefas recebidas na procuradoria da universidade e provenientes de outras equipes de trabalho da AGU responsáveis pela atividade de representação judicial da universidade.

Segundo relata estudo de Boueres (2019), o sistema Sapiens é um gerenciador eletrônico de documentos e foi construído a partir de uma necessidade de lidar com uma grande quantidade de processos nas procuradorias federais, tendo seu piloto realizado na Secretaria-Geral de

Administração da Advocacia Geral da União no ano de 2014, consolidando sua implementação em todas as demais procuradorias no ano de 2017.

Ainda de acordo com Boueres (2019), a adoção dessa ferramenta de trabalho representou ganho na capacidade de resposta geral nos órgãos da Advocacia Geral da União, da qual faz parte a Procuradoria da UFAL, considerando que o tempo médio de andamento processual até então era de 28 dias, e foi reduzido a 3 dias após a adoção do sistema Sapiens.

No âmbito da UFAL, esse fluxo de demandas entre a procuradoria e os demais órgãos internos seguia o trâmite do processo físico, impresso, além de um fluxo por e-mail, o que foi substancialmente reduzido com a adoção do sistema Sapiens e a inclusão de setores da UFAL nesse fluxo de trabalho eletrônico.

Segundo a Portaria Normativa AGU nº 08, de 31 de maio de 2021, que regulamenta o uso do sistema, os pacotes de trabalho são organizados na forma denominada “tarefas”, e consistem em:

Art. 3º Para os efeitos desta Portaria Normativa, considera-se:  
(...)

**IV - tarefa: registro no SUPER SAPIENS em um processo, documento avulso ou dossiê de uma demanda que implica a realização de um trabalho, atribuindo responsabilidade e prazo ao colaborador, sendo sua pendência indicativo de trabalho a ser realizado.** [grifo do autor]

Essas tarefas geradas por meio do sistema, identificadas como “reiteradas” e direcionadas para a Procuradoria da UFAL, constituem a unidade de análise do presente estudo. A inclusão da UFAL no sistema Sapiens permitiu o recolhimento de dados do sistema referentes à repetição de solicitações, denominada no fluxo de trabalho no sistema Sapiens de “reiteraões”, no ano de 2022.

Os dados selecionados para o estudo foram obtidos do relatório do gênero “operacional”, espécie “tarefas”, tipo de relatório de “tarefas distribuídas para um setor em um período de tempo (detalhado)”, sendo essas as terminologias adotadas pelo sistema.

Com o apoio do software LibreOffice Calc, versão 7, filtraram-se as atividades com indicação de reiteração, resultando em um total de 193 tarefas no ano de 2022.

Esse resultado preliminar foi segregado por setor usuário do sistema, indicando que 193 tarefas foram distribuídas para o Departamento de Administração de Pessoal da UFAL (DAP) e para a Pró-reitora de Graduação dessa mesma instituição (Prograd), os setores que foram mais acionados pela Procuradoria a UFAL em situações decorrentes de atrasos que desembocaram na abertura de uma tarefa de reiteração, cobrando a resposta não dada na solicitação anterior.

A busca por esses setores externos considera a inclusão da UFAL como usuária do Sistema Sapiens, integrando o fluxo de trabalho da procuradoria local e de outras procuradorias externas que atuam na defesa dos interesses da instituição.

Visto isso, o maior fluxo de tarefas reiteradas concernentes ao DAP e Prograd foi inicialmente analisado por tarefa, com base nas dimensões da gestão da qualidade previstas no modelo de avaliação de serviços públicos proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2016), a saber: (a) processo, (b) recursos, (c) tecnologia da informação, (d) gestão e (e) relacionamento com o cidadão. Aqui, buscou-se identificar, nos registros do sistema Sapiens-AGU, a presença de elementos relacionados a essas dimensões e que possam ter contribuído para a não resposta da UFAL à tarefa de origem. Em adição a essa primeira triagem, identificou-se cada processo de acordo com 3 categorias de análise as quais foram atribuídas durante a leitura dos processos. Empregaram-se essas três categorias para classificação dos casos de acordo com seu conteúdo e contexto da situação da tarefa em atraso, a saber: fornecer subsídios para defesa em juízo (reiterada), cumprir decisão judicial reiterada, fornecer subsídios para defesa em juízo.

As ocorrências totalizadas entre DAP e Prograd correspondem ao Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 - Tipos de tarefas reiteradas por setor/2022

| Mês de distribuição | DAP                                                 |                                    |                                         | PROGRAD                                             |                                    |                                         |
|---------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|
|                     | Fornecer subsídios para defesa em juízo (reiterada) | Cumprir decisão judicial reiterada | Responder comunicação interna reiterada | Fornecer subsídios para defesa em juízo (reiterada) | Cumprir decisão judicial reiterada | Responder comunicação interna reiterada |
| jan/22              | 3                                                   | 0                                  | 3                                       | 0                                                   | 0                                  | 0                                       |
| fev/22              | 9                                                   | 6                                  | 5                                       | 2                                                   | 1                                  | 1                                       |
| mar/22              | 7                                                   | 3                                  | 7                                       | 0                                                   | 0                                  | 3                                       |
| abr/22              | 2                                                   | 1                                  | 2                                       | 1                                                   | 2                                  | 1                                       |
| mai/22              | 4                                                   | 9                                  | 4                                       | 1                                                   | 1                                  | 2                                       |
| jun/22              | 3                                                   | 3                                  | 5                                       | 2                                                   | 0                                  | 8                                       |
| jul/22              | 1                                                   | 10                                 | 6                                       | 0                                                   | 0                                  | 0                                       |
| ago/22              | 3                                                   | 14                                 | 3                                       | 2                                                   | 0                                  | 0                                       |
| set/22              | 1                                                   | 8                                  | 3                                       | 1                                                   | 0                                  | 1                                       |
| out/22              | 0                                                   | 13                                 | 8                                       | 0                                                   | 0                                  | 4                                       |
| nov/22              | 0                                                   | 6                                  | 3                                       | 0                                                   | 0                                  | 0                                       |
| dez/22              | 0                                                   | 3                                  | 2                                       | 0                                                   | 0                                  | 0                                       |
| Totais              | 33                                                  | 76                                 | 51                                      | 9                                                   | 4                                  | 20                                      |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).



Os achados dessa análise foram agrupados por setor, na forma a seguir apresentada.

#### 4.1.2 Tarefas reiteradas destinadas ao DAP/UFAL

Antes de apresentar os achados em tarefas no DAP/UFAL, é importante uma breve apresentação do setor e seu papel na estrutura da universidade.

O Departamento de Administração de Pessoal da UFAL, DAP, é um órgão de apoio administrativo da Reitoria, de acordo com o art. 19, III, do Estatuto da UFAL. Em que pese o Estatuto ser datado de 2003, não há regimento interno aprovado para a reitoria da universidade e seus órgãos. Parte das atribuições do DAP/UFAL, portanto, são identificadas no Decreto Federal n. 67.326, de 1970, que estrutura o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, conhecido pelo acrônimo SIPEC.

Esse decreto esclarece, em seu artigo 2º, que dentre as funções básicas de Administração de Pessoal encontram-se: classificação e redistribuição de cargos e empregos, recrutamento e seleção, cadastro e lotação, aperfeiçoamento, legislação de pessoal e atenção à saúde e à segurança do trabalho. Outrossim, o artigo 7º do mesmo normativo determina que as atividades de gestão e execução em matéria de Administração de Pessoal são de incumbência dos órgãos setoriais e seccionais e demais unidades do SIPEC, lidas aqui as autarquias federais, categoria em que se enquadra a UFAL.

Dada a ausência de um regimento interno que estabeleça de modo sistemático e detalhado o funcionamento do DAP, é possível identificar, no Portal da Universidade, a atual forma de organização do DAP:

Quadro 9 - Atribuições e setores do DAP/UFAL

| Assunto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Setor                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desbloqueio SIGEPÉ;</li> <li>▪ Emissão de contracheque e fichas financeiras;</li> <li>▪ Informe de Rendimentos para Imposto de Renda;</li> <li>▪ Ciência de Processo; e</li> <li>▪ Termo de Ciência.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Coordenadoria de Atendimento ao Servidor (CAS)            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informações sobre Auxílio-Saúde, GEAP, Auxílio-Transporte, Auxílio Natalidade e Pré-escolar;</li> <li>▪ Aposentadoria, Abono de permanência, Contagem de Tempo de serviço e Pensão por morte; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CBEN.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          | Coordenadoria de Benefícios (CBEN)                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Admissões de cargos efetivos (apenas para nomeações já publicadas);</li> <li>▪ Contratação inicial para professor substituto e visitante (após a convocação recebida);</li> <li>▪ Serviço Voluntário;</li> <li>▪ Atividade esporádica em Dedicação Exclusiva</li> <li>▪ Dúvidas sobre afastamento, licença para capacitação, para acompanhamento de cônjuge e para tratar de interesse particular;</li> <li>▪ Procedimento para exoneração e vacância; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CNOR.</li> </ul> | Coordenadoria de Orientação Normativa (CNOR)              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Notificação de processo de reposição ao erário; e</li> <li>▪ Informações acerca de cumprimentos das decisões judiciais e acórdãos do TCU.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Coordenadoria de Assessoramento Técnico (CATE)            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informe de rendimentos de ex-professor substituto, ex-residente e demais prestadores (SIAPE) de serviço da UFAL;</li> <li>▪ Dúvidas no contracheque;</li> <li>▪ Dúvidas sobre folha de pagamento; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CPAG.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      | Coordenadoria de Pagamento (CPAG)                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Progressões funcionais de docentes e técnico-administrativos;</li> <li>▪ Incentivo à qualificação;</li> <li>▪ Implantação de FG, FCC e CD;</li> <li>▪ Substituição de FG, FCC e CD;</li> <li>▪ Implantação de Remoção; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CCAF.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                 | Coordenadoria de Controle de Cargos e Funções (CCAF)      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informações sobre férias, licenças e demais assuntos cadastrais;</li> <li>▪ Recadastramento de aposentados e pensionistas; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CCAD</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Coordenadoria de Cadastro (CCAD)                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informações sobre processos e documentos arquivados; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na CGTI</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Coordenadoria de Gestão e Tratamento da Informação (CGTI) |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demais questionamentos; e</li> <li>▪ Informações sobre processos na Direção-Geral ou Direção Adjunta</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Direção-Geral                                             |

Fonte: UFAL (2022).

A estrutura administrativa do DAP, segundo o Relatório de Gestão da UFAL no exercício 2021, é direcionada à gestão da vida funcional de 3485 servidores ativos,

compreendendo 1739 servidores técnico-administrativos e 1746 docentes, além de um contingente não informado de aposentados e pensionistas.

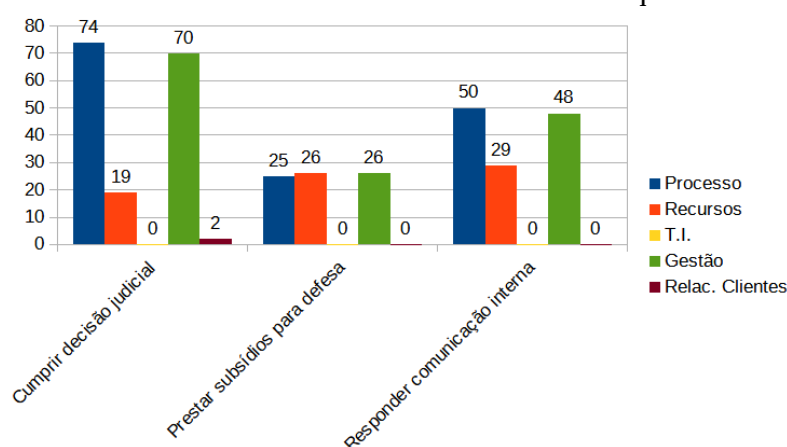
Diante dessa conformação atual do DAP, os casos de demandas reiteradas do contencioso judicial em 2022, segundo o sistema Sapiens, é de 160 ocorrências no sistema Sapiens/AGU, analisadas, classificadas e categorizadas (ver Quadro 8) conforme tipo de tarefa determinada no sistema Sapiens, e que estão apresentadas da seguinte forma:

- Cumprir decisão judicial reiterada: 76
- Fornecer Subsídios para defesa em juízo reiterada: 33
- Responder a comunicação interna reiterada: 51

Sem abordar o teor dos dois tipos iniciais de tarefa, que se acredita serem autoexplicativas, vale registrar que o terceiro tipo - “responder a comunicação interna reiterada” - corresponde a um tipo de tarefa genérico, escolhido pelo solicitante mas que, do ponto de vista prático, tem finalidade equivalente aos dois outros tipos de tarefa aqui abordados – cumprir decisão judicial e fornecer subsídios para defesa - o que denota não haver um padrão excessivamente rígido adotado pelos usuários do sistema no momento de classificar as tarefas.

Avançando no processo de análise dos dados coletados, e no cotejo das dimensões da qualidade de serviço orientadas pelo BID, temos que os casos analisados se relacionaram com essas dimensões na forma expressa no gráfico seguinte, onde mais de uma dimensão pode estar incidente em um mesmo caso. Isso significa dizer, por exemplo, que o caso 2 analisado sofreu a incidência de três das cinco dimensões da qualidade, ao tempo em que o caso 65 contou com a incidência de apenas uma dessas dimensões.

Gráfico 1 – Casos do DAP analisados conforme a dimensão da qualidade incidente



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

O gráfico apresentado permite uma leitura de imediato, consistente na concentração de casos nas dimensões de processo e gestão, representando o primeiro e segundo maiores agrupamentos por classe ou tipo de tarefa, seguidos pela dimensão recursos e relacionamento com o cidadão, não havendo, contudo, registros de casos na dimensão de tecnologia da informação (TI), o que denota, de início, não haver intercorrência de natureza tecnológica nos casos examinados.

Esses dados podem ser ainda ilustrados por meio das manifestações do DAP nos casos examinados de acordo com a natureza ou tipo de tarefa, como é possível observar no detalhamento a seguir.

a) Tarefa do tipo “cumprir decisão judicial”.

Os casos identificados como “cumprir decisão judicial reiterada”, ou simplesmente “cumprir decisão”, correspondem a um total de 76 casos de um total de 160, quando considerados em conjunto com as demais categorias de tarefas reiteradas no DAP/UFAL.

Esses casos foram classificados, como já exposto, com a atribuição de três categorias buscando sintetizar seu conteúdo e a problemática percebida durante a análise. Quando analisados esses casos de forma agrupada, após nova triagem foi observada a incidência de casos conforme as categorias concomitantemente incidentes, apresentadas no Quadro 10, a saber:

Quadro 10 - Tarefas do tipo “Cumprir Decisão Judicial Reiterada”, por categoria

| Categoria 01                         | Categoria 02                      | Categoria 03           | Número de casos |
|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------|
| Adicional                            | Pagamento                         | Reiteração indevida    | 1               |
| Auxílio transporte                   | Pagamento                         | Covid                  | 1               |
| Benefício                            | Implantação                       | Comunicação            | 1               |
| Cálculo                              | Atribuição                        | (vazio)                | 1               |
| Compreensão                          | Cumprimento                       | (vazio)                | 4               |
| Disciplinar                          | Acumulação de cargo               | Nulidade               | 1               |
| Pagamento                            | Comunicação                       | Redação                | 1               |
|                                      | Exercício anterior                | Fechamento de folha    | 1               |
|                                      |                                   | Ministério da Economia | 42              |
|                                      |                                   | Planilha               | 13              |
|                                      |                                   | Progressão             | 4               |
|                                      | Progressão                        | Informação incompleta  | 1               |
|                                      | RPV (Requisição de Pequeno Valor) | Tramitação             | 1               |
|                                      | Suspender desconto                | Tramitação             | 1               |
| Progressão                           | Cumprimento                       | Cumprimento parcial    | 1               |
| URP (Unidade de Referência de Preço) | Pagamento                         | Planilha               | 2               |
| <b>Total Resultado</b>               |                                   |                        | <b>76</b>       |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Os dados compilados nesse quadro nos permitem identificar que, nesse tipo de tarefa reiterada, as demandas associadas a processos de pagamentos devidos a servidores correspondem a um total de 68 casos, ou seja, 89,47% dos casos envolvidos em atrasos no cumprimento de decisões judiciais, com destaque para processos que restam na dependência de providência do Ministério da Economia, representados por 42 casos.

Segundo manifestações da UFAL nos processos analisados, tal fato se dá em razão da autonomia limitada da universidade na solução desses casos, pois o pagamento de valores devidos a servidores referentes a anos anteriores é limitado a R\$ 5.000,00 dentro da autonomia

da instituição. Valores superiores a esse são informados ao Ministério da Economia para análise e pagamento, seguindo o procedimento previsto na Portaria Conjunta SEGEF/SOF nº. 2, de 30 de novembro de 2012, em um sistema próprio. Vale o registro de que não há sinalização de prazo para que esse procedimento de pagamento seja concluído, seja na mencionada portaria ou nos relatos do DAP, encerrando, com isso, o cumprimento da determinação judicial que o motivou.

Ainda assim, respostas a esses casos são majoritariamente dadas quando da cobrança reiterada pelo pagamento/cumprimento da decisão judicial, isto é, essa circunstância limitadora não é informada de imediato, não havendo pedido de prazo adicional ou justificativa que possam ser oferecidos de pronto ao Judiciário, de sorte a se buscar uma adequação dos termos de atendimento da determinação judicial às condições da universidade, ou mesmo que o Ministério da Economia seja acionado diretamente. Em outras palavras, é preciso que a UFAL receba um pedido reiterado de cumprimento da decisão do Judiciário para que haja algum pronunciamento, o que não significa que os procedimentos junto ao Ministério da Economia não tenham sido adotados.

Com o segundo maior número de ocorrências, estão os casos que envolvem pagamento de exercícios anteriores e a elaboração de planilhas de cálculos com os valores devidos, num total de 13 casos, ou 17,56% das situações que ensejam cobrança reiterada de cumprimento de decisão judicial.

Esses casos que envolvem a elaboração de cálculos pela universidade chamaram a atenção durante sua análise, especialmente pelos relatos da Administração, evidenciando limitações operacionais, questionamentos sobre atribuição dos setores, além da carência de pessoal (dimensões processo, recursos e gestão). Tal situação se torna evidente, por exemplo, em manifestação do DAP ao justificar o lapso temporal de resposta apresentada no caso nº. 5.

(...) Diante das reiteradas cobranças e diante do grave estrangulamento das atividades deste Departamento de Administração de Pessoal, diversos foram os questionamentos levantados a esta Direção-Geral, no sentido de se buscar esclarecimento sobre o momento em que houve, de maneira clara, a atribuição da competência de elaboração de planilhas de cálculo a este DAP.

(...) É-nos estranho o fato de que recaia sobre este departamento a atribuição de apuração de valores anteriores ao marco de cumprimento da decisão judicial...

(...) Se não cabem providências administrativas para pagamento de valores retroativos a título de pagamento judicial, vislumbramos não caber responsabilidade administrativa para apuração pretérita. Levantamos a hipótese de que esta seria uma tarefa típica e exclusiva do contencioso.

(...)

Outro fator importante que acaba por corroborar nossa reflexão é o fato de que todos os servidores que compõem os quadros da CPAG e CATE (Pagamento e Assessoramento, respectivamente) são ocupantes de cargos de ASSISTENTE EM

ADMINISTRAÇÃO e TÉCNICO EM CONTABILIDADE, não possuindo o aperfeiçoamento pericial necessário ao tratamento de dados de tamanha relevância judicial e muito menos possuem esta previsão em suas atribuições. Em que pese toda a boa vontade em se buscar soluções para os mais diversos problemas, sabe-se que certas atividades fogem muito do que está preconizado para os cargos de ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO e TÉCNICO EM CONTABILIDADE, o que pode vislumbrar a existência de desvio de função.

Da mesma forma, limitações operacionais, para além da UFAL, também foram relatadas por uma das procuradorias requisitantes, como é perceptível na manifestação contida no caso nº.79, no qual há um pedido de elaboração de planilha de cálculo direcionado para a UFAL:

(...) Destaca-se que esta Procuradoria não tem como efetuar tal cálculo, pois somente a área de pessoal da UFAL tem condições de identificar as parcelas remuneratórias do autor que devem ser majoradas, as tabelas remuneratórias que devem ser seguidas e outras peculiaridades referentes à situação do autor.

Reiteraões envolvendo o pagamento de exercícios anteriores em situações de progressão funcional, com quatro ocorrências, também estiveram associadas a questões relacionadas aos limites para pagamento de exercícios anteriores pela UFAL, e dificuldades técnicas na elaboração de cálculos.

Outros casos com menor incidência também são dignos de destaque como, por exemplo, envolvendo dificuldades de compreensão da Administração quanto aos termos da decisão judicial, com quatro ocorrências. Há ainda ocorrências que demandaram reiteração por equívoco na redação da resposta da Administração, cobrança indevida pelo procurador por resposta fornecida no prazo, ou mesmo equívocos na forma de tramitação dos casos no sistema Sapiens.

Analisando todos esses casos na perspectiva das dimensões da qualidade propostas por Pareja, Fernández e, Tawata (2016), no gráfico 1, as dimensões “processo” e “gestão” foram as mais pontuadas, indicando que as reiteraões em tarefas de cumprimento de decisão judicial são resultantes de intercorrências ligadas a essas dimensões, parte delas evidenciadas na pesquisa feita no sistema Sapiens.

#### b) Tarefas do tipo “prestar subsídios para defesa em juízo”

Nesse tipo de tarefa, o solicitante informa a universidade do processo judicial existente, os fatos que são alegados pelo autor e, em função disso, é pedido que a instituição apresente informações detalhadas sobre o caso para que o procurador que acompanha o caso possa elaborar a defesa da universidade junto ao Poder Judiciário.

Os pedidos reiterados de fornecimento de subsídios para defesa foram analisados e classificados de acordo com o uso das três categorias já elencadas anteriormente conforme a natureza do pedido e do entrave identificado em sua realização. O agrupamento dos casos de acordo com a ocorrência das categorias foi organizado no Quadro 11.

Quadro 11 - Tarefas do tipo “prestar subsídios para defesa em juízo”, por categoria

| Categoria 01           | Categoria 02         | Categoria 03            | Número de casos |
|------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|
| Aposentado             | Reajuste             | Planilha                | 1               |
| Auxílio transporte     | Implantação          | Informações incompletas | 1               |
| Benefício              | Implantação          | Comunicação             | 1               |
| Carreira               | Reenquadramento      | Subsídio                | 1               |
| Cobrança               | Cópia de documento   | Informação              | 1               |
| Disciplinar            | Danos morais         | Informações incompletas | 1               |
| Insalubridade          | Cumprimento          | Planilha                | 1               |
|                        | Revisão              | Perito                  | 1               |
| Pagamento              | Exercício anterior   | Informação incompleta   | 2               |
|                        |                      | Planilha                | 3               |
| Perícia                | Designação de perito | Informação              | 1               |
| Progressão             | Correção             | Planilha                | 1               |
|                        | Cumprimento          | Cumprimento parcial     | 1               |
|                        | Informações          | Informações incompletas | 4               |
| Restituição de PSS     | Dados para repasse   | Informações             | 1               |
| URP                    | Congelamentos        | Informações             | 3               |
|                        |                      | Informações incompletas | 1               |
|                        | Exclusão             | Informações             | 1               |
|                        | Pagamento            | Planilha                | 7               |
| <b>Total Resultado</b> |                      |                         | <b>33</b>       |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Analisando o quadro acima, é possível identificar que, assim como ocorreu em casos relativos à tarefa de cumprimento de decisão judicial, há uma concentração importante de casos associados a demandas por pagamento, exercícios anteriores, elaboração de planilha e



informações para elaboração de cálculos, correspondendo a 10 casos, ou a 30,30% dos casos relativos ao tipo de tarefa de prestação de subsídios para defesa.

Para fins de ilustrar esse tipo de ocorrência, resgatamos a manifestação de um procurador na reiteração encaminhada formalmente no caso nº. 105 analisado:

Esta procuradoria vem solicitar, portanto, encaminhe-se o paradigma de médico, com apresentação de fichas financeiras e quadro de absorção, adequado ao caso em questão, em atenção ao parecer da contadoria do foro, verbis:

Assim, para que a contadoria possa efetuar o cálculo solicitado, é preciso que a UFAL apresente fichas financeiras e demonstrativos de evolução funcional com servidor paradigma do mesmo cargo/função do exequente, ou seja, MÉDICO-ÁREA, e que tenha ingresso na entidade em um período anterior ao ingresso do exequente.

O segundo aspecto observado durante a análise dos casos diz respeito às ocorrências relacionadas a informações prestadas de maneira incompleta ou de forma insatisfatória, ensejando a reiteração da tarefa, perfazendo um total de 15 casos, correspondente ao maior volume de ocorrências para esse tipo de tarefa, no total de 45,45%. A pesquisa documental não forneceu mais detalhes sobre razões que justificassem esses casos, mas indicou suspeitas, por exemplo, podendo corresponder a falhas na realização do procedimento no sistema, esquecimento pontual do usuário ou falha de compreensão do pedido feito. Alguns trechos coletados no sistema Sapiens ilustram essas ocorrências.

**Caso n. 99** - (...) Em resposta ao OFÍCIO n. [REDACTED] 2022/DAP UFAL/PFUFAL/PGF/AGU informamos que os documentos com as respostas aos quesitos não foram anexados.

**Caso n. 103** – (...) Os autos foram encaminhados à Contadoria da Justiça Federal, a fim de verificar a alegação da União de inexistência de valores a serem pagos ao exequente, em razão da absorção dos valores pleiteados pela evolução funcional e reestruturações da carreira ocorridas desde março/93 e junho/1998 e com absorção integral dos valores anteriormente ao ingresso do exequente na UFAL conforme parecer apresentado no processo em confronto com as fichas financeiras apresentadas. Entretanto, a informação anexa da Contadoria traz a seguinte solicitação: Desta forma, analisando o Parecer Técnico n. [REDACTED]/2021 (id. 9184787), verifica-se que a executada se limita em informar que o índice 28,86% foi totalmente absorvido pela evolução funcional e reestruturação da carreira ocorrida em jun/1998. Entretanto, não demonstra de forma prática a progressão dos vencimentos da exequente por força da evolução funcional e reestruturação da carreira que resultou na absorção integral do índice de 28,86%.

Assim, para analisar se de fato houve a absorção integral dos 28,86% por força das reestruturações de carreira, faz-se necessário que a UFAL apresente o quadro demonstrativo da evolução do vencimento básico da exequente apontando quando (mês/ano) e quais os percentuais incorporados nos vencimentos pelas leis de reestruturações de carreira, tendo em vista que a Autarquia possui todo o histórico funcional do exequente, bem como, possui conhecimento técnico atinente às leis de reestruturação de carreira e os períodos em que ocorreram os sucessivos reajustes vencimentais promovidos por força dessas leis.

**Caso n. 113** - (...) Cumprimentando-o, reiteramos O ENVIO, URGENTEMENTE, DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE Nº 23065.[REDACTED]/2015-35, O QUAL SE

ENCONTRA NO CAMPUS DO SERTÃO, NOS TERMOS DO OFÍCIO N. [REDACTED]/DAP UFAL/PFUFAL/PGF/AGU - SEQ. 100, SOB PENA DE MULTA.OBS: DOCUMENTO EM FORMATO COMPATÍVEL.

Observando-se todos os casos numa leitura orientada pelas dimensões da qualidade, percebeu-se uma incidência quase concomitante das dimensões processo, recurso e gestão, demonstrando que as intercorrências que levaram à reiteração ou repetição da solicitação de subsídios para defesa nos casos analisados estão associadas a questões originadas nessas dimensões.

Embora estejam no arcabouço do contencioso, os casos aqui não relatados constituem-se em casos não recorrentes ou que aparecem de forma pontual, de modo que são solucionados dentro do período convencional das reiteraões.

Para análise focal deste trabalho, foram utilizadas as intercorrências de maior quantitativo as quais estão mais relacionadas com o objetivo maior desta pesquisa.

c) Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”

A categoria de tarefa denominada “responder comunicação interna reiterada” corresponde a um tipo genérico de tarefa, escolhida pelo usuário responsável pela abertura da tarefa no sistema, podendo contemplar pedido de reiteração para tarefas de diversas naturezas, inclusive aquelas relacionadas a processos judiciais.

No caso analisado, todas as tarefas reiteradas sob essa denominação estavam associadas a demandas de natureza judicial.

Quando analisados os casos com a indicação de palavra-chave correlatas ao seu teor e problemática, foi possível sua consolidação no seguinte quadro.

Quadro 12 - Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”, por categoria

| Categoria 01                                   | Categoria 02          | Categoria 03                              | Número de casos |
|------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------|-----------------|
| Abono de permanência                           | Terço de férias       | Planilha                                  | 6               |
| Abono de permanência                           | Gratificação natalina | Ministério da Economia                    | 2               |
| Auxílio transporte                             | Exercício anterior    | Ministério da Economia                    | 1               |
| Compreensão                                    | Cumprimento           | (vazio)                                   | 4               |
| Disciplinar                                    | Prisão                | Descontos indevidos                       | 1               |
|                                                | Reintegração          | Exercícios anteriores (planilha)          | 1               |
| Imposto de renda                               | Isenção               | Cumprimento                               | 2               |
| Incentivo à qualificação                       | Reimplantação         | Ministério                                | 5               |
| Insalubridade                                  | Concessão             | Demora no trâmite                         | 1               |
|                                                | Revisão               | Indicar perito                            | 1               |
| Pensão por morte                               | Liminar               | Cumprimento                               | 1               |
|                                                | Subsídios             | Informação incompleta                     | 1               |
| Periculosidade                                 | Retroativo            | Planilha                                  | 1               |
| Progressão                                     | Correção              | Ministério da Economia                    | 9               |
|                                                |                       | Planilha                                  | 8               |
|                                                | Informações           | Erro de procedimento                      | 1               |
| PSS do terço de férias                         | Subsídios             | Procuradoria não informou os substituídos | 1               |
| Remoção                                        | Judicial              | Subsídio                                  | 1               |
| RSC (Reconhecimento de Saberes e Competências) | Revisão               | Comissão                                  | 2               |
| URP (Unidade de Referência de Preço)           | Congelamentos         | Informações                               | 1               |
|                                                | Pagamento             | Planilha                                  | 1               |
| <b>Total Resultado</b>                         |                       |                                           | <b>51</b>       |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Diante dos dados acima, é possível identificar ocorrências semelhantes àquelas percebidas nas tarefas de cumprimento de decisão judicial e de prestação de subsídios para defesa.

Questões atinentes às pendências de pagamento correlacionadas a providências por parte do Ministério da Economia estiveram presentes em 17 casos que, aglutinados sob essa premissa, representam 33,33% dos casos analisados nesse tipo de tarefa.

Da mesma forma identificada nas tarefas de cumprimento de decisão, aqui não houve pronunciamento anterior sobre as limitações trazidas pela dependência de providências adicionais pelo Ministério da Economia, restando essa manifestação quando da abertura da tarefa de reiteração, seja apresentando a problemática, seja apresentando o resultado com a conclusão das providências pelo Ministério da Economia.

Outro aspecto também presente nas tarefas anteriores diz respeito a demandas por planilhas de cálculo ou com informações para elaboração de cálculo, o que, aqui, correspondeu a 17 casos, igualmente 33,33% da casuística analisada. Considerando em conjunto com os tipos de casos anteriormente analisados, temos que correspondem a 66,66% da demanda com essa classificação de tarefa, ou melhor, correspondem a dois terços das reiteraões produzidas. Assim como visto nos tipos de tarefa anteriores, aqui a manifestação da Administração somente ocorreu após o pedido reiterado de providências, não havendo, em regra, pedido de prazo adicional ou justificativa informadas quando da solicitação original.

Problemas de prestação insuficiente de informações também foram identificados na leitura dos casos, em menor número, correspondendo a 3 casos. Dentre esses, um se mostrou emblemático ao revelar as dificuldades da Administração no fornecimento das informações, como percebido no caso nº. 189:

(...) trata-se de tarefa complexa, visto que exige análise de múltiplos processos administrativos, vez que o procedimento de congelamento e descongelamento da URP não ocorreu em um único processo administrativo. **Some-se a isso o fato de que em razão dos servidores que trataram do assunto não estarem mais lotados nesse Departamento de Administração de Pessoal da UFAL, de modo que o tema torna-se inaugural para os atuais e escassos servidores do setor.** [grifo do autor]

Também em menor número foram registradas duas ocorrências relacionadas a processos de concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC), vantagem funcional específica de Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Nesse tipo de caso, também foi percebido relato importante quanto aos entraves administrativos para conclusão da demanda em aberto, conforme consta no caso nº. 135:

1. Encaminhamos solicitação de subsídios ao setor competente da UFAL, a CPA/RSC, conforme anexo;

2. Após oito dias, a CPA/RSC responde dizendo que não seria mais possível atender a nossa demanda porque expirou o prazo da comissão, e caberia a nova comissão atender esse tipo de solicitação, conforme anexo;
3. Diante dessa situação, dei ciência ao Diretor Geral do Departamento de Pessoal, que comunicou ao Magnífico Reitor e à Procuradoria Federal junto à UFAL, da gravidade da situação e dos riscos e responsabilidades que poderiam acarretar à UFAL pelo não envio dos subsídios solicitados dentro do prazo, conforme anexo. Diante do exposto e, sem resposta até o presente momento, reiteramos a prorrogação do prazo.

Para além de dificuldades localizadas na UFAL, não passou despercebida a ocorrência de um caso com solicitação reiterada que, todavia, mostrou-se de impossível solução por insuficiência de informações enviadas pelo procurador solicitante, o que demonstra que a intercorrência pode ser originada no solicitante, e não apenas na universidade, como se vê no relato do caso nº. 166:

Em atenção ao OFÍCIO n. [REDACTED]/GEAC/JC 1G/ER-ADM-PRF5/PGF/AGU, informamos que para que esta CATE/DAP/UFAL possa atender ao pedido de subsídio referente ao item "a", faz-se necessário que nos seja disponibilizada a listagem dos servidores no período indicado.

Quadro equivalente é notado em 4 reiterações nas quais houve problemas de compreensão da solicitação enviada pelo procurador, todas referentes ao mesmo processo judicial, havendo dificuldades da Administração em efetivar a decisão judicial da forma adequada e na obtenção de respostas no caso nº. 180:

Recebemos como reiteração e com manifestação da douta procuradoria em questão acerca do caso em comento, como se há 4 meses houvessem pedidos de respostas e cumprimento ao ordenamento judicial, sem retorno até então. Ocorre que, conforme juntado no Sapiens OFÍCIO n. [REDACTED]/DAP UFAL/PFUFAL/PGF/AGU, de 28 de setembro de 2022 e OFÍCIO n. [REDACTED]/DAP UFAL/PFUFAL/PGF/AGU, anterior (este último de 08 de setembro de 2022), anexos os documentos correlatos que justificaram o contexto de envio dos referidos Ofícios, nenhuma resposta até a presente data fora dada em atenção ao que se pede: esclarecimentos quanto aos efeitos da determinação judicial. Explicitamente, a Coordenadoria responsável pela emissão de Portaria, ao ser notificada, requereu de forma objetiva, clara e sucinta: "1. a) Não foi informado qual o nível/padrão que a autora deverá ser enquadrada" - uma vez que a Sentença nem o Parecer de Força Executória esclarece o marco. Ainda assim, considerou com a seguinte pergunta: "2... gostaríamos de orientação sobre o enquadramento do tópico "a", se devemos alterar o nível/padrão da autora para E-431, conforme consta na Petição?" - da mesma forma, nada fora respondido. Consideradas as insistentes reiterações, encaminhamos novamente o processo ao setor referido, que, desta vez, solicitou à Direção apoio ao esclarecimento para o devido cumprimento, já que não houvera da 1ª vez, sobretudo, considerando evitar prejuízos para a interessada, bem como à instituição. Assim, exarado novo Despacho em 28 de setembro de 2022, a Direção ciente, solicitou à douta procuradoria manifestação oportuna para esclarecimentos - também sem respostas até a presente data. Todos os Ofícios e Despachos aqui mencionados foram acostados no Sapiens AGU, da seguinte forma: sequência 7, Id 10766014, de 08/09/2022 (7 anexos); sequência

22, Id 10859094, de 28/09/2022 (3 anexos).- todos do NUP: [REDACTED]/2016-00 (REF. [REDACTED].2008.4.05.8013).

Assim, solicitamos os bons préstimos da douda Procuradoria em considerar os apelos exarados por meio dos Ofícios encaminhados, em tempo que, ato contínuo administrativamente, recorreremos à Direção para ciência e análise para orientação na condução do pleito, tendo em vista que é e sempre foi de interesse desta Autarquia cumprir com as demandas ordenadas. Inclusive, cabe destacar que em consulta, o Ministério da Economia DEVOLVEU a ação no sistema de Ações Judiciais - AJSIGEPE, em razão de Ausência de Portaria (extrato de tela anexo), a qual, está impossibilitada de ser elaborada sem as informações/esclarecimentos já mencionados.

O relato transcrito, contido no processo administrativo correspondente ao caso e extraído do sistema Sapiens/AGU mostrou ainda, além das dificuldades de comunicação e insuficiência de informações, a relação de dependência entre a solução das questões apresentadas pelo DAP que, por sua vez, vão viabilizar a tramitação do caso junto ao Ministério da Economia.

Por todo o panorama observado na casuística analisada, e fazendo sua transposição para as dimensões da qualidade, concluiu-se que a dimensão processo teve a maior relevância como fator associado aos casos, seguida de gestão e, por último, a dimensão recursos, essa última coligada a situações de dificuldades de elaboração de cálculos e fornecimento de planilhas financeiras.

Embora estejam no arcabouço do contencioso, os casos aqui não relatados constituem-se em casos não recorrentes ou que aparecem de forma pontual, de modo que são solucionados dentro do período convencional das reiterações.

Para análise focal deste trabalho foram utilizadas as intercorrências de maior quantitativo as quais estão mais relacionadas com o objetivo maior desta pesquisa.

#### 4.1.3 Tarefas reiteradas destinadas à Prograd/UFAL

Passando às reiterações atribuídas à Pró-Reitora de Graduação, assim como feito em relação ao Departamento de Administração de Pessoal, é importante uma breve descrição desse órgão administrativo, suas estruturas e atribuições.

De acordo com o Estatuto da UFAL, a Pró-Reitoria de Graduação funciona junto à Reitoria da universidade e tem suas atribuições descritas no §3º do art. 16 daquele normativo (UFAL, 2006):

§ 3º À Pró-Reitoria de Graduação compete:

- I. planejar, superintender e coordenar as políticas de ensino de graduação da Universidade;
- II. acompanhar e avaliar a elaboração e implementação dos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação da Universidade;

- III. acompanhar e avaliar as atividades de estágios curriculares e monitoria relacionados aos Cursos de Graduação da Universidade;
- IV. desempenhar outras atribuições compatíveis, conforme dispuser o Regimento Interno da Reitoria.

Como visto no DAP, a Prograd também não possui regimento interno específico aprovado, apesar de ter sido instituída pelo atual estatuto da universidade publicado no ano de 2006.

Recorrendo ao portal da universidade na internet para localizar a estrutura administrativa ali vigente, não foi identificada publicação detalhada da estrutura administrativa da Prograd, acompanhada das atribuições de seus setores. Todavia, localizou-se a Resolução nº. 19/2020, do Conselho Universitário, aprovando um organograma básico para fins de registro no sistema Siorg - Sistemas de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal, com base na qual foi possível sistematizar o quadro abaixo.

Quadro 13 - Estrutura da Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD/UFAL

| Setor                                         | Sigla       |
|-----------------------------------------------|-------------|
| Gabinete do Pró-Reitor                        | não consta  |
| Secretaria da Prograd                         | não consta  |
| Assessoria Jurídica                           | não consta  |
| Coordenadoria de Desenvolvimento Pedagógico   | CDP         |
| Coordenadoria de Cursos de Graduação          | CCG         |
| Gerência de Estágios                          | Gest        |
| Núcleo Executivo de Processos Seletivos       | Neps/Copeve |
| Departamento de Registro e Controle Acadêmico | DRCA        |
| Biblioteca Central                            | BC          |
| Arquivo Central                               | não consta  |

Fonte: UFAL (2022).

A estrutura administrativa da Prograd é direcionada ao atendimento da comunidade acadêmica da UFAL, que agrega um número de 19.725 alunos matriculados no semestre letivo de 2021.1, de acordo com o Relatório de Gestão 2021, o mais recente disponível para consulta no portal da UFAL. O mesmo relatório aponta que a Prograd desenvolve ações de gestão dos cursos de graduação e cursos técnicos ofertados pela UFAL, além da política de estágios e

monitoria, gestão da formação para o exercício da docência e da política de ingresso de novos alunos, com apoio do Neps/Copeve e DRCA.

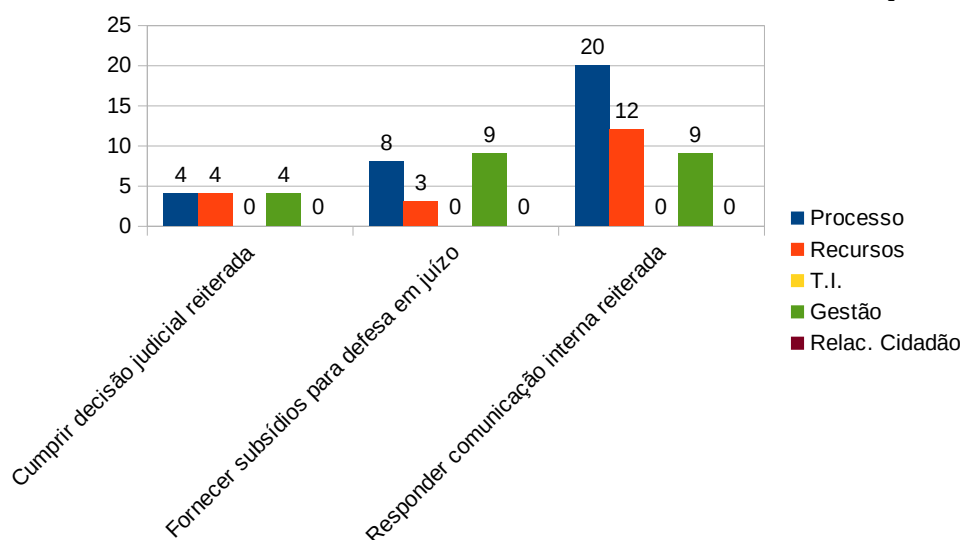
Assim como o DAP, a Prograd é usuária do Sistema Sapiens, por meio do qual são direcionadas as demandas do contencioso judicial em que a UFAL figura como parte interessada. Nessa condição, no ano de 2022 foi registrado um total de 33 tarefas reiteradas, correspondente a 17,09% dos casos analisados (193).

Essas tarefas foram analisadas e classificadas de acordo com as três categorias já elencadas anteriormente e, após análise documental, foram observados os seguintes tipos de tarefa no sistema Sapiens/AGU:

- Cumprir decisão judicial reiterada: 4
- Fornecer subsídios para defesa em juízo reiterada: 9
- Responder a comunicação interna reiterada: 20

Seguindo a proposta de dimensões da qualidade de acordo com o modelo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os casos analisados apresentaram associação com as seguintes dimensões, seja de forma isolada ou com mais de uma dimensão simultaneamente:

Gráfico 2 - Casos da PROGRAD analisados conforme a dimensão da qualidade incidente



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

O gráfico permite verificar que dimensões da qualidade como “processo” e “gestão” têm forte presença entre os casos analisados, acompanhadas da dimensão “recursos”. Por outro



lado, nada foi registrado para as dimensões T.I. e Relacionamento com o Cidadão, denotando que esse são fatores não ensejadores de intercorrências que desembocam em tarefas reiteradas.

A análise dos dados foi realizada de acordo com o tipo de tarefa em que foi classificado no sistema Sapiens, como exposto a seguir.

a) Tarefas do tipo “cumprir decisão judicial”

Para facilitar o processo de análise dos dados após a verificação de cada caso no sistema Sapiens, foram atribuídas três palavras-chave, compreendendo a temática geral do processo e a problemática identificada.

Tratando das tarefas de cumprimento de decisão judicial destinadas à Prograd, mediante a atribuição dessas categorias, a totalidade dos casos (4) compreendeu as categorias: bônus regional, liminar e cumprimento.

Esses casos são relacionados à política de concessão de bonificação sobre a pontuação do Enem para alunos para o curso de medicina no Campus Arapiraca, considerando apenas alunos oriundos da cidade de Arapiraca e cidades circunvizinhas. Tal bonificação tem o intuito de viabilizar um maior acesso desses alunos às vagas desse curso, partindo da expectativa de que, ao final do curso, os egressos fixem residência profissional nessas cidades.

Averiguando esses casos, observou-se que não houve resposta dentro do prazo da solicitação original, sendo registrada manifestação apenas mediante a reiteração. Ademais, percebe-se que a Prograd é apenas mediadora da providência de cumprimento da decisão que, por sua vez, fica à cargo do Neps/Copeve, órgão responsável pela realização do Sisu na universidade. Nessa linha, vejamos a seguir a manifestação posta no caso nº. 78, coletada no processo administrativo registrado no sistema Sapiens:

Dada a natureza da demanda, o presente NUP foi encaminhado à COPEVE para cumprimento, conforme comprovam os documentos que seguem anexos.

A PROGRAD não conseguiu localizar a retificação no site da COPEVE, o que foi informado via e-mail que se encontra entre os anexos, mas realiza, neste ato, a juntada dos comprovantes na forma como foram apresentados, principalmente em razão do lapso temporal já decorrido.

Frise-se que um documento no formato Excel precisou ser convertido em pdf para ser anexado no sistema Sapiens.

Por outro lado, além da tramitação das demandas por meio do Neps/Copeve, em um dos casos foi identificada a existência de dúvidas do órgão quanto aos termos adequados para o cumprimento da decisão, o que é visto na fala da Administração no caso nº.13, também coletado no sistema Sapiens:

Dada a natureza da demanda, o presente NUP foi encaminhado à COPEVE para cumprimento da decisão judicial. Porém, a COPEVE apresentou dificuldade na interpretação de como o cumprimento da demanda deveria ocorrer, se surtiria efeito apenas na situação da candidata ou se atingiria também outros candidatos. Após o envio das dúvidas da COPEVE à Procuradoria Federal e o esclarecimento pela Procuradora Federal [REDACTED], o cumprimento pôde ser efetivado (anexo).

Essa última constatação demonstra possível carência nos termos da solicitação enviada pelo procurador responsável pelo acompanhamento do processo judicial, não sendo julgada suficientemente clara pela Administração, e ensejando demora no cumprimento, ou melhor, os termos da solicitação não eram o bastante para que a universidade pudesse cumprir com a decisão judicial de modo célere.

b) Tarefa do tipo “prestar subsídios para defesa em juízo”

Passando às tarefas classificadas como “fornecer subsídios para defesa em juízo”, em suma, tarefas destinadas a coleta de informações para a elaboração da defesa da instituição em juízo, foi registrado um total de 9 tarefas reiteradas, correspondendo a 27,27% dos casos de reiteração destinados à Prograd.

Abordadas essas tarefas a partir das palavras-chave atribuídas após leitura do caso no sistema Sapiens, chegamos ao seguinte resultado:

Quadro 14 - Tarefas do tipo “fornecer subsídio para defesa em juízo”, por categoria

| Categoria – 01         | Categoria - 02     | Categoria - 03          | Número de ocorrências |
|------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|
| Bônus regional         | Liminar            | Cumprimento             | 3                     |
| Colação de grau        | Subsídios          | Informações incompletas | 1                     |
| Cota racial            | Ação civil pública | Subsídio                | 4                     |
| Matrícula              | Trancamento        | Vedação                 | 1                     |
| <b>Total resultado</b> |                    |                         | <b>9</b>              |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Como evidenciado, a temática das cotas raciais foi predominante, com 4 casos, seguida do pedido de subsídios para defesa em processos que envolve bônus regional para ingresso no curso de Medicina no Campus Arapiraca, correspondendo a 3 casos.

Assim como visto nas tarefas de cumprimento de decisão judicial, a política de concessão de bonificação regional para ingresso no curso de medicina do segundo maior

campus da universidade enseja a judicialização por parte dos candidatos que se veem prejudicados por não se enquadrarem nos critérios do bônus. Essas demandas têm seu atendimento mediado pela Prograd, que repassa os casos para resposta pela Neps/Copeve.

Como observado em casos analisados no presente estudo, a manifestação da universidade somente foi juntada quando de uma nova provocação pela via da reiteração.

Aqui, o relato da Prograd indica a existência de dificuldades no fluxo de trabalho junto ao Neps/Copeve, cujo atendimento somente ocorreu após uma nova cobrança de resposta, como dito no caso nº. 112, coletado no processo correlato no sistema Sapiens:

Dada a natureza da demanda, **o presente NUP foi encaminhado à COPEVE para cumprimento, com reiteração da solicitação de atendimento da demanda** [grifo do autor], conforme se comprova com os documentos anexos. Conforme resposta anexa da COPEVE, a demanda foi atendida.

Avançou-se para a análise dos casos que se reportam a cotas raciais, que representaram o maior número de ocorrências para demandas de prestação de subsídios (4 casos).

Quando acionada para se pronunciar sobre as solicitações, a Prograd apontou a necessidade de esclarecimentos junto ao procurador solicitante, uma vez que abordava aspectos que, na percepção da Prograd, não lhe eram possíveis de deliberação naquele momento, como é dito pela pró-reitora no caso nº. 81:

Tendo em vista a natureza jurídica da repercussão que esse posicionamento traz, a PROGRAD solicita que tal questionamento seja encaminhado à Procuradoria Federal na Ufal, pois entende que seria da Procuradoria a alçada para se manifestar sobre tal matéria. Porém, apesar de não ter a PROGRAD prerrogativa para manifestar-se de forma decisiva sobre a continuidade da ação, nada impede que opine no sentido de que, pelo posicionamento já adotado pela Ufal no presente caso, não vislumbra razão para apresentar óbice ao requerimento do MPF de improcedência da ação.

Essa manifestação demonstra que a universidade não é a única fonte de intercorrências ensejadoras de repetição das demandas, sendo a solicitação por si só insuficiente para um pronunciamento resolutivo da instituição.

Posição semelhante é constatada na fala da Administração no caso nº. 94:

Dada a natureza da demanda e eventuais desdobramentos que poderia causar, a PROGRAD entendeu que se posicionar acerca do questionado no OFÍCIO n. [REDACTED]/EAP\_1\_3\_5/EN-EDU/PGF/AGU ultrapassava os limites de sua alçada, motivo pelo qual, encaminhou ao Gabinete Reitoral para análise e posicionamento acerca da forma como o processo foi decidido pelo Magistrado, nos termos descritos pela Senhora Procuradora. O e-mail seguiu com cópia à Procuradoria Federal na Ufal para que pudesse auxiliar naquilo que fizesse parte de suas prerrogativas.

Sendo assim, com o intuito de atender à demanda objeto do OFÍCIO n. [REDACTED]/EAP 1 3 5/EN-EDU/PGF/AGU, seguem anexos os e-mails demonstrando os trâmites adotados pela Ufal.

Todas as ocorrências desse tipo de tarefa, quando analisadas sob a ótica das dimensões da qualidade, demonstram a existência de intercorrências relacionadas à dimensão “gestão”, “processo” e “recursos”, nessa ordem de volume de ocorrência.

c) Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”

Esse tipo de tarefa representou o maior número de casos atribuídos à Prograd (20), sendo uma classe genérica de tarefa mas que, concretamente, foi selecionada pelo solicitante para rotular demandas de natureza judicial.

No tratamento dado a esses casos para fins de análise, mediante a atribuição de palavras-chave, foi desenhado o seguinte quadro:

Quadro 15 - Tarefas do tipo “responder comunicação interna reiterada”, por categoria

| Categoria – 01         | Categoria – 02            | Categoria – 03      | Número de ocorrências |
|------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|
| Bônus regional         | Liminar                   | Cumprimento         | 8                     |
| Colação de grau        | Aproveitamento de estudos | Erro na juntada     | 2                     |
| Cota racial            | Ação civil pública        | Subsídio            | 1                     |
|                        | Realocação                | Heteroidentificação | 1                     |
| Estágio                | Autorização               | Cumprimento         | 1                     |
| Matrícula              | Liminar                   | Demora da Copeve    | 1                     |
| Matrícula              | Perda de prazo            | Subsídio            | 6                     |
| <b>Total resultado</b> |                           |                     | <b>20</b>             |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

A análise guiada pelas categorias identificadas indica que as providências decorrentes da bonificação regional para estudantes concorrentes às vagas de medicina no interior foram a temática de maior importância no ano, perfazendo 40% das tarefas.

Assim como nas tarefas da classe “fornecer subsídios de defesa em juízo”, os processos demonstraram que a Prograd atuou como intermediária na busca pela providência solicitada pelo procurador, havendo dificuldades junto ao Neps/Copeve no cumprimento do prazo.

Em segundo lugar na ordem de ocorrências, situações de perda de prazo para matrícula representaram 30% dos casos registrados (6), chamando a atenção o fato de que todas as tarefas

de reiteração são referentes ao mesmo processo, isto é, a cobrança por providências foi feita seis vezes. Nos registros desse caso, a Copeve buscou regularizar a situação em contato com o aluno interessado e outros órgãos públicos, todavia, esse retorno somente foi apresentado após a repetição de pedidos de resposta.

Da mesma forma, notou-se a incidência de cobrança repetida nos casos da temática “colação de grau + aproveitamento de estudo”, justificada pelo tempo para que a universidade montasse uma banca de avaliação para o aluno interessado, num primeiro momento, e a apresentação do resultado dos trabalhos ao final.

Dificuldades de fluxo de trabalho relacionadas à dimensão da qualidade “processo” e “recursos” foram as mais percebidas nas tarefas analisadas, acompanhada da dimensão “gestão”.

## 4.2 Análise das entrevistas

Buscando analisar o fluxo de trabalho vigente, por meio das dimensões de Processo, Recursos, Tecnologia da Informação, Gestão e Relacionamento com o usuário na Procuradoria Federal da UFAL nos serviços de atendimento às demandas do contencioso judicial, foram realizadas entrevistas entre servidores usuários do sistema Sapiens/AGU nas unidades da UFAL demarcadas no fluxo de reiterações identificados durante a pesquisa documental no ano de 2022, e que atuam recepcionando e respondendo às demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL. Esse universo é representado no quadro a seguir.

Quadro 16 - Setores usuários do Sistema SAPIENS/AGU e usuários entrevistados

| Setor                                          | Total de usuário do Sistema Sapiens/AGU | Total de usuários entrevistados |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------|
| Departamento de Administração de Pessoal (DAP) | 5                                       | 3                               |
| Pró-Reitoria de Graduação (Prograd)            | 1                                       | 1                               |

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Diante desse quadro, vale o esclarecimento de que não foram ouvidos 100% dos usuários lotados no DAP em decorrência de indisponibilidade de agenda desses ou, ainda, em função de conflito com o período de férias, ainda assim, foi possível alcançar 60% dos usuários do sistema, número que representa a maioria das pessoas lotadas naquele setor.

O processo de entrevistas a seguir relatado e analisado foi realizado conforme questionário adaptado e estruturado de acordo com as dimensões da qualidade estabelecidas em estudo de Pareja, Fernández e Tawata (2018) para o Banco Interamericano de

Desenvolvimento: gestão de processos, recursos, tecnologia da informação, regulação e gestão e relações com o cidadão.

Desta feita, a análise das entrevistas colhidas foi realizada seguindo essas dimensões e os demais pressupostos metodológicos destacados para este estudo.

#### a) Dimensão Processo

Quando questionados sobre os aspectos positivos e negativos do fluxo de trabalho entre a Procuradoria e o setor do entrevistado, as respostas apresentadas frisaram aspectos positivos relacionados ao sistema utilizado, isto é, o sistema Sapiens/AGU, além do bom relacionamento com a procuradoria local. Ainda assim, foram apresentadas outras ponderações dos entrevistados, a título de aspectos negativos do fluxo de trabalho entre seu setor de atuação e a procuradoria, a exemplo de:

- Ausência de um aviso de chegada das demandas por e-mail;
- Falta de uma maior liberdade para customização do painel de informações do sistema;
- Duplicidade de NUP (processos) sobre o mesmo tema – NUP de origem do caso e um NUP, denominado como “remissão”, aberto para cada solicitação endereçada à UFAL;
- Falta de uma padronização dos expedientes produzidos pelos procuradores;
- A necessidade de que a UFAL relate situações já descritas nos processos e documentos juntados;
- Dificuldades no atendimento de demandas com curto prazo para resposta;
- Fluxo intenso de trabalho e equipe reduzida; e
- Acesso do sistema Sapiens concentrado em poucos usuários.

Passando aos requisitos e interações necessárias à tramitação das demandas recebidas, todos os entrevistados esclareceram que seu setor de trabalho não é o único responsável pela prestação de informações realizadas, em geral sendo necessário buscar a providência necessária junto a outros setores da universidade e até fora dela, o que pode ser bem retratado pela fala de um dos entrevistados:

E1 – A nossa realidade aqui é que a gente é meio polvo, né? A demanda vem pra gente e, 90% das demandas ou mais, a gente tem que destinar para outros setores.

Sobre esse aspecto, os entrevistados demonstraram majoritariamente preocupação com o fluxo de trabalho decorrente do acionamento de setores fora de seu local de trabalho, o que sabidamente resulta em demora, ainda que a solicitação seja remetida por via de e-mail.

Essa busca de providência em um terceiro setor demandou, ainda, dos setores ouvidos, uma espécie de “triagem” ou releitura das solicitações que são recebidas, seja em razão do volume de informações, seja em razão da linguagem usada, caracterizada pelo uso de jargões e termos jurídicos e que precisam ser reescritas para uma linguagem mais acessível ao setor que fornecerá as informações ou realizará as providências necessárias.

Tratando da objetividade e clareza das solicitações apresentadas pela Procuradoria para os entrevistados, a resposta é de que para eles a solicitação é clara e objetiva, à exceção de um entrevistado, que repisou a falta de padronização nas solicitações enviadas pelos procuradores em casos semelhantes, embora tenha percebido que ao longo do tempo tenham avançado na forma de apresentação dos seus pedidos.

No tocante à qualidade das interações com esses outros setores, as respostas convergiram para uma percepção positiva dessas interações sendo consideradas boas, em geral. Porém, as relações com os setores acionados denotam que os temas da insuficiência de pessoal e o volume de trabalho também são problemas enfrentados nesses outros setores e, por conseguinte, afetam a relação com o setor solicitante, como se vê nos excertos seguintes:

E1 – (...) a queixa deles é a falta de pessoal mesmo. Eles têm um fluxo de trabalho muito intenso e eles precisam parar de fazer o que estão fazendo para poder nos atender. Quando é para esclarecer alguma coisa, responder a alguns quesitos, principalmente quando é para cumprir alguma coisa que, às vezes, desfaz todo o trabalho que eles estão fazendo.

E3 – Da nossa parte, queria uma maior celeridade nas respostas, mas tem que ver também os [outros] setores. Às vezes têm uma programação e estão super atarefados e nem podem [atender] de imediato.

E4 – Normalmente são proativas [as relações], mas como cada setor tem suas demandas, e são muito volumosas, naturalmente as demandas não são respondidas de pronto, né?

Tais impressões no contato entre os setores consolidam uma visão de condições insuficientes para realização das tarefas solicitadas pela Procuradoria, sejam elas entre os setores da própria universidade e sua capacidade de reação diante dos seus fluxos ordinários de trabalho, com os quais as demandas do contencioso judicial passa a concorrer, seja diante de dificuldades originadas na própria solicitação apresentada pela Procuradoria, por meio da linguagem menos acessível ou pelo volume de informações a serem decodificadas pelos setores.

Esse contexto bem se alinha com a questão da “hora da verdade” proposta por Jan Calzon e relatada por Albrecht (1998), concebendo uma impressão negativa da qualidade atribuída ao serviço de resposta às demandas do contencioso judicial recebidas na UFAL.

Problemas de comunicação representados pelo tipo de linguagem usada pelos procuradores, ou mesmo a limitação dos entrevistados em realizar mudanças na organização, notados nessa dimensão, também se coadunam com as barreiras à gestão da qualidade, relatadas no estudo empreendido por Feiten e Coelho (2019).

No cotejo com as informações colhidas na pesquisa documental, as intercorrências administrativas associadas à dimensão de processo se mostraram presentes nos relatos de todos os entrevistados, a exemplo das questões envolvendo fluxos de trabalho que geram relação de dependência de outros setores, falta de padronização em documentos, necessidade de modulação da linguagem usada, o uso de diversas ferramentas no fluxo processual, gerando duplicidades (Sistema Sapiens/AGU, Sistema de Protocolo da UFAL/Sipac, e-mail e processo físico).

b) Dimensão relacionamento com o usuário

Perguntados sobre como percebem o usuário das demandas do contencioso judicial no fluxo de trabalho entre seu setor e a Procuradoria, os entrevistados indicaram ser um fator de pouca importância, pois todo o trâmite se dá dentro do que é objetivamente solicitado no processo administrativo que recebem pelo sistema Sapiens e que demandam em providência de competência exclusiva da universidade.

Esse tipo de contato foi indicado como raro e possível de ocorrer apenas quando necessitam de algum dado de posse do interessado e que não conste no processo. Quando se trata de processo envolvendo servidor, esse, então, é contatado.

Alguns entrevistados se perceberam como usuários do serviço, especificamente do sistema Sapiens, apontando dificuldades pontuais de manejo do sistema e que poderiam ser melhoradas ou esclarecidas.

Com efeito, essa dimensão se mostrou de baixa importância durante a análise documental, o que foi corroborado durante as entrevistas. Objetivamente, o fluxo de demandas do contencioso judicial mostrou-se como pouco aderente à participação de outros atores além da Procuradoria e dos setores da UFAL, com ressalva para os casos que demandem providência do Ministério da Economia, podendo facilmente esse ser compreendido como parte da esfera institucional, em função das limitações de competência da universidade para a concretização de determinados procedimentos estabelecidos pelo Judiciário, especialmente aqueles que envolvam pagamento.



### c) Dimensão de Gestão de Regulação

Passando a essa terceira dimensão, os servidores foram perguntados sobre as exigências documentais e as barreiras a serem superadas, bem como os fatores facilitadores para melhoria da qualidade da eficiência documental.

Nesse aspecto, as exigências documentais não se mostraram associadas ao atendimento de uma regulamentação específica, mas estariam mais interligadas ao manejo dos sistemas demandados durante o fluxo de trabalho dos servidores e entre os setores.

Quando indagados sobre a existência de parcerias, iniciativas ou colaboração com outros setores para a melhoria do serviço desenvolvido para responder ao contencioso judicial, à exceção de um servidor ouvido, os demais responderam haver uma relação de trabalho com outros setores, mas não sob a forma específica de parceria/iniciativa ou colaboração em especial. Um dos entrevistados destacou a relação de colaboração com a Procuradoria da UFAL, como mediadora das questões dos setores da universidade com procuradores externos. Esse mesmo entrevistado frisou haver uma deliberação do gestor local com os demais setores do departamento para priorização das demandas do contencioso judicial, questão tratada em reunião, sem a emissão de uma determinação escrita. Ainda assim, destaca fatores subjetivos no tratamento dado em alguns setores:

E4 – Infelizmente nem todos tratam dessa forma [como prioridade], mas a maioria trata. Existe uma determinação específica, verbalizada e coadunada em reunião e tudo, dessa gestão e da gestão anterior, que sempre tem reunião com todos os setores – o que é demanda judicial é prioridade. Uns cumprem com mais afinco, outros menos.

Ações de melhoria nos fluxos de trabalho pela chefia/alta administração e o monitoramento da qualidade dos serviços prestados também foram objeto de questionamento aos servidores ouvidos. Nesse quesito, as respostas não foram uniformes, como é possível observar nas manifestações dos entrevistados.

E1 – O que eu faço, eu meio que faço um monitoramento inverso. Eu mando as informações para a chefia sem que ele peça. (...) Ele mesmo fala: - Eu estou vendo você mandando e tal, e pergunta - Eu tenho que fazer alguma coisa? Precisa de algum ato meu?

E2 – Tem o acompanhamento da coordenação sobre a demanda. A demanda chega e ela é distribuída. O acompanhamento é mais [frequente] quando tem reiteração.

E3 – Não [há acompanhamento da chefia], e às vezes a gente até solicita que seja dada uma olhada para poder facilitar esse fluxo.

E4 – Existe monitoração da qualidade do serviço, a gente tenta padronizar...até esse nosso fluxo com os outros setores para a gente não desgastar porque a gente nota que gera um desgaste com outros setores a gente ficar reiterando [as solicitações].

As discrepâncias entre as respostas denotam a ausência de padrão na forma de atuação da gestão, tanto quanto à promoção de melhorias nos fluxos de trabalho, quanto ao monitoramento da qualidade, o que se mostrou compatível com os resultados obtidos na pesquisa documental.

A existência de um acompanhamento gerencial, mesmo quando afirmado como positivo pelo entrevistado, não se fez perceber na maior parte dos casos vistos na análise documental, a exemplo da não manifestação da Administração quanto ao extrapolamento dos prazos de resposta, o que vem a ocorrer apenas após a reiteração pelo procurador solicitante. O mesmo pode ser atribuído a uma ausência de normativo interno dedicado a demandas do contencioso judicial, o que resulta em tratamentos diversos pelos gestores, como visto nas respostas dos servidores entrevistados.

Tal cenário pode ser pensado à luz da Relação Evolutiva da Qualidade baseada na ISO 9000:2000, sendo que a qualidade depende de um processo de gestão que englobe planejamento, controle e garantia, sem o que não é possível alcançar uma condição de melhoria contínua.

Essa mesma compreensão é vista no modelo de sistema de qualidade baseado em processo proposto por Silverio et al. (2016, p. 182), compreendendo a responsabilidade da direção, gestão de recursos, realização do produto e a medição, análise e melhoria.

#### d) Dimensão Recursos

Ao serem perguntados pela oferta de ações de capacitação pela Administração no sentido de habilitá-los enquanto servidores a lidar com os procedimentos necessários para responder às demandas do contencioso judicial, a resposta majoritária foi lacônica e uníssona: não. A isso se agregue a manifestação mais enfática de um dos entrevistados em particular: E4 – Não, de forma alguma. Nunca foi oferecido, não é, e acredito que nunca será.

Quando questionados se a instituição promove alguma troca de informações e conhecimento entre os envolvidos no fluxo de atendimento das demandas do contencioso judicial, as respostas divergiram entre os entrevistados. Dois deles informaram que o que sabem foi aprendido no cotidiano e no exercício direto das atividades em seus setores, um em particular esclarecendo que não sentiu necessidade de demandar a Administração pela realização de treinamento em razão de sua facilidade em lidar com a tecnologia.

Outros dois entrevistados manifestaram também ter aprendido a rotina de trabalho no exercício da prática, mas que contavam com o apoio de colegas de setores com os quais

compartilhavam aquilo que sabiam. Apenas um entrevistado sinalizou não ter conhecimento de ação promovida pela instituição visando a troca de conhecimentos, nem se valer do contato com outros colegas.

Sendo perguntados pela percepção do número atual de pessoal em seus setores, todos concordaram com o número insuficiente de pessoal para atender às demandas do cotidiano, o que inclui as demandas do contencioso judicial. Tal situação foi percebida pelos servidores ouvidos, tanto em seus setores quanto nos demais setores que precisam acionar para cumprir com suas tarefas. Um dos entrevistados expressou-se preocupado com as possíveis consequências dessa falta de pessoal ao responder demandas judiciais da Procuradoria:

E1 – Então assim, a gente tem realidades bem diferentes dos setores que estão vinculados a gente e um deles é muito claro porque não é só com a gente que acontece isso, e eu já falei pra eles: - Pessoal, pedem ao reitor estagiário, pedem mais servidor, pedem para solucionar isso porque até agora a gente não teve uma multa diária, mas em algum momento pode ter.

Não só o número insuficiente de pessoal foi apontado pelos entrevistados como uma intercorrência administrativa dificultadora de suas atividades, mas as dificuldades que a universidade tem em repor funcionários para as vagas dos servidores que deixam a instituição:

E3 – Dessas duas pessoas [lotadas no setor], uma passou num concurso agora do INSS e vai ter o treinamento e ela vai ficar afastada até abril, aí provavelmente ela não ficará aqui mais com a gente. (...) A gente precisa muito compor o quadro.

O quadro delineado através da voz dos entrevistados é compatível com o terceiro lugar atribuído a essa dimensão como fonte das intercorrências ligadas às reiteraões para o atendimento das demandas de natureza judicial enviadas pela procuradoria a esses setores, seja quanto à necessidade de ações de capacitação dos servidores para lidarem com maior fluidez com as demandas que lhes são apresentadas, quanto no que tange à quantidade de servidores efetivamente alocados nos setores envolvidos nesses fluxos de trabalho.

Seguindo o rol de barreiras da gestão da qualidade, traçado por Feitem e Coelho (2019), aqui se fazem presentes nas categorias falta de treinamento e mudança de equipe (*turn over*).

#### e) Dimensão da Tecnologia da Informação

Quando perguntados sobre a qualidade do sistema que interliga os seus setores de trabalho à procuradoria, considerando a tramitação dos fluxos de trabalho, foi destacada a melhoria no sistema Sapiens após atualização do sistema promovida pela Advocacia-Geral da União, em que pese a dificuldade inicial de manejo decorrente da falta de um treinamento que

orientar o melhor uso do sistema, mas também são repetidas questões relativas à pouca possibilidade de ajuste do sistema à forma de uso do servidor.

Um entrevistado, em especial, expressou uma percepção diversa quanto ao uso do sistema Sapiens, o qual qualificou como prolixo, com muitas ferramentas que não sabe utilizar, e diante disso chegou a retratar sua experiência a partir da seguinte alegoria:

E4 – Eu acho que todo sistema é como um carro, você pode ter um Volvo, se não souber dirigir um Fusca você não vai conseguir dirigir um Volvo. Não adianta. Talvez eu esteja subjugando o tema, mas eu acho que o sistema é cheio de ferramentas, mas a gente não consegue operar.

No polo contrário, outro entrevistado resume sua experiência de uso do sistema como:

E1 – Eu acho que ele tem atendido muito bem, e mesmo sendo um sistema externo, diferente dos que usamos aqui na UFAL, é inclusive melhor que o sistema que a gente utiliza aqui. Acho ele mais seguro e mais leve.

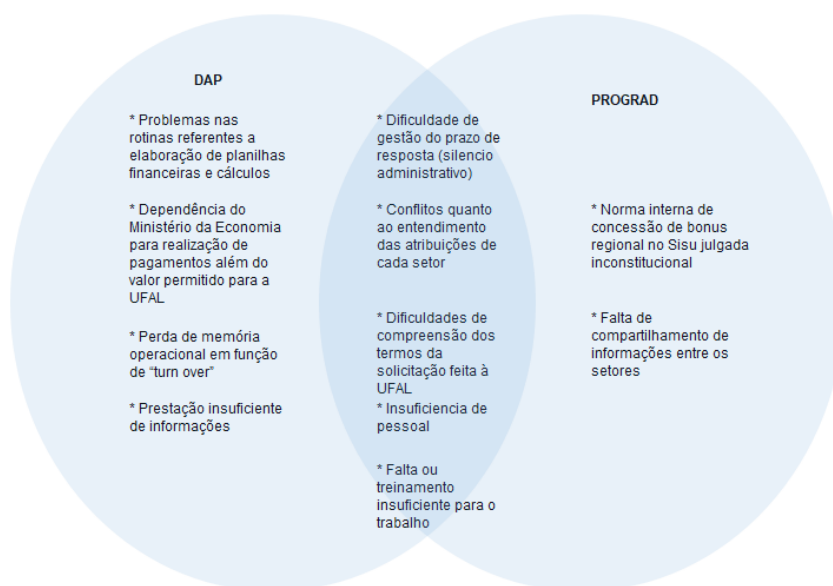
Perguntados sobre a interface existente entre a conexão do sistema de TI e os setores envolvidos, três dos entrevistados reportaram não haver dificuldade em trabalhar com o sistema Sapiens, um deles registrando que não chegou a ter um problema grave a ponto de pensar nesse tipo de questão, ao que acrescenta o fato de que busca padronizar sua comunicação com outros setores além do seu próprio, o que faz por meio da reescrita da solicitação para uma linguagem mais acessível além de enviar a solicitação originalmente recebida, justificando que “E1 – Até se a demanda estiver com o enunciado errado, uma informação errada, todo mundo vai errar, mas porque partiu dali, e até aqui deu certo.”

Outro entrevistado percebeu a questão a partir da dinâmica de gestão do trabalho no seu setor, onde todas as solicitações do contencioso judicial são centralizadas em um único usuário, que é responsável pela distribuição entre os demais colegas, mas que, eventualmente, algumas demandas chegam diretamente para ela sem passar pelo crivo do “distribuidor” local, ao que atribui a questão de operacionalização humana do sistema, entendendo que não há uma interface fluida.

Remetendo essa dimensão investigada nas entrevistas para a leitura feita no correr da análise documental, percebe-se a existência de aspectos expressos pelos usuários, mas que tem forte ligação com as dimensões processo, quando discutida a forma de organização de trabalho, e mesmo com a dimensão recurso, quando evidenciada mais uma vez as dificuldades dos usuários decorrentes de um aprendizado não orientado das rotinas do sistema Sapiens.

Quando pensados conjuntamente os resultados colhidos na análise documental refletidos nas dimensões de maior repercussão, e a análise da fala dos entrevistados no DAP e na Prograd, é possível consolidar os tipos de intercorrências verificadas neste estudo, de acordo com a Figura 07 a seguir.

Figura 7 - Tipos de intercorrências administrativas incidentes em tarefas reiteradas do contencioso judicial remetidas para a UFAL



Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

A análise documental mostrou-se um rico campo para a compreensão dos fluxos de trabalho nos setores estudados, especialmente quando identificadas as dificuldades da administração através da manifestação de seus agentes nos processos, boa parte delas corroboradas pela visão dos entrevistados, segundo as questões apresentadas de acordo com as dimensões da qualidade abordadas neste estudo.

Como pode ser observado na Figura 7, cinco pontos de intercorrências são convergentes entre os dois setores (DAP, PROGRAD), a saber: dificuldade na gestão dos prazos, conflitos decorrentes da clareza nas atribuições de cada setor, dificuldade no entendimento de termos do "juridiquês", falta de recurso humano e também de treinamento suficiente para esse tipo de recurso.

Ainda assim, a questão da qualidade interna dos serviços mostrou-se uma temática com muitas possibilidades de análise, estando aqui restrita aos registros e percepções dos clientes internos. Este tópico atende os objetivos específicos "b" e "c", os quais são, respectivamente,

analisar os fluxos de trabalho e identificar e classificar as intercorrências que alteram a natureza do trabalho vigente.

## 5 RECOMENDAÇÕES

O capítulo de recomendações tem o propósito de aglutinar as lições apreendidas ao longo do estudo, convertendo-as em verdadeiras indicações, orientações, instruções por meio das quais a organização em que são ambientados os problemas abordados possa promover as modificações necessárias a uma gestão da qualidade adequada para otimizar seus fluxos de trabalho e, por conseguinte, entregar um serviço público de qualidade, eficiente e habilitado a salvaguardar o interesse público.

Essas recomendações estão alinhadas aos objetivos do estudo voltados à proposição de melhorias na qualidade dos serviços públicos da Procuradoria selecionada.

Tratar do problema pesquisado pelo viés da qualidade mostrou-se uma estratégia de pesquisa capaz de fornecer informações preciosas sobre a realidade do serviço estudado, especialmente a partir das dimensões da qualidade interna, sendo possível enxergar as engrenagens que movem o serviço de forma clara, articulando-se dentro do sistema de gestão da qualidade e do ciclo de serviços, permitindo observar as intercorrências administrativas que concorrem para quebras em um ciclo virtuoso do serviço, resultando em prejuízo ao trabalho de todos os setores demandados para responder às solicitações do contencioso judicial. O modelo do BID implementado por Pedroza e Menezes (2019) apontou que, em mais de 50 instituições públicas e quase 300 serviços públicos, fatores como gestão e sistemas foram positivamente avaliados. Por outro lado, exigências documentais e atendimento ao público foram observados como aspectos com baixo grau de avaliação.

Os achados da pesquisa desenvolvida na Procuradoria da UFAL contrastam com as observações de Pedroza e Menezes (2019), em suma, a dimensão gestão não foi avaliada positivamente; a dimensão sistema (TI), embora relevante, não foi identificada como um fator que consiga mitigar as intercorrências analisadas; a dimensão relação com o cidadão não apresentou relevância, acredita-se que em função de sua conexão com o contexto no qual o estudo foi analisado, enquanto atividade-meio. No entanto, a dimensão processos (exigência documental) encontra suporte no estudo de Pedroza e Menezes (2019) uma vez que, conforme as análises apresentadas, foi a que obteve menor grau de avaliação, sendo a dimensão com maior geração de reiterações.

Diante dos fatos e questões visualizadas durante a coleta e análise de dados e sua ponderação em face do referencial teórico que orientou este estudo, é recomendável que os gestores públicos das áreas e setores envolvidos adotem, de forma articulada, as seguintes diretrizes:

- a) Ofertar ações de capacitação periódicas aos servidores implicados nos fluxos de trabalho necessários para responder às demandas do contencioso judicial, permitindo que estejam sempre aptos a lidar com as solicitações que lhes são apresentadas;
- b) Manter linhas de contato rápido entre os setores da universidade e os solicitantes, na pessoa do/a procurador/a responsável, a fim de dirimir as questões controversas e dúvidas com agilidade, com melhor aproveitamento do prazo de resposta sinalizado;
- c) Estabelecer normas internas, escritas, orientando os setores quanto ao tratamento de demandas prioritárias, a exemplo daquelas necessárias para defesa da universidade em juízo e cumprimento de determinações provenientes do Poder Judiciário, com o menor prejuízo possível a outras demandas prioritárias presentes no cotidiano do setor;
- d) Elaborar padrões de resposta para solicitações semelhantes e recorrentes, uniformizando os fluxos de trabalho e evitando falhas nas informações prestadas ou providências realizadas;
- e) Elaborar padrões de solicitação para os pedidos remetidos para a UFAL pelos procuradores, adequando a linguagem jurídica e seus jargões ao nível da linguagem formal de uso geral, evitando problemas de compreensão quanto ao pedido realizado;
- f) Elaborar padrões de resposta para solicitações cuja resposta dependa de entidade externa à UFAL, esclarecendo quanto aos procedimentos já realizados dentro da competência que cabe à universidade e indicando expressamente a entidade externa responsável pela realização da providência necessária e indicação de prazo de resposta quando possível;
- g) Elaborar padrões de resposta intermediária sempre que não for possível o atendimento das solicitações recebidas pela UFAL no prazo indicado, justificando a limitação verificada pelo setor responsável e solicitando a ampliação do prazo de resposta, evitando-se o transcurso do prazo de resposta sem qualquer manifestação para o solicitante;
- h) Mapear os setores mais acionados pelo DAP e Prograd para a solução das demandas que lhes são enviadas, de sorte a integrá-los ao fluxo de trabalho diretamente no sistema Sapiens/AGU, sem intermediários e com melhor aproveitamento do prazo de resposta indicado pelo procurador solicitante;
- i) Apresentar de forma justificada, junto a Alta Administração da UFAL, as necessidades de alocação de mais servidores nos setores com maior demanda de solicitações do contencioso judicial, se possível com experiência ou formação na área jurídica, mitigando os problemas de fluxos de trabalho concorrente e classificados como prioritários.



- j) Otimizar o uso das ferramentas de tecnologia da informação à disposição da universidade, buscando evitar a duplicação de processos pelo uso de múltiplas ferramentas, como e-mail, processo eletrônico e processo físico, entre outros.
- k) Mapear os gargalos de funcionamento da área de pagamentos do Departamento de Administração de Pessoal, a fim de verificar as condições para reformulação dos fluxos de trabalho, alocação de pessoal e/ou capacitação de pessoal, mitigando problemas de fluxo de trabalho inerente a processos de pagamento, realização de cálculos e produção de planilhas financeiras.

Todas as recomendações propostas dão-se na condição de melhoria das condições de ação da organização visando ao estabelecimento de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo, bem como permita a superação dos entraves atuais que afetam a qualidade das respostas da universidade às demandas do contencioso judicial enviadas pela procuradoria. Este tópico atende ao objetivo específico “d”, de propor melhorias que interfiram sobre o fluxo de trabalho de resposta às demandas do contencioso judicial, visando melhorar sua qualidade e reduzir as intercorrências administrativas de efeito negativo.

Importante salientar que os casos analisados representam em torno de 11% do total de casos processados na procuradoria da universidade em conjunto com outros setores em 2022, com mais de 80% das demandas atendidas satisfatoriamente. Isso é muito bom quando se observa o cômputo geral. No entanto, conforme consta no principal objetivo deste trabalho, as análises dos 11% de casos da procuradoria se debruçaram sobre a questão da qualidade interna de trabalho, e não quantitativa. Em adição, embora o quantitativo seja importante, ele faz jus ao aspecto de eficácia administrativa. O resumo das análises, tanto documental quanto por entrevista, refletem aspectos em grande parte subjetivos e alinhados com a eficiência administrativa da máquina pública, no caso da UFAL. O que por si só já configura sua relevância em entender as dimensões elencadas e como elas poderão produzir resultados mais positivos no que diz respeito às custas das reiteraões e processos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui desenvolvido teve por finalidade investigar a qualidade interna do serviço prestado pela Procuradoria da Universidade Federal de Alagoas no que se refere às demandas do contencioso judicial em seu fluxo de trabalho.

Ainda que a temática da qualidade possua uma discussão bastante robusta na seara privada, alguns bons exemplos de utilização podem ser observados no setor público, como a proposta do BID de Pareja, Fernández e Tawata (2016), a qual apresenta um modelo de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais. Mesmo assim, muito há para se avançar nessa esfera.

Nesse caminho, a literatura especializada nos ofereceu o amparo necessário para análise e reflexão a partir dos marcos teóricos vinculados à gestão da qualidade, visto ser esse o primeiro aspecto posto em cheque em procedimentos administrativos com algum nível de falha de execução.

Por via da pesquisa documental, buscou-se identificar marcos normativos eventualmente disponíveis e que contribuíssem para melhor compreensão dos fluxos de trabalho envolvidos nessas tarefas. Ademais, a pesquisa documental serviu também para a coleta de informações, especialmente em relatórios do sistema Sapiens, o qual permitiu traçar um percurso de análise que perpassasse casos concretos de solicitação repetida (reiterada) pelo não atendimento em tempo hábil pela universidade.

O estudo da realidade vista na UFAL demonstrou que problemas inerentes à qualidade são complexos e envolvem não apenas ações pontuais ou um mero ajuste processual, mas a partir de um recorte mais abrangente do problema em seus diversos níveis ou camadas pode o gestor lançar mão de um conjunto de soluções mais amplo e concreto. A carência de ferramentas de gestão da qualidade também foi identificada pela forma como cada setor da UFAL abordado trata as demandas do contencioso judicial, sem um padrão claro entre eles, o que, por outro lado, pode ser encarado como uma oportunidade de formulação e adoção de um modelo que atenda às necessidades dos demandantes/procuradores e da instituição.

Percebeu-se, ainda, que a dinâmica de idas e vindas do operacional da Procuradoria opera em regime de mão dupla, ou melhor, a cada fase do serviço interno há uma expectativa de qualidade, seja por parte do procurador solicitante, expressa pelos termos e requisitos inscritos em cada solicitação enviada à UFAL, seja pelos setores da UFAL, que esperam receber solicitações operacionalmente compreensíveis, de sorte a direcionar seus esforços no melhor atendimento da demanda recebida.

A “mão dupla” de expectativas constituem o rol de fases que atuam sobre o nível de satisfação das partes envolvidas, o que repercute no nível da qualidade do serviço prestado, nesse caso considerada insatisfatória.

Da mesma forma, as dificuldades verificadas na UFAL quanto a forma de gestão de prazos para responder às solicitações enviadas ou a falta de padronização nos fluxos de trabalho, foram constatadas como os maiores obstáculos, ou seja, as travas no setor público tangenciam questões de natureza gerencial. Nessa linha, chama a atenção os aspectos relativos à gestão observados nas análises, a exemplo da qualidade das informações como fator com repercussão sobre a qualidade dos fluxos de trabalho.

No curso do estudo aqui desenvolvido, o uso do método de entrevistas mostrou-se imprescindível para o confronto da realidade observada na análise documental, agregando a percepção de atores que vivenciam aqueles fluxos de trabalho e que podem agora expor as questões mais relevantes dos problemas vivenciados sem as restrições que a formalidade do processo impõe, ou ainda, podem exprimir suas preocupações e sugestões sobre a forma de trabalho vigente.

Nesse sentido, muitas das intercorrências percebidas durante a pesquisa documental transpareceram nas falas dos entrevistados, todavia, evidenciaram-se questões não captadas na análise documental, como algumas referentes ao manejo do sistema Sapiens/AGU.

A junção dos achados na pesquisa documental e nas manifestações colhidas nas entrevistas dão uma perspectiva das pontas soltas e lacunas nesse fazer administrativo para viabilizar a “fala de defesa” da instituição perante o judiciário, ou mesmo para exprimir o cumprimento das decisões que lhe são atribuídas pela Justiça.

Com isso, cinco pontos de intercorrências são convergentes entre os dois setores (DAP, PROGAD), que também coadunaram com os achados documentais e relatos dos respondentes, a exemplo da gestão dificultosa dos prazos, conflitos referentes ao desenho do organograma com as devidas atribuições de cada setor e a barreira observada pelo uso dos termos em jargão jurídico também foi apontada, além da falta de recurso humano e treinamento suficiente para esse tipo de recurso.

Todo esse cenário aponta para a importância da adoção de um modelo de gestão da qualidade baseado em processo como estratégia para mitigação dessas intercorrências administrativas. Por outro lado, as intercorrências constatadas ao longo do presente estudo apontam, acima de tudo, para uma oportunidade de os gestores investirem em uma mudança de cultura da organização, na adoção de formas de trabalho mais inteligentes e eficientes e no

reconhecimento das fragilidades existentes para, a partir delas, construir alternativas factíveis e que gerem valor e confiança na relação entre poder público e cidadão.

Todavia, não pode o gestor tomar esse cenário como uma sentença que o impeça de buscar alternativas de oferta de serviços qualificados à comunidade, seja em serviços prestados diretamente ao cidadão, seja na prestação de serviços no âmbito interno das organizações e que, em algum momento, concorrem para a entrega de bens e serviços devidos pelo Estado à população.

Nessa linha, não se pode deixar de relatar aqui a existência de fatores facilitadores para a implementação de uma cultura de gestão da qualidade, a exemplo da facilidade majoritariamente expressa no manuseio do sistema Sapiens/AGU; do ambiente favorável ao trabalho em equipe, com o compartilhamento de informações entre colegas de uma mesma equipe de trabalho; da implantação do processo eletrônico nos processos internos da universidade, estimulando uma padronização dos fluxos de trabalho; o envolvimento da direção local em alguns setores, mediante reuniões de orientação com as equipes, também se mostrou presente nas falas, o que poderá servir de parâmetro na organização dos fluxos de trabalho, compreendendo demandas do contencioso judicial em outros setores da UFAL. Esses aspectos facilitadores mostram-se condizentes com estudos que abordam a implantação da gestão da qualidade em organizações de serviços, sendo identificados concretamente em uma instituição pública de ensino, como é o caso em tela. Em relação às barreiras observadas, foi notória a falta de treinamento e de capacitação com foco na qualidade, e em alguns aspectos, a dificuldade em construir uma visão de cultura da qualidade. Este último possivelmente em função da própria característica do setor público, engessado e dificultoso em desenvolver novas práticas de gestão.

Trazendo essa percepção para a esfera dos princípios da gestão da qualidade, como apresentada no NBR ISO 9000 (2000), é possível afirmar que, ainda que não exista uma prática sistemática da gestão da qualidade na entidade estudada, alguns dos aspectos facilitadores de implementação da gestão da qualidade notados podem ser desenvolvidos dentro dos princípios apregoados pela ISO, como o grau de envolvimento percebido entre os entrevistados, ainda que deles não dependa a inteira prestação do serviço; a atuação da liderança, a ser expandida como prática para todos os demais setores acionados nas demandas do contencioso judicial; a percepção dos entrevistados de que as intercorrências que agem sobre a prestação dos serviços tem uma extensão para além do seu local de trabalho, o que permite uma abertura para discutir-se uma abordagem sistêmica para a gestão.

Por fim, é forçoso registrar as limitações do presente estudo quanto aos limites próprios atinentes a todo e qualquer método de pesquisa, bem como quanto à extensão e complexidade da problemática abordada no cotejo com a realidade econômica, cultural, social, histórica e institucional, o que abre portas para investigações futuras, especialmente no campo da prática na concepção e implementação de sistemas de gestão da qualidade interna em instituições públicas.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Justiça Federal em Alagoas. Relatório de Busca Processual Unificada. Consulta realizada em 27/09/2022. Disponível em: <<https://www.jfal.jus.br/servicos/busca-processual/>>

ALBRECHT, K. **Revolução nos Serviços**. São Paulo: Pioneira, 1998.

ANDRADE, E.; RASOTO, V. I.; DE CARVALHO, H. A. Gerenciamento de processos nas Instituições Federais de ensino superior Brasileiras. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, p. 171-201, 2018.

AREND, L. H. O serviço público à luz do princípio da eficiência. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, v. 5, p. e24556-e24556, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 9000**. Sistemas de gestão da qualidade – fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2000.

BECCARIA, C. **Dos Delitos e Das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

BITNER, M. J.; BOOMS, B. H.; TETRAULT, M. S. The service encounter: diagnostics favorable and unfavorable incidents. **Journal of Marketing**, p.71-84, 1990.

BOĞDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research for education: An introduction to theory and methods**. 5. ed., 2007.

BOUERES, L. A. Impactos nas condições de trabalho dos usuários do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS). **Revista da AGU**, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15/08/2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização - produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores, 2009. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/Guia\\_Indicadores\\_Desempenho\\_Minist%C3%A9rio\\_Planejamento.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/Guia_Indicadores_Desempenho_Minist%C3%A9rio_Planejamento.pdf)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. O que é o Modelo de Excelência em Gestão Pública MEGP? 2014. Disponível em: <<https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>>. Acesso em: 16 de janeiro. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria Normativa nº 1/PGF/AGU, DE 13 DE janeiro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-1/pgf/agu-de-13-de-janeiro-de-2021-299115950>

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília/DF, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/processo-de-contas-anuais/processos-de-contas-anuais-2021>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da pesquisa científica perdeu mais de R\$ 80 bilhões nos últimos sete anos. Agência Câmara de Notícias. Brasília/DF: 2022b. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/883070-orcamento-da-pesquisa-cientifica-perdeu-mais-de-r-80-bilhoes-nos-ultimos-sete-anos/> >

BRASIL. Ministério da Economia. Avaliação da Gestão da Qualidade de Serviços Públicos - Um modelo estatístico para avaliação de serviços públicos federais. Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6625/5/Material%20complementar%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20gest%C3%A3o%20da%20qualidade%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos%20-%20Um%20modelo%20estat%C3%ADstico%20para%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos%20federais.pdf> > Acesso em outubro de 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Programa da qualidade e participação na Administração pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, c, v. 4, p. 59, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

BUENO, R. L. P.; DE BRELÀZ, G.; SALINAS, N. S. C. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 7-28, 2016.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e casos**. 2012.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 3th ed. Thousand Oaks, California, SAGE Publications, 2009.

CURY, A. Organização e métodos: uma visão holística. In: **Organização e métodos: uma visão holística**, 6. ed., p. 576-576. São Paulo: Atlas. 1994.

DA SILVA, T. A. A. L. et al. Práticas de Gestão Pública em cenário de contingenciamento orçamentário: um estudo exploratório em uma instituição de ensino superior da região norte. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 8, n. 1, p. 28-48, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FEIGEBAUM, A.V. **Total quality control**. New York: MacGRaw Hill, 1991.

FEITEN, A. M.; COELHO, T. R. Gestão da Qualidade em Organizações de Serviços: barreiras e facilitadores. **Revista de Administração FACES Journal**, p. 56-71, 2019.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de Serviços: Operações, Estratégia e Tecnologia da Informação**. Porto Alegre: Bookman, 4. ed., 2005.

FONSECA, E. C. R. et al. O agir administrativo: discricionariiedade versus controle e as possíveis responsabilizações do agente público. **Direito e políticas públicas: desafios, perspectivas e possibilidades**, v. 2, n. 1, p. 184-202, 2022.

GARVIN, D. A. **Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva**. Rio de Janeiro: Qualimark. 1992.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRONROOS, C. From marketing mix to relationship marketing: Towards a paradigm shift in marketing. **Asia-Australia Marketing Journal**, v. 2, n. 1, 1994.

GRÖNROOS, C. **Marketing: gerenciamento e serviços**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2003.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE-IFI. **Relatório de acompanhamento fiscal**. n. 57. Senado Federal. Brasília/DF: 2021.

JURAN, J. M. **Juran planejando para a qualidade**. Tradução de João Maio Csillag e Cláudio Csillag. 2. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1992.

KUNSTELJ, M.; VINTAR, M. Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. **Information polity**, v. 9, n. 3-4, p. 131-148, 2004.

LACERDA, C. A. M. **Gestão da Qualidade na Administração Pública**. IFMG e UFMT 2018. Disponível em: <  
<http://200.129.0.130/bitstream/handle/123456789/1600/51.Gest%C3%A3o%20da%20Qualidade%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%20SERVI%C3%87OS%20P%C3%9ABLICOS%20-%20IFMG.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 43, p. 88-103, 2020.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 02, Enap.1998. Disponível em:  
 <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1490/1/1998%20Vol.49%2cn.2%20J%20c3%banior.pdf>>



LOPES, C. G. **Qualidade e modernização da Administração Pública: O caso do processo de transição e implementação do SNC-AP**. Tese de Doutorado. Universidade de Coimbra. 2020.

LOPEZ, M. A. A.; DIAS, T. F.; NEBOT, C. As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, p. 251-27, 2020.

MARSHALL JUNIOR, I. et al. **Gestão da qualidade e processos**. Editora FGV, 2021.

MARTINELLI, F. B. **Gestão da Qualidade Total**, Fundação Biblioteca Nacional, 2009. Organização das Nações Unidas. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/> > Acesso, v. 27, 2018.

MATHIAS, M. I. C. OCDE e a governança pública: o Brasil está apto a integrar a organização? **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.28, set/dez. 2020. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=125](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=125) >

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 451.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Universidade Federal de Goiás. Catalão-GO, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Health at a Glance 2017: OECD Indicators**. OECD Publishing, Paris. Disponível em: < [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en) >

PAREJA, A.; FERNANDÉZ, C.; TAWATA, F. Simplificando vidas: qualidade e satisfação com os serviços públicos. **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, 2016. Disponível em: < <https://publications.iadb.org/pt/node/17465> > Acesso em: outubro de 2022.

PEDROSA, G. V.; MENEZES, V. G. **Pesquisa e modelo de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais: relatório técnico**. 2019. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35176> > Acesso em: dez/2022.

PEREIRA, R. R.; PACHECO, I. B. G.; DE SÃO PEDRO FILHO, F. Indicadores de desempenho como ferramenta na gestão da qualidade no serviço público Performance indicators as a tool in quality management in public service. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 9, p. 88049-88067, 2021.

RAFAEL, R. N. **O Fluxo de processos na Diretoria de Pessoal da Superintendência Regional de Ensino de Monte Carmelo, Minas Gerais: um estudo de caso para otimização das rotinas de trabalho**. 2019. Tese de Doutorado. Dissertação apresentada na conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública–PPGP/CAEd/UFJF. 2018. Disponível em: [http://www.mestrado.caedufjf.net/wpcontent/uploads/2019/03/RAQUEL-NOGUEIRA-RAFAEL\\_REVISADO.pdf](http://www.mestrado.caedufjf.net/wpcontent/uploads/2019/03/RAQUEL-NOGUEIRA-RAFAEL_REVISADO.pdf). Acesso em: 01 mar.

RAMONET, I. **Le marchè contre L’Etat. Le monde diplomatique: Les dossiers de la mondialisation**, n. 91. jan.-fev. 2007. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/mav/91/RAMONET/52457>>

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LÚCIO, M. del P. B. **Metodologia da Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, A.; URDAN, A. T.; MANGINI, E. R. A gestão de mudanças como forma de melhoria da qualidade dos serviços de tecnologia da informação. **Revista de Gestão & Tecnologia**, v. 16, n. 1, 2016.

SILVA, A. J. H. **Metodologia de pesquisa: conceitos gerais**. 2014.

SILVERIO, A. S.; FERRUGEM, L. R. dos S. A.; SALES, C. M. R.; CARVALHO, T. G. B.; FREITAS, A. L. P. Estudo de caso: análise do processo de implantação da ISO 9001:2008 em uma empresa do setor hoteleiro de Campos dos Goytacazes. **Revista Vértices**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 177–204, 2016. DOI: 10.19180/1809-2667.v18n116-09. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/1809-2667.v18n116-09>. Acesso em: 27 set. 2022.

TEIXEIRA, E. S.; FAVARETTO, F. Proposta de melhoria da qualidade da informação dos processos de gestão da infraestrutura predial da UNIFEI. **Práticas de Administração Pública**, v. 4, n. 3, p. 89-106, 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Estatuto e Regimento Geral**. Maceió: 2006. Disponível em: < [https://ufal.br/transparencia/institucional/Estatuto\\_Regimento\\_Ufal.pdf](https://ufal.br/transparencia/institucional/Estatuto_Regimento_Ufal.pdf) > Acesso em: novembro de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Conselho Universitário. Resolução n.19/2022. Aprova “Ad Referendum”, o relatório da comissão para estruturação da minuta que regulamenta o ingresso da UFAL no Sistema de Informações Organizacionais (SIORG) da Administração Pública Federal (APF). Maceió: 2020. Disponível em: < <https://ufal.br/resolucoes/2020/rco-n-19-de-22-05-2020.pdf> > Acesso em: dezembro de 2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Departamento de Administração de Pessoal – Estrutura Administrativa e atribuições setorializadas. Maceió: 2022. Disponível em: <<https://ufal.br/ufal/institucional/orgaos-de-apoio/administrativo/dap>> Acesso em: agosto de 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

## APÊNDICES

### APÊNDICE I – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



#### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

**Pesquisa: A influência das intercorrências administrativas sobre as demandas do contencioso judicial em uma procuradoria universitária - um estudo da gestão da qualidade.**

Convidamos o(a) Sr.(a) para participar, como voluntário(a), da pesquisa A influência das intercorrências administrativas sobre as demandas do contencioso judicial em uma procuradoria universitária - um estudo da gestão da qualidade, que está sob a responsabilidade do pesquisador João Paulo Fonseca de Almeida, endereço profissional: Av. Lourival de Melo Mota, s/n, Cidade Universitária, Maceió/AL, CEP: 57072-970; telefone: (82) 99137-9907; e-mail: joaopaulo83@uol.com.br. O pesquisador está sob a orientação do Prof. Dr. Nilson Cibério Araújo Leão.

Após ser esclarecido(a) sobre todos os objetivos da pesquisa, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa, compreendemos sua escolha por não participar desta pesquisa.

#### CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_, abaixo assinado, concordo em participar da pesquisa "Contribuições para a A influência das intercorrências administrativas sobre as demandas do contencioso judicial em uma procuradoria universitária - um estudo da gestão da qualidade, como voluntário(a).

Ciente dos objetivos e da metodologia da pesquisa acima citada, concedo a anuência para seu desenvolvimento, desde que sejam assegurados os requisitos abaixo:

- O cumprimento das determinações éticas da Resolução nº510/2016 CNS/CONEP.
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa.
- Não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação dessa pesquisa.
- No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa sem penalização alguma.

\* 1. Aceita participar da pesquisa? ( ) Sim ( ) Não

Local e data: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

## APENDICE II – Termo de Autorização da Instituição

## TERMO DE AUTORIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Eu, (nome do responsável institucional), abaixo-assinado, responsável pela (nome do setor detentor do banco de dados), autorizo a realização do estudo “A Influência das intercorrências administrativas sobre as demandas do contencioso judicial em uma procuradoria universitária - uma análise da gestão da qualidade em serviço”, a ser conduzido pelos pesquisadores abaixo relacionados. Fui informado pelo responsável do estudo sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição a qual representamos.

O objetivo principal da pesquisa é “investigar como as intercorrências administrativas no atendimento das demandas do contencioso judicial afetam a qualidade do fluxo de trabalho na procuradoria da universidade”.

Serão desenvolvidas as seguintes atividades:

Etapa 1 - Identificação das dimensões orientadoras e definição dos respectivos atributos os quais servirão como pontos de investigação para análise documental;

Etapa 2 - Elaboração de um questionário inicial contendo 15 questões e baseado nas dimensões e atributos selecionados de modo a complementar a fase anterior;

Etapa 3 - Coleta de dados e informações obtidos diretamente a partir dos envolvidos tanto na procuradoria quanto nos setores de maior demanda do contencioso jurídico da UFAL;

Etapa 4 - Análise por meio de avaliação qualitativa dos dados coletados por triangulação entre os dados dos relatórios, as impressões dos entrevistados e a convergência das informações em relação às dimensões e atributos elencados, além de outras dimensões que podem surgir a partir dos dados analisados.

Autorizo a utilização dos seguintes materiais, equipamentos e dependência(s): uso de relatórios de gestão e demais registros do Sistema Sapiens/AGU, restrito aos casos em que a UFAL figure como parte interessada, considerando a natureza pública dos processos, porém, resguardados os limites da Lei nº 13.709/2018 quanto a privacidade e os dados pessoais sensíveis de outros cidadãos que figurem como parte processual.

Declaro ainda que, os pesquisadores devem estar cientes e sujeitos ao regramento da instituição para acesso a ambientes, profissionais, pacientes e bancos de dados, e outros

regramentos aplicáveis, até o término da pesquisa, sob pena da retirada da autorização, sem aviso prévio.

Esta instituição está ciente de suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos participantes de pesquisa nela recrutados, possibilitando condições mínimas necessárias para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Maceió/AL, ..... de .....de 2022

Assinatura e carimbo do responsável institucional

Lista Nominal dos Pesquisadores:

---

---

---

Observação: todos os pesquisadores que vierem a participar do estudo deverão ter o seu nome informado. Poderá ser vedado o acesso à instituição às pessoas cujo nome não constar neste documento

## APENDICE III – Produto Técnico

## PRODUTO TÉCNICO

## i. NOME DO PRODUTO TÉCNICO

Análise das intercorrências administrativas no atendimento de demandas do contencioso judicial e sua afetação na qualidade do fluxo de trabalho na procuradoria da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

## ii. INSTITUIÇÃO E SETOR EM ANÁLISE

Universidade Federal de Alagoas/Procuradoria Geral Federal da UFAL

## iii. RESUMO

O estudo que serviu de base para a produção do produto técnico proposto teve como finalidade investigar como as intercorrências administrativas no atendimento de demandas do contencioso judicial afetam a qualidade do fluxo de trabalho na procuradoria da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

As falhas ocorridas na prestação de serviço administrativo na UFAL, seja por morosidade ou por lacunas na execução, merecem uma ação preventiva imediata, sem prejuízo das vias correccionais, mitigando ou extinguindo sua ocorrência e os prejuízos delas decorrentes. A continuidade dessas falhas se constitui, efetivamente, em intercorrências, com alterações ou quebras do fluxo de trabalho de atendimento ao público e, conseqüentemente, no resultado esperado, seja quanto à forma ou quanto ao prazo de entrega.

## iv. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Em que pese tratar de eficiência e qualidade possa dar uma impressão inicial do produto/serviço entregue diretamente pelo Estado ao cidadão, esses atributos também devem estar presentes no desempenho das atividades denominadas meio, isto é, aquelas realizadas no

cotidiano da administração pública, os atos e rotinas internas necessárias à realização e entrega do serviço final. É a atividade-meio que exhibe a máquina pública em suas entranhas e engrenagens, sendo ela grande demandadora de recursos financeiros e de pessoal e, desta feita, merecendo atenção do gestor para que o serviço público atinja seus objetivos. É indubitável que a qualidade do serviço público é uma necessidade a ser perseguida não apenas no que corresponde ao produto ou serviço diretamente entregues ao cidadão, mas que deve também compreender todas as fases que antecedem sua elaboração alcançando o campo das atividades-meio.

A título de entendimento, de acordo com o sistema Sapiens/AGU, no ano de 2022, do total de 2.288 atividades recebidas pela Procuradoria Federal Junto a UFAL, 269 corresponderam a pedidos de reiteração, ou melhor, repetição de pedidos não atendidos, o que equivale a quase 11,75% do total das atividades recebidas.

Cotidianamente o fluxo de trabalho na Procuradoria Federal junto a UFAL transparece as consequências dessas intercorrências administrativas, a exemplo das sucessivas reiterações das solicitações feitas, a exemplo do encurtamento do prazo para elaboração de defesa ou prestação de informações, e também os riscos envolvidos, como perda do direito de defesa da instituição, de aplicação de multa para o gestor em razão da demora no cumprimento da determinação judicial, de prejuízo ao direito do cidadão, entre outras.

As intercorrências resultantes das reiterações carecem de uma melhor investigação quanto as suas origens de modo a apontar caminhos que assegurem um padrão de qualidade aceitável nesses fluxos de trabalho que complementam as atividades da Procuradoria, combatendo as várias situações que constituem o contencioso cumprindo assim importante papel de defesa dos interesses da instituição UFAL perante o Poder Judiciário.

Com base nessa contextualização pretendeu-se investigar como as intercorrências administrativas no atendimento de demandas do contencioso judicial afetam a qualidade do fluxo de trabalho na procuradoria da Universidade.

## v.OBJETIVOS DA INICIATIVA

Para efeito de efetivação deste produto técnico foram observados quatro objetivos os quais formaram a integralização da pesquisa, a saber: I) desenvolvimento de uma estrutura conceitual com base na gestão da qualidade e de serviço no contexto da administração pública e amparados por marcos legais da eficiência administrativa; II) análise do fluxo de trabalho vigente na Procuradoria Federal da UFAL e suas interações com outros setores da universidade,

a fim de uma melhor compreensão de como são atendidas as demandas do contencioso judicial; III) triagem e identificação das intercorrências que influenciam no atendimento das demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL; IV) proposição de melhorias que possam fazer fluir o fluxo de trabalho de resposta às demandas do contencioso judicial, visando melhorar sua qualidade e mitigar as intercorrências administrativas de efeito negativo.

#### vi. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA

A estratégia de iniciativa foi desenvolvida em duas etapas, uma análise documental seguida de entrevista, ambos estruturados a partir de dimensões de gestão da qualidade contidas no modelo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para análise de gestão da qualidade em serviços públicos federais.

A análise documental buscou rastrear e identificar, por meio de relatórios e dados públicos, quais foram as solicitações reiteradas no horizonte temporal de um ano (2022) e os temas ou categorias que identificavam essas solicitações, a fim de tornar mais claro por meio de fatos concretos quais foram as incidências e reincidências em um rol de casos selecionados.

A entrevista estruturada foi elaborada de modo que as questões se adequassem a cada dimensão do modelo BID, que tem como ponto focal a acionabilidade da gestão da qualidade do serviço público. Todas as entrevistas foram efetuadas junto aos servidores responsáveis por dar andamento a essas solicitações internamente na UFAL e sua percepção da problemática nas unidades da UFAL demarcadas pelo maior fluxo de reiterações identificado durante a pesquisa documental no ano de 2022, e que atuam recepcionando e respondendo às demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL.

Após uma análise documental com parte da fonte de dados do estudo realizado, seguida das entrevistas realizadas com servidores que dão andamento às demandas do contencioso judicial recebidas pela UFAL, notadamente aqueles usuários do Sistema Sapies/AGU, foram relacionadas as seguintes intercorrências administrativas, ou quebras de fluxo de trabalho que conduziram à repetição da solicitação não respondida adequadamente pela UFAL:

- a) Dificuldades nas rotinas referentes a elaboração de planilhas financeiras e cálculos;
- b) Dependência do Ministério da Economia para realização de pagamentos além do valor permitido para a UFAL;
- c) Perda de memória operacional em função de “turn over”;
- d) Prestação insuficiente de informações;
- e) Dificuldade de gestão do prazo de resposta (silencio administrativo)



- f) Conflitos quanto ao entendimento das atribuições de cada setor
- g) Dificuldades de compreensão dos termos da solicitação feita à UFAL
- h) Quadro de pessoal insuficiência
- i) Falta ou treinamento insuficiente para o trabalho
- j) Norma interna de concessão de bônus regional no Sisu julgada inconstitucional
- k) Falta de compartilhamento de informações entre os setores
- l) Falta de padrão nas solicitações remetidas para a UFAL pelos procuradores

#### vii. PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Servidores da UFAL usuários do sistema Sapiens/AGU e servidores que são acionados para atender solicitações de natureza judicial provenientes da procuradoria da universidade, especificamente na Procuradoria Geral Federal da UFAL, Departamento de Administração de Pessoal e Pró-Reitoria de Graduação.

#### viii. AÇÕES E ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO

A iniciativa aqui proposta visa trazer proposições de solução para a problemática identificada atribuindo melhor qualidade aos fluxos de trabalho desencadeados para responder às demandas do contencioso judicial, mitigando as intercorrências administrativas que influem negativamente nesse processo. Tais proposições decorrem do arcabouço teórico aplicado ao estudo realizado, bem como considera as questões apresentadas durante a análise documental e no processo de entrevista dos servidores que participam desse fluxo de trabalho e descritas como segue:

- a) Ofertar ações de capacitação periódicas aos servidores implicados nos fluxos de trabalho necessários para responder às demandas do contencioso judicial, permitindo que estejam sempre aptos a lidar com as solicitações que lhes são apresentadas;
- b) Manter linhas de contato rápido entre os setores da universidade e os solicitantes, na pessoa do/a procurador/a responsável, a fim de dirimir as questões controversas e dúvidas com agilidade, com melhor aproveitamento do prazo de resposta sinalizado;
- c) Estabelecer normas internas, escritas, orientando os setores quanto ao tratamento de demandas prioritárias, a exemplo daquelas necessárias para defesa da universidade em juízo e cumprimento de determinações provenientes do Poder Judiciário, com o menor prejuízo possível a outras demandas prioritárias presentes no cotidiano do setor;

- d) Elaborar padrões de resposta para solicitações semelhantes e recorrentes, uniformizando os fluxos de trabalho e evitando falhas nas informações prestadas ou providências realizadas;
- e) Elaborar padrões de solicitação para os pedidos remetidos para a UFAL pelos procuradores, adequando a linguagem jurídica e seus jargões ao nível da linguagem formal de uso geral, evitando problemas de compreensão quanto ao pedido realizado;
- f) Elaborar padrões de resposta para solicitações cuja resposta dependa de entidade externa à UFAL, esclarecendo quanto aos procedimentos já realizados dentro da competência que cabe à universidade, e indicando expressamente a entidade externa responsável pela realização da providência necessária e indicação de prazo de resposta quando possível;
- g) Elaborar padrões de resposta intermediária sempre que não for possível o atendimento das solicitações recebidas pela UFAL no prazo indicado, justificando a limitação verificada pelo setor responsável e solicitando a ampliação do prazo de resposta, evitando-se o transcurso do prazo de resposta sem qualquer manifestação para o solicitante;
- h) Mapear os setores mais acionados pelo DAP e Prograd para a solução das demandas que lhes são enviadas, de sorte a integrá-los ao fluxo de trabalho diretamente no sistema Sapiens/AGU, sem intermediários e com melhor aproveitamento do prazo de resposta indicado pelo procurador solicitante;
- i) Apresentar de forma justificada junto a Alta Administração da UFAL as necessidades de alocação de mais servidores nos setores com maior demanda de solicitações do contencioso judicial, se possível com experiência ou formação na área jurídica, mitigando os problemas de fluxos de trabalho concorrente e classificados como prioritários.
- j) Otimizar o uso das ferramentas de tecnologia da informação à disposição da universidade, buscando evitar a duplicação de processos pelo uso de múltiplas ferramentas, como e-mail, processo eletrônico, processo físico, entre outros.
- k) Mapear os gargalos de funcionamento da área de pagamentos do Departamento de Administração de Pessoal, a fim de verificar as condições para reformulação dos fluxos de trabalho, alocação de pessoal e/ou, capacitação de pessoal, mitigando problemas de fluxo de trabalho inerente a processos de pagamento, realização de cálculos e produção de planilhas financeiras.

## RESPONSÁVEIS

JOÃO PAULO FONSECA DE ALMEIDA  
Mestrando em Administração Pública/Profiap  
Universidade Federal de Alagoas  
[joaopaulobrz@gmail.com](mailto:joaopaulobrz@gmail.com)

PROF. DR. NILSON CIBÉRIO DE ARAUJO LEÃO  
Universidade Federal de Alagoas  
[nilson.araujo@feac.ufal.br](mailto:nilson.araujo@feac.ufal.br)