

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
CURSO DE MESTRADO**

GERALDO FERREIRA DE SIQUEIRA JUNIOR

Sob o véu do modelo gerencial: a implantação de instrumentos de gestão gerencial no IFPE à luz da nova administração pública

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
CURSO DE MESTRADO**

GERALDO FERREIRA DE SIQUEIRA JUNIOR

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, em fevereiro de 2013, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Professor Doutor Enivaldo Carvalho da Rocha.

Dissertação de Mestrado apresentada por Geraldo Ferreira de Siqueira Júnior ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **Sob o véu do modelo gerencial:** a implantação dos instrumentos de gestão gerencial no IFPE à luz da nova administração pública, orientada pelo Professor Doutor Enivaldo Carvalho da Rocha e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores (as) doutores (as):

Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha
Presidente

Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Examinadora Interna

Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo
Examinador Externo

Dra. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Coordenadora

Recife, 28 de fevereiro de 2013.

Àqueles gestores brasileiros que, muitas vezes anônimos, mas de forma abdicada e incansável, labutam a vida inteira, na perspectiva de superar as velhas práticas da administração pública e ofertar um serviço de melhor qualidade à sociedade.

AGRADECIMENTOS

Todos os sucessos que obtemos na vida tem a participação de outras pessoas, que de forma direta ou indireta, no momento presente ou pretérito, contribuem para a sua realização. Dessa forma, o mínimo que podemos fazer é agradecer-lhes.

Começo agradecendo a meus pais, Geraldo e Leonice, pela criação, com amor, carinho e, sobretudo, por toda a educação formal e humanística que me propiciaram.

Agradeço à minha amada esposa, Roberta Patrícia, fonte de inspiração, pelo apoio e incentivo através do seu amor incondicional em todas as horas dessa caminhada e às minhas lindas filhas, Sthéfanne Gracy, Raíssa Grazielle, e as gêmeas Rafaela Gabriela e Rayane Gabriele pelo carinho, compreensão e paciência nas minhas ausências neste período.

A meu orientador, Professor Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha, pela disponibilidade, paciência e clareza nas orientações.

Ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pelo excelente trabalho, em mais de uma década, de formação e preparação de gestores para desenvolvimento da região e, principalmente, a seu quadro de professores por todos os conhecimentos que socializaram conosco, de forma ética e dedicada, durante todo esse curso de mestrado.

Aos colegas da turma X do Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, pelos bons momentos de convívio e compartilhamento de experiências em busca do conhecimento, em especial à Ana Carla, Austrínio, Bruno, Fernando e Sandra, colegas de IFPE. Não posso esquecer-me da colega da turma X e do IFPE, Juliana Andrade, coordenadora e relatora do nosso grupo, pela dedicação, paciência e exemplo de companheirismo.

Aos colegas Alexandre Marinho, Ancelmo e Edicleide, companheiros de carona às sextas e sábados, pela ajuda, pelos debates e amizade.

Aos professores Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar e Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo por aceitarem o convite, de forma gentil, para participar da banca examinadora dessa dissertação de mestrado.

À professora Dra. Rezilda Rodrigues pelas sugestões apresentadas na qualificação do projeto de pesquisa.

Aos professores Doutores Bartolomeu Cavalcanti, Dalson Figueiredo Brito e Carlos Amorim pela imensa contribuição para a concretização desse trabalho.

Aos servidores da secretaria do Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste por estarem sempre à nossa disposição, realizando as suas funções de forma humana, dedicada e profissional.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE por reconhecer a importância de qualificar seu quadro funcional, através do seu Programa de Capacitação de Servidores, realizando o convênio com o Programa de Mestrado da UFPE.

Aos servidores em cargo de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE, que participaram da pesquisa, respondendo de forma solícita o questionário aplicado.

A boa gestão pública é aquela que define com clareza o planejamento estratégico com objetivos e metas, recruta os melhores elementos através de processos seletivos públicos, treina permanentemente os servidores, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, também psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar quais instrumentos do modelo de gestão pública gerencial, previstos na reforma da administração pública no Brasil dos anos de 1990 e nos pressupostos teóricos do modelo de gestão gerencial, foram implantados e o seu nível de implementação, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE. Para tanto, utilizou-se como parâmetros, o marco institucional da Reforma, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE e a literatura especializada em gestão pública gerencial ou (Nova Gestão Pública), que preconizam a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado pelo setor público. É importante ressaltar que a pesquisa limitou-se a identificar e descrever a implantação e o nível de implementação dos instrumentos de gestão gerencial especificamente no IFPE. Para o alcance dos objetivos propostos, a metodologia utilizada baseou-se no método raciocínio dedutivo, através da abordagem de naturezas quantitativa com finalidade exploratório-descritiva. Os meios utilizados na pesquisa foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Como estratégia de pesquisa utilizou-se a pesquisa documental, através da análise minuciosa de diversos documentos da instituição e a pesquisa de campo, utilizando-se de questionários aplicados aos principais gestores do IFPE, na maioria dos *campi*. As respostas foram avaliadas, através da análise comparativa com o modelo analítico da pesquisa, constituído de cinco dimensões organizacionais e vinte instrumentos de gestão gerencial, baseados no PDRAE e nos pressupostos teóricos do modelo de gestão pública gerencial. Os resultados demonstram que do ponto de vista formal, aferido através da pesquisa documental, a instituição implantou um percentual alto de instrumentos em relação ao número de instrumentos pesquisados. No entanto, do ponto de vista do nível de implantação e de implementação na visão dos principais gestores da instituição, pesquisados por meio de questionários estruturados, constatou-se que o IFPE implantou um número reduzido de instrumentos e na sua maioria com baixos níveis de implementação.

Palavras-chave: Gestão pública, Reformas administrativas, Administração pública gerencial

ABSTRACT

This present research has as objective identifying which public administration manager instruments were implanted and their implementation level in Pernambuco Federal Education Science Technology Institute – named in Brazil as IFPE, previewed on Brazil public administration reform in 90s according to the theoretical presupposed management database models. Thus, it put to use as parameters, the institutional reform marks, the plan of director of the state apparatus – the PDRAE and the specialized literature in public management manager or (New Public Management) that advocate from private sector management incorporation instruments to public sector. It's important to stand out that the research limited to identify and describe the implantation and the level specifically administration management implementation instruments at IFPE. For the proposal objectives reached, the used methodology was based on reasoning deductive method about the nature quantitative approach with descriptive purpose. The means used in this research were bibliographic, documental and a field one. As a research strategy it used a documental research through the thorough analyses of various Institutions documents and the field research using itself from applied questionnaires to the IFPE mainly managers in the campus majority. The evaluated responses through the comparative analyses with the analytic research model constituted of five organizational dimensions and twenty administration management instruments, based on PDRAE and theoretical previewed in Public administration management model. The results demonstrated according to the formal viewpoint, measured through the documental research the Institution implanted a high percentage instruments in relation to the researched number instruments. Notwithstanding, from the level implantation and implementation viewpoint in the Institution principal managers researched seeing by means of structured questionnaires it was found that IFPE implanted the reduced instrument numbers and in its majority with low implementation levels.

Keyword: Public management, administrative reforms, public administration manager.

INSTITUIÇÃO PESQUISADA

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escopo da pesquisa.....	28
Figura 2 - Modelo de gestão patrimonialista.....	43
Figura 3 - Modelo de gestão burocrático.....	47
Figura 4 - Modelo de gestão gerencial.....	53
Figura 5 - Distribuição dos <i>campi</i> do IFPE.....	85
Figura 6 - Organograma Geral do IFPE.....	88
Figura 7 - Desenvolvimento da pesquisa.....	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Rede Federal com projeção até 2014.....	83
Gráfico 2 - Evolução do orçamento e da despesa com pessoal.....	93
Gráfico 3 - Percentual de implantação dos instrumentos gerenciais no IFPE.....	113
Gráfico 4 - Instrumento implantado por dimensão de gestão organizacional.....	114
Gráfico 5 - Nível de implementação planejamento estratégico.....	118
Gráfico 6 - Nível de implementação dos objetivos para cada área da organização.....	119
Gráfico 7 - Nível de implementação da autonomia administrativa ao gestor.....	120
Gráfico 8 - Nível de implementação da avaliação e indicadores institucionais.....	121
Gráfico 9 - Taxa de implementação por instrumento gerencial.....	124
Gráfico 10 - Nível de implementação da capacitação permanente de pessoal.....	126
Gráfico 11 - Nível de implementação de eficácia na transmissão das informações.....	129
Gráfico 12 - Nível de implementação de mecanismo de acesso às informações.....	130
Gráfico 13 - Nível de implementação de parceria com setores da sociedade.....	132
Gráfico 14 - Nível de implementação prestação de contas (<i>accountability</i>).....	132
Gráfico 15 - Nível de implementação de participação e controle social.....	133
Gráfico 16 - Taxa de implementação por instrumento gerencial.....	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais diferenças entre os órgãos da administração direta e indireta.....	34
Quadro 2 - Modelo de gestão patrimonialista.....	43
Quadro 3 - Modelo de gestão burocrático e as dimensões de análise organizacional.....	47
Quadro 4 - Modelo gerencial inglês e seus aperfeiçoamentos.....	51
Quadro 5 - Modelo de gestão gerencial e as dimensões de análise organizacional.....	54
Quadro 6 - Formas históricas de administração pública no Brasil.....	57
Quadro 7 - Principais diretrizes da gestão gerencial.....	66
Quadro 8 - Diferenças entre administração burocrática e gerencial.....	67
Quadro 9 - Setores, formas de propriedade e formas de gestão.....	69
Quadro 10 - Principais mudanças legais introduzidas pela Emenda 19 de 1998.....	72
Quadro 11 - Marcos da evolução dos Programas de excelência pública.....	76
Quadro 12 - Evolução histórica dos Institutos Federais.....	82
Quadro 13 - Grau de formação dos professores do IFPE.....	91
Quadro 14 - Formação acadêmica dos servidores administrativos do IFPE.....	91
Quadro 15 - Caracterização da população amostral.....	98
Quadro 16 - Modelo Analítico da Pesquisa.....	101
Quadro 17 - Dimensão gestão estratégica.....	106
Quadro 18 - Dimensão estrutura organizacional.....	107
Quadro 19 - Dimensão gestão de pessoas.....	107
Quadro 20 - Dimensão gestão da informação.....	108
Quadro 21 - Dimensão participação e controle social.....	108
Quadro 22 - Nível de implantação do instrumento gestão gerencial.....	110

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA - Agência Nacional de Água

ANAEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CIS/PCCTAE - Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

COSB - Comissão de Simplificação Burocrática

CPA - Comissão Permanente de Avaliação

CPPD - Comissão Permanente de Pessoal Docente

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A

GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFPE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC - Ministério da Educação

NGP - Nova Gestão Pública

NII - Número de Indicadores Implantados

NTI - Número Total de Indicadores

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S/A

PGI – Percentual Geral de Implantação

PII – Percentual Individual do Indicador

PROAD - Pró-Reitoria de Administração

PRODEN - Pró-Reitoria de Ensino

PRODIN - Pró-Reitoria de Integração e Desenvolvimento Institucional

PROEXT - Pró-Reitoria de Extensão

PROPESQ - Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

PQSP - Programa da Qualidade no Serviço Público

QPAP - Programa Qualidade e Participação na Administração Pública

SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SPSS - *Statistical Package for Social Sciences*

SWTO - força, fraqueza, oportunidade e ameaças

UNEDS - Unidades Descentralizadas

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de implantação diagnóstico institucional.....	117
Tabela 2 - Percentual de implantação planejamento estratégico.....	118
Tabela 3 - Percentual de implantação definição dos objetivos para cada área.....	119
Tabela 4 - Percentual de implantação autonomia administrativa ao gestor.....	120
Tabela 5 - Percentual de implantação avaliação e indicadores institucionais.....	121
Tabela 6 - Percentual de implantação gestão baseada em resultados.....	122
Tabela 7 - Percentual de implantação horizontalização da estrutura organizacional.....	122
Tabela 8 - Percentual de implantação integração entre as diversas áreas.....	123
Tabela 9 - Percentual de implantação descentralização administrativa.....	123
Tabela 10 - Percentual de implantação simplificação dos processos administrativos.....	124
Tabela 11 - Taxa de nível de implementação por instrumento gerencial.....	124
Tabela 12 - Matriz de correlação.....	125
Tabela 13 - Percentual de implantação capacitação permanente de pessoal.....	126
Tabela 14 - Percentual de implantação incentivo a criatividade funcional.....	127
Tabela 15 - Percentual de implantação adequação do corpo funcional.....	128
Tabela 16 - Percentual de Implantação avaliação de desempenho individual.....	128
Tabela 17 - Percentual de implantação eficácia nas transmissões geradas.....	129
Tabela 18 - Percentual de implantação sistema estruturado de informações.....	130
Tabela 19 - Percentual de implantação mecanismo de acesso às informações.....	130
Tabela 20 - Percentual de implantação parceria da organização com a sociedade.....	131
Tabela 21 - Percentual de implantação prestação de contas (<i>accountability</i>).....	132
Tabela 22 - Percentual de implantação mecanismo de controle social (conselhos).....	133
Tabela 23 - Taxa de nível de implementação dos instrumentos gerencias.....	134
Tabela 24 - Matriz de correlação.....	135
Tabela 25 - Percentual médio de implantação dos instrumentos na visão dos gestores.....	136
Tabela 26 - Percentual médio de implementação dos instrumentos na visão dos gestores....	136

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1 - O PROBLEMA DA PESQUISA.....	24
1.1 Problematização.....	24
1.2 Justificativa e relevância da pesquisa.....	25
1.3 Pergunta da pesquisa.....	26
1.4 Hipótese de trabalho.....	26
1.5 Objetivos.....	27
1.5 Delimitações.....	28
CAPÍTULO 2 - MARCO TEÓRICO.....	30
2.1 Breves definições de administração pública.....	30
2.2 Como se organiza a administração pública no Brasil.....	32
2.3 Por que reformar a administração pública.....	36
2.4 Modelos de gestão pública.....	40
2.4.1 O modelo patrimonialista.....	41
2.4.2 O modelo burocrático.....	44
2.4.3 O modelo de gestão gerencial.....	50
2.5 Trajetória das reformas da administração pública no Brasil.....	55
2.5.1 Da família Real à reforma burocrática da era Vargas.....	55
2.5.2 O Decreto-Lei 200 de 1967 – rumo à administração gerencial.....	59
2.5.3 Constituição de 1988, “avanço ou retrocesso administrativo”?.....	62
2.6 Reformas dos anos 90 no Brasil - reafirmação do modelo gerencial.....	64
2.6.1 O Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE (1995).....	67
2.6.1.1 Dimensão institucional/legal.....	70
2.6.1.2 Dimensão Cultural.....	73
2.6.1.3 Dimensão gestão.....	74
2.6.1.4 Programas de qualidade como estratégias de mudanças.....	75
2.6.1.5 Estratégia atual: Gestão por ou para Resultados.....	78

CAPÍTULO 3 - CARACTERIZAÇÃO DO IFPE.....	81
3.1 Desvendando a trajetória de transformações.....	81
3.2 Missão e Visão do Futuro.....	84
3.3 Concepção e natureza jurídica.....	84
3.4 Modalidades e oferta de ensino.....	85
3.5 Finalidades, características e objetivos.....	86
3.6 Estrutura organizacional.....	88
3.7 Quadros funcional e recursos financeiros.....	91
CAPÍTULO 4 - O QUADRO METODOLÓGICO.....	94
4.1 Do método de pesquisa.....	94
4.2 Da natureza da abordagem da pesquisa.....	95
4.3 Da finalidade da pesquisa.....	95
4.4 Dos procedimentos ou meios de pesquisa.....	96
4.5 Do universo da pesquisa e população amostral.....	97
4.6 Da estratégia da pesquisa.....	99
4.7 Do modelo analítico da pesquisa.....	100
4.8 Dos instrumentos de pesquisa e coleta dos dados.....	105
4.9 Do tratamento dos dados da pesquisa.....	109
CAPÍTULO 5 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS RESULTADOS.....	112
5.1 Resultados da pesquisa documental.....	112
5.2 Resultados da pesquisa de campo.....	117
CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
6.1 Dificuldades e limitações encontradas.....	140
6.2 Sugestões.....	140
REFERÊNCIAS.....	142
APÊNDICE.....	149

ANEXOS.....	155
--------------------	------------

Introdução

A administração pública brasileira passou nas últimas décadas por reformas ¹ significativas no seu modo de gestão, em busca de um modelo moderno e eficiente, que pudesse prestar um melhor serviço público à sociedade. Essas mudanças tentavam renovar os paradigmas da administração pública que exigia a busca por novos métodos e práticas de gestão.

Tais transformações que tinham como um dos seus principais objetivos responder ao esgotamento do modelo burocrático e foram introduzidas, em larga escala, com padrões gerenciais no setor público em grande parte do mundo a partir da década de 70, tiveram seu ápice no Brasil com as Reformas administrativas, estabelecida em nosso país, pela Reforma da administração dos anos de 1990, que tinha como marco institucional o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE² de 1995.

Para Bresser-Pereira ³ (1996), o objetivo principal da Reforma era levar a administração pública brasileira de uma administração burocrática desgastada, considerada ineficiente, lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos à administração gerencial. Nesta mesma esteira, argumenta Caio (2009), para quem a proposta da Reforma tinha o objetivo de transformar a administração pública do país de um modelo burocrático a um novo modelo de administração (a administração gerencial), em que predominasse a eficiência e a melhor qualidade dos serviços prestados à sociedade.

De fato, esta Reforma propunha adotar o modelo gerencial na administração pública brasileira, através da implantação de novos instrumentos de gestão, como gestão por resultados, descentralização, flexibilização, eficácia e eficiência, uma administração baseada,

¹ Reformas implantadas no Brasil a partir de 1995, que buscavam implantar na administração pública brasileira o modelo de gestão gerencial. Ver Bresser Pereira (1996).

² Plano elaborado como marco da Reforma, que fazia um diagnóstico da burocracia e levava a administração pública brasileira à administração gerencial. Ver PDRAE (1995).

³ Bresser-Pereira foi o Ministro do (MARE) - Ministério da Administração e Reforma do Estado à época da Reforma e um dos seus idealizadores. Já escreveu diversos artigos e livros sobre o tema: reforma do Estado e da administração pública.

observando-se as particularidades do setor público⁴, na gestão das empresas privadas, respeitando-se, contudo, a natureza pública das organizações.

Conforme foram estabelecidas no PDRAE (1995), essas mudanças tinham que considerar os princípios, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza das organizações públicas e que impactavam na sua gestão. Para Rezende (2004), não se tratava de fazer concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que a administração pública tinha que ser excelente e eficiente.

É evidente que o setor público brasileiro necessitava construir um modelo condizente com as mudanças ocorridas no mundo contemporâneo, acompanhar as transformações ocorridas a nível mundial, principalmente com o advento da globalização nas mais diversas áreas e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, e sobretudo, a evolução do nível de exigência da sociedade, cada vez mais sabedora dos seus direitos, prestando-lhe serviços de boa qualidade, respondendo com maior agilidade e eficiência⁵ aos anseios dessa população, insatisfeita com os serviços recebidos deste setor público.

Por outro lado, conforme descreve Bresser-Pereira (1996), a burocracia pública existente em nosso país se apresentava lenta, excessiva em alguns setores, e escassa⁶ em outros, com foco nos processos, sujeitos às regras padronizadas, altamente burocratizadas, com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência de qualificação de pessoal, com recursos inadequados desde os logísticos das instalações à tecnologia da informação, muito embora houvesse alguns poucos focos de excelência.

Em contrapartida, na visão dos formuladores da Reforma, o novo modelo de administração pública constituía um avanço e até certo ponto um rompimento com essa administração burocrática. Isto não significa, entretanto, que negasse todos os seus princípios.

⁴ A Reforma gerencial dos anos 90 significava, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas advindas da iniciativa privada, sem deixar de considerar as particularidades do setor público.

⁵ Podemos encontrar na literatura várias definições para eficiência, no entanto, todas convergem para a de Gomes (2009), a qual o conceito de eficiência é aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados.

⁶ Essa escassez constata-se no fato da maioria dos autores serem unânimes em reconhecer que a burocracia nos moldes definidos por Max Weber não foi totalmente implantada em nosso país.

Pelo contrário, a administração pública gerencial estava apoiada na anterior, da qual conservava, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais. A diferença básica estava na forma de controle, que deixava de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continuava um princípio basilar.

É justamente, no arcabouço dessas transformações inseridas na administração pública brasileira e em outros países no mundo, a partir das últimas décadas do século XX, que se constrói este trabalho. Nasce de um conjunto de indagações e inquietações do mestrando e tem como objetivo identificar quais os instrumentos do modelo de gestão pública gerencial foram implantados⁷ e o seu nível de implementação⁸ no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE. Para tanto, utilizou-se como parâmetros o PDRAE de 1995 e os pressuposto teórico do modelo de gestão gerencial⁹.

Vale ressaltar, contudo, que não é interesse desta pesquisa realizar uma análise teórico-conceitual da Reforma ou, especificamente, se a reforma gerencial no Brasil dos anos 90 logrou sucesso, vários autores já discorreram sobre o assunto¹⁰ com posições antagônicas sobre a implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira.

No entanto, o foco da pesquisa é basicamente estudar a implantação e implementação de instrumentos de gestão gerencial no IFPE. Instrumentos que, segundo a Reforma, levaria as instituições públicas do país a outro paradigma com novas formas de gestão, de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores.

O trabalho é composto por seis capítulos, sendo que o Capítulo I tem como objetivo definir seus parâmetros, apresentando o problema da pesquisa, a relevância e a justificativa, a suposição, os objetivos e as delimitações do tema.

⁷ Utiliza-se neste trabalho o termo “implantar” na sua forma literal, ou seja, inserir, fixar, estabelecer, conforme preceitua o dicionário Houaiss (2001).

⁸ Já o termo “implementação” é utilizado como o conjunto de ações realizadas para desenvolver aquilo que foi implantado, ver Rua (1997).

⁹ É um modelo que introduz padrões gerenciais na administração pública, proposto em substituição ao modelo burocrático em grande parte do mundo ocidental a partir das últimas décadas do século XX, ver Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (1996).

¹⁰ Vários autores já analisaram conceitualmente a reforma gerencial com posições antagônicas. Ver, Lima Junior (1998); Rezende (2004); Abrucio (2002); Bresser-Pereira (2008) entre outros.

No Capítulo II, é apresentado o marco teórico sobre o qual se apoia a pesquisa, enfatizando-se, de forma breve: a administração pública brasileira, breves definições; a organização da administração pública em nosso país; a necessidade de reformar esta administração pública; os principais modelos de gestão pública; a trajetória e as reformas da administração pública no Brasil; a reforma gerencial no Brasil dos anos 90 do século XX e as novas estratégias para implantação do modelo gerencial.

No Capítulo III, é apresentada a instituição objeto da pesquisa, sendo traçado o histórico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE, a sua importância, a sua missão e visão institucional, natureza jurídica, finalidade, características e objetivos, bem como a sua estrutura organizacional.

No Capítulo IV, encontra-se o quadro metodológico da pesquisa, no qual serão apresentados os métodos e as estratégias para o alcance do objetivo do estudo.

No Capítulo V, são apresentados os resultados da pesquisa, baseado no estudo realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE, aplicando o modelo proposto no quadro metodológico.

No Capítulo VI, são feitas as considerações finais sobre a pesquisa, apresentadas as dificuldades e proposto sugestões para o desenvolvimento de estratégias para que a instituição possa implantar e implementar instrumentos gerenciais de forma eficaz.

CAPÍTULO 1 - O PROBLEMA DA PESQUISA

1.1 Problematização

As organizações públicas mundo afora vêm enfrentando grandes transformações, inclusive nos seus paradigmas, no sentido de transformá-las em organizações mais eficientes. No Brasil, a transformação nos modelos de organização do aparelho do Estado tem seu ápice em meados dos anos 90 do século XX, com a Reforma gerencial, introduzida, no país, pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995, o qual pretendia, através de mudanças do modelo de gestão existente, transformar o setor público brasileiro de forma que pudessem oferecer serviços com mais qualidade à sociedade.

Dentro desta perspectiva, o discurso da Reforma da administração pública no Brasil de 1995, é que seria adotado pelas nossas organizações, através do PDRAE, o modelo de gestão gerencial. Um modelo adaptado da gestão das empresas privadas que, observando-se as especificidades do setor público, seria implantado nas organizações públicas brasileiras como forma de superar o modelo de gestão burocrática¹¹ e torná-las mais eficientes. Contudo, para que as nossas organizações públicas transformassem os seus atuais modelos em “modelos de gestão gerencial”, segundo o Plano Diretor (1995), deveriam ser implantadas em nossas organizações algumas mudanças estruturais, quais sejam:

- a) a modificação da estrutura institucional/legal, que alterava a Constituição e dependia diretamente do Congresso Nacional, e foi realizada em parte através da Emenda Constitucional¹² 19 de 1998 em conjunto a outras leis infraconstitucionais¹³;
- b) na estrutura cultural¹⁴, que superasse a cultura burocrática existente em nosso país rumo à gestão gerencial; e

¹¹ Para os defensores da Reforma gerencial a superação do modelo burocrático fazia parte dos principais desafios das reformas.

¹² A Emenda Constitucional 19 de 1998, segundo Torres (2004), significou avanços inquestionáveis, alterando parte significativa da Carta Magna, principalmente nos artigos relacionados à administração pública.

¹³ Segundo o PDRAE (1995), para a realização completa da mudança na dimensão institucional/legal, fazia-se necessário além da Emenda à Constituição a mudança em algumas leis infraconstitucionais, principalmente na área administrativa e de pessoal.

¹⁴ Para o PDRAE (1995) um dos entraves da nossa administração pública estava na cultura burocrática que precisava ser superada.

c) na estrutura de gestão, que implantava, nas organizações públicas do país, instrumentos¹⁵ de gestão da iniciativa privada, apoiadas em técnicas de “como fazer, com que métodos, com que modos, sob orientação de quais valores”.

Segundo o PDRAE (1995), a reforma concreta do aparelho do Estado ocorreria nesta última dimensão. Era através dela que a administração pública se tornaria mais efetiva e eficiente; que ocorreriam as mudanças culturais necessárias; que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorreriam; que se definiriam os indicadores de desempenho; que se treinaria e motivaria o pessoal e que se desenvolveriam estratégias flexíveis para a efetivação das metas estabelecidas.

Diante de tudo isso, após quase duas décadas do início da reforma da administração pública no Brasil do fim do século XX, não se sabe até que ponto as organizações públicas brasileiras transformaram seus antigos modelos de gestão pública burocrática em gestão gerencial¹⁶, implantando e conseqüentemente implementando instrumentos referendados pela Reforma e nos pressupostos teórico do modelo de gestão gerencial. É importante salientar, que não se tem conhecimento de pesquisa com dados científicos sobre o tema.

Sendo assim, é esta a problemática desta pesquisa, saber até que ponto o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE implantou e implementou instrumentos do modelo de gestão gerencial, referendados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico do modelo gerencial.

1.2 Justificativa e relevância da pesquisa

É desse processo de reformas ocorridas no mundo e no Brasil a partir das últimas décadas do século XX, que exigiram do setor público, várias mudanças, inclusive de paradigmas, no sentido de tornar as suas organizações mais eficientes e preparadas para atender à crescente demanda da sociedade, que se constrói essa pesquisa.

¹⁵ Os pressupostos teóricos da administração pública gerencial a nível nacional e mundial apresentam uma grande variedade de instrumentos gerenciais, que podem ser implantados nas organizações públicas, no caso brasileiro ver PDRAE (1995); Bresser-Pereira (1996); Abrucio (1997) e Mathias-Pereira (2012).

¹⁶ Existem poucos trabalhos no Brasil que estudam o modelo de gestão atual de determinada organização pública. E, na sua maioria, sem avaliar a implantação dos instrumentos de gestão gerencial especificamente.

Não se tem conhecimento de pesquisas acadêmicas voltadas à implantação e implementação dos instrumentos de gestão pública gerencial nas organizações públicas brasileiras. Por esse motivo, este trabalho que tem como foco um estudo do modelo de gestão do IFPE, é realmente original e justifica-se no fato de poder favorecer o setor público brasileiro e a sociedade, mostrando-lhes quais os instrumentos foram implantados e o seu nível de implementação em uma organizações públicas no Brasil.

É importante destacar que, não somente na Rede Federal de Educação Tecnológica¹⁷ há organizações públicas que possuem características semelhantes ao IFPE, como também em outras áreas nos níveis municipal, estadual e federal, o que torna o estudo de suma importância para a administração pública brasileira.

Por tudo isto, ratifica-se que o tema abordado é de grande valor para o aperfeiçoamento da administração pública no Brasil, uma vez que se entende que através da pesquisa científica realizada na academia pode-se contribuir imensamente, descrevendo até que ponto a organização em estudo implantou e implementou instrumentos do modelo de administração gerencial e, dessa forma, com os resultados da pesquisa, originar um conhecimento novo que poderá oferecer propostas para adequação do modelo de gestão do IFPE, visando melhorar os seu desempenho organizacional no sentido de oferecer um serviço eficiente e de qualidade para a sociedade.

1.3 Pergunta da pesquisa

Até que ponto o Instituto Federal de Educação, Ciência e tecnologia de Pernambuco - IFPE implantou instrumentos do modelo de gestão gerencial, baseado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico deste modelo de gestão?

1.4 Hipótese de trabalho

Segundo Marconi e Lakatos (2010), depois que se formula o problema, propõe-se uma resposta provisória, isto é: uma hipótese. Vergara (2010) escreve que hipóteses são a antecipação da resposta ao problema. Se for formulada sob a forma de pergunta, as hipóteses

¹⁷ A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é formada por diversas instituições públicas em todo o Brasil, atuando na área de educação, que possuem características e modelos de gestão semelhantes.

o são sob a forma de afirmação. A investigação é realizada de modo que se possa confirmar ou, ao contrário, refutá-la.

Diante disso, baseado na experiência empírica do mestrando na área de gestão, juntamente com o conhecimento da literatura sobre o tema, sobretudo baseado no PDRAE e nos pressupostos teóricos do modelo de gestão gerencial, apresenta-se como hipótese, desta pesquisa, que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE não implantou e nem implementou, em sua plenitude, os instrumentos do modelo de gestão pública gerencial.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo geral:

O objetivo geral desta pesquisa é:

Identificar até que ponto foram implantados e implementados, no IFPE, instrumentos do modelo de gestão gerencial à luz da reforma administrativa no Brasil dos anos 90 do século XX e nos pressupostos teóricos deste modelo de gestão.

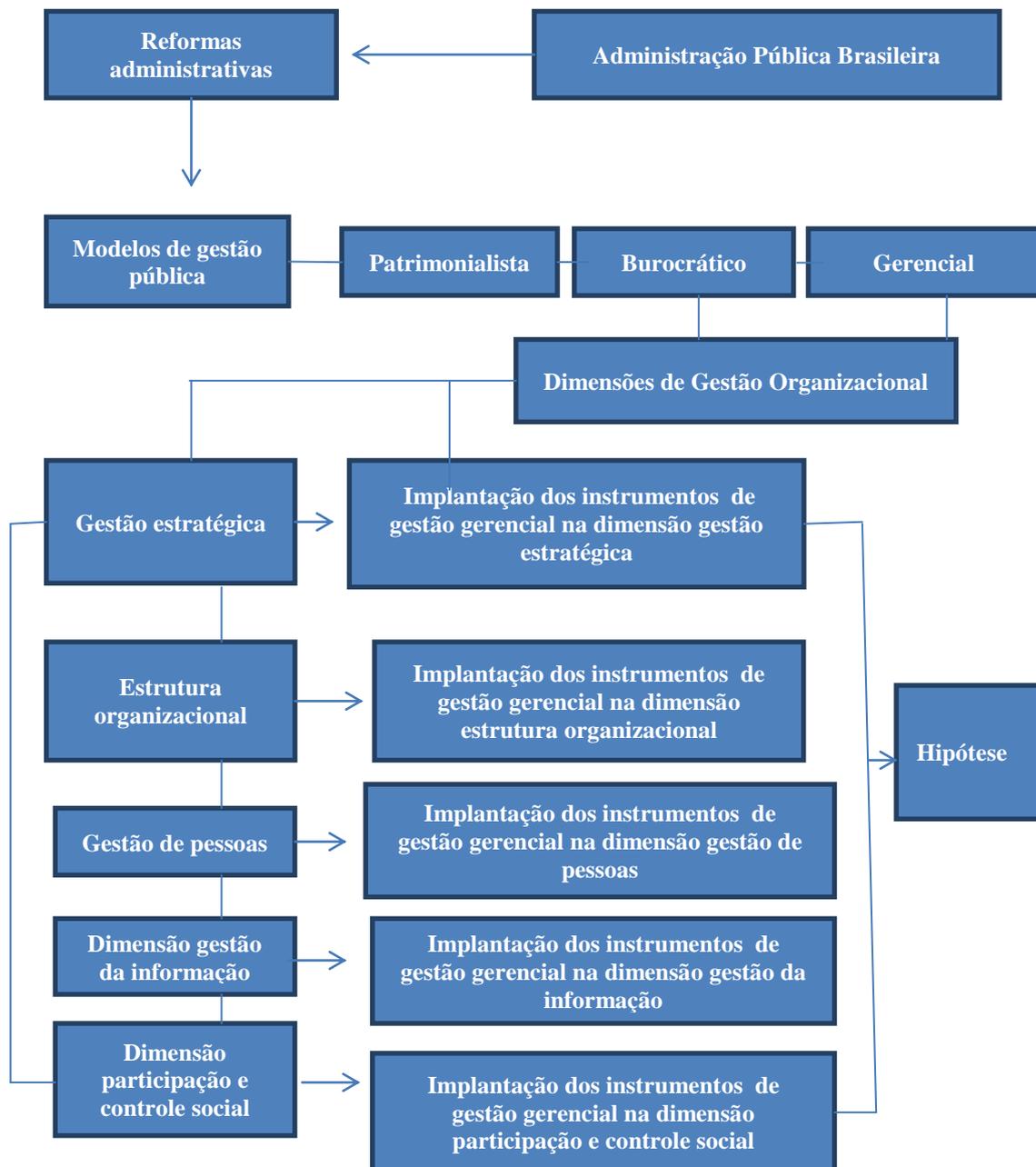
1.5.2 Objetivos específicos:

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- a) Identificar, através da pesquisa documental, quais os instrumentos de gestão gerencial foram implantados no IFPE;
- b) Identificar qual o percentual de implantação dos instrumentos do modelo de gestão gerencial em relação aos indicadores estabelecidos no estudo.
- c) Identificar a implantação e os níveis de implementação desses instrumentos gerenciais na visão dos principais gestores do IFPE.

A definição de tais objetivos insere-se dentro de uma lógica que articula alguns temas e aspectos próprios da área da administração pública e para facilitar tal entendimento, mostra-se na figura 1, o Escoto da pesquisa, que facilitará a compreensão acerca do caminho que se seguiu para se atingir os objetivos propostos.

Figura 1 – Escopo da pesquisa



Fonte: adaptado de Souza (2007)

1.6 Delimitação temática

Nos projetos de pesquisa dificilmente se consegue atingir todos os elementos considerados ideais e que surgem na mente do pesquisador. As enormes dificuldades no

levantamento de informações e na extração dos conhecimentos individuais são limitantes, e isso é inerente a qualquer pesquisa. Para Cervo e Bervian (2002), delimitar um tema é selecionar um tópico ou parte deste tópico para que se possa focalizar em um assunto.

O tema sobre implantação da reforma da administração pública é muito vasto, pois envolve inúmeras organizações de natureza complexa e com muita diversidade. Sendo assim, este trabalho limitar-se-á a realizar um estudo específico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE e descrever até que ponto ele implantou, após a reforma da administração pública no Brasil nos anos 90 do século XX, instrumentos do modelo de gestão pública gerencial.

CAPÍTULO 2 - MARCO TEÓRICO

2.1 Breves definições de administração pública

Bresser-Pereira (1996) define administração pública do país em seu sentido amplo, entendido como sendo a estrutura organizacional do Estado, em seus Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados e Municípios).

Para Souza (2007), por ser uma ciência muito jovem, comparada a outras ciências, a administração pública ressenete-se de aprofundamento científico que produza um arcabouço conceitual que possa dar sustentação teórica aos estudos e as pesquisas realizados neste campo de conhecimento.

Pode-se encontrar na literatura várias definições de administração pública, uma destas é a de Dwight Waldo (1971, p. 6), o autor argumenta, em seu trabalho, o que é administração pública, afirmando: “A administração pública é a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo; e complementa: é a arte e a ciência da gerência aplicada aos negócios de Estado”.

Bobbio (2001), por sua vez, alega que em seu sentido mais amplo, a administração pública indica o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesses públicos ou comuns, numa coletividade ou numa organização estatal.

Matias-Pereira (2012, p. 249) visualiza a administração pública como um complexo sistema político-administrativo composto de órgãos e instituições, encarregado da execução, visando buscar o bem comum:

Administração pública, num sentido amplo, é um sistema complexo, composto de instituições e órgãos do Estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer de forma adequada a autoridade política e as suas demais funções constitucionais, visando o bem comum. Designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas.

Chiavenato (2008) assenta que a administração pública é o aparelho do Estado, visando os fins do governo. Para o autor ela funciona como instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, no sentido de dar plena e

cabal satisfação das necessidades coletivas básicas. Chiavenato (2008, p. 95) argumenta que no fundo, o progresso e o desenvolvimento de uma nação passam obrigatoriamente pela administração:

Como bem lembrava Peter Drucker, não existem países ricos nem países pobres, mas sim países bem-administrados e países mal administrados. Daí, a amplitude e grandeza com que se apresenta a Administração Pública. Ainda mais quando os componentes básicos do setor público são o Estado, o Governo e a administração Pública.

A administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para consecução dos interesses coletivos, abrangendo as funções exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender, concretamente, às necessidades coletivas. Dessa forma, em síntese, pode-se entender que os fins da administração pública se resumem num único objetivo: realizar o bem comum da coletividade administrada. Meirelles coloca que toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo (MEIRELLES, 2007).

A administração pública no Brasil, na visão de Di Pietro (2003, p. 54), é conceituada com base em dois aspectos: objetivo (também chamado material ou funcional) e subjetivo (também chamado formal ou orgânico) e assim pode ser analisada:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Para melhor evidenciar a relevância da administração pública para a sociedade brasileira, é essencial ainda, compreender e identificar as suas características mais relevantes, com vistas a situar com clareza a sua importância nas transformações do mundo contemporâneo, assim, mostra-se-á abaixo as suas principais características, adaptado de Brasil (2009):

➤ A administração pública é regida pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público;

- O controle social é requisito essencial para administração pública contemporânea em regimes democráticos, o que implica em garantia de transparência de suas ações e atos e na institucionalização de canais de participação social;
- A administração pública não pode fazer acepção de pessoas, deve tratar a todos igualmente e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se aos casos previstos em lei;
- A administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente;
- A atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundo de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção de bem comum;
- A administração pública tem como destinatário de suas ações os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável;
- O conceito de partes interessadas no âmbito da administração pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas também, o valor final agregado para a sociedade;
- A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis;
- A administração pública só pode fazer o que a lei permite. A legalidade fixa os parâmetros de controle da administração e do administrador, para evitar desvio de conduta.

2.2 Como se organiza a administração pública no Brasil

A organização da administração pública brasileira nos moldes que se conhece hoje é consequência das tentativas de modernização do seu aparelho do Estado¹⁸, principalmente a partir da década de 60 do século XX. Essas tentativas tiveram seu apogeu com a reforma

¹⁸ O PDRAE (1995) define aparelho do Estado como o conjunto de órgãos do governo encarregados de administrar o Estado.

administrativa do regime autoritário¹⁹ ou Decreto-Lei 200 de 1967, colocado como um marco na tentativa da superação da rigidez burocrática (CHIAVENATO, 2008), podendo ser considerada o primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

Este Decreto-Lei se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Na visão de Costa (2008), esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências.

Bresser-Pereira (1996) vai na mesma esteira e apregoa que o Decreto 200 de 1967 foi o primeiro sinal de administração pública gerencial no Brasil. Segundo o autor, foi a através dele que, para gerir o conjunto de atividades sobre sua responsabilidade, a administração pública brasileira, organizou-se em administração direta e indireta, visando propiciar melhor desempenho para a máquina pública brasileira.

Para Alexandrino e Vicente (2009) essa organização em administração direta e indireta, somente tornou-se regra em toda administração pública brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda 19 de 1998. Pois, até então o Decreto-Lei 200 de 1967 estabelecia a regra somente para a administração pública federal, ou seja, com o dispositivo da carta magna, os estados, Distrito Federal e os municípios adotam a mesma organização administrativa.

No entender de Alexandrino e Vicente (2009), no nosso país, a administração direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado. Esses órgãos são a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que realizam o exercício das atribuições das atividades administrativas de forma centralizada, ou seja, quando os serviços estão sendo prestados diretamente pelas pessoas políticas e constitucionalmente competentes.

Teixeira (2012), por sua parte, reforça essas características, argumentando que os órgãos que fazem parte da administração direta são aqueles que vinculados ao poder central, estão sob a responsabilidade direta do Chefe do Executivo, seja na esfera Federal, estadual ou

¹⁹ Para uma melhor análise das tentativas de reformas no período autoritário, entre 1964 a 1985, ver Costa (2008).

municipal e suas características são ainda a ausência de personalidade jurídica própria e o financiamento pelo orçamento público de sua estrutura funcional e de suas ações.

Por outro lado, conforme conceitua Alexandrino e Vicente (2009), a administração indireta é o conjunto de pessoas jurídicas, sem autonomia política, que vinculada à administração direta, exerce a competência para, de forma descentralizada, realizar o exercício das atividades administrativas. Diz-se que essas entidades estão exercendo as atividades administrativas de forma descentralizada.

A base da ideia da administração indireta encontra-se no instituto da descentralização, que vem a ser a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. A descentralização pode ser feita de várias formas, com destaque a descentralização por serviços, que se verifica quando o poder público (União, estados, municípios ou Distrito Federal) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público, surgindo as entidades da administração indireta.

A administração indireta, na análise de Meirelles (2007), é o conjunto dos entes (entidades com personalidade jurídica) que vinculados a um órgão da administração direta, prestam serviço público ou de interesse público. No entender de Teixeira (2012), as entidades da administração indireta possuem personalidade jurídica e patrimônio próprio e estão vinculadas diretamente ao órgão da administração direta do Poder Central.

Estas entidades se diferenciam principalmente pela sua natureza, visto que os órgãos da administração direta não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e financeira e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera de poder. O quadro 1 apresenta tais diferenças entre administração direta e a indireta.

Quadro 1 - Principais diferenças entre os órgãos da administração direta e indireta

Administração Direta	Administração Indireta
Ausência de personalidade jurídica - os órgãos da administração direta não são pessoas jurídicas.	Personalidade jurídica – são pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado.
Não podem contrair direito e assumir obrigações.	Podem contrair direito e assumir obrigações.
Ausência de patrimônio próprio, pois não podem contrair direito e assumir obrigações.	Possuem patrimônio próprio (conjunto de bens, direitos e obrigações).
Capacidade processual excepcional (expressamente previsto em lei), ou seja, incapacidade processual como regra geral (como autor ou réu de uma ação).	Plena Capacidade processual
	As pessoas da administração indireta só podem ser instituídas mediante lei específica (criada ou autorizada).
Não estão vinculadas a órgãos.	Estão vinculadas a órgãos da administração direta.

Fonte: próprio autor

A Reforma do aparelho do Estado de 1995, ou reforma gerencial, através da Emenda Constitucional 19 de 1998 e de outras leis ordinárias, trouxe outro arcabouço institucional para a administração pública brasileira com a criação das autarquias especiais (agências executivas e regulatórias) e outras organizações sociais²⁰, bem como da possibilidade do contrato de gestão com entidades de direito privado, através da publicização²¹.

São exemplos de entidades da administração indireta no Brasil, incluindo as transformações oriundas da Emenda Constitucional 19 de 1998:

Autarquias:

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social;

²⁰ Sobre a criação e instituição das organizações sociais no Brasil como instrumentos da reforma gerencial ver Bresser-Pereira (1998), para uma avaliação da implantação das organizações sociais após a Reforma gerencial dos anos 90 ver Peregrino (2009).

²¹ Segundo o PDRAE (1995), através de um programa de publicização, o Estado transfere para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle, via contratos de gestão.

IFPE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.²²

Autarquias especiais agências executivas e agências reguladoras:

INPI - Instituto Nacional de propriedade Intelectual;

IMETRO - Instituto de Metrologia;

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações;

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica;

ANA – Agência Nacional de Água.

Fundações públicas:

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Empresas públicas:

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Sociedades de economia mista:

Banco do Brasil

Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A

2.3 Por que reformar a administração pública

Para Bresser-Pereira (1996) a necessidade de reformar o aparelho de Estado, através da administração pública gerencial, surgiu na segunda metade do século XX, com alguns objetivos: a) buscar meios aptos a enfrentar a crise fiscal do Estado; b) como estratégia para reduzir custos; c) atuar de maneira a proteger o patrimônio público e, principalmente, d) pelo descontentamento com a administração pública burocrática, visando modernizar a administração pública e tornar os serviços a cargo do Estado mais eficientes. Assim relata Bresser-Pereira (1996, p. 5):

²² O IFPE - Instituição criada nos termos da Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, vinculada ao Ministério da Educação, é um órgão da administração indireta e possui natureza jurídica de autarquia.

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Ainda para Bresser-Pereira (1998) o modelo burocrático se justificava na Europa, na época do Estado liberal dos séculos XVIII e XIX, como um antídoto às práticas patrimonialistas, mas que, de acordo com o autor, hoje não mais se justificaria, pelo menos nas suas formas tradicionais. O autor diz que se verificou, no momento que o pequeno Estado liberal do século XIX deu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, que a burocracia já não mais atendia aos anseios do cidadão.

Na visão de Abrucio (1997), a reforma gerencial a nível mundial vem na esteira de um processo fruto do grande colapso econômico que se instalou a partir do início da década de 70 com a crise do petróleo. A modernização do modo de administração do Estado era palavra de ordem desde a década de 70 em quase todo mundo, pois devido à crise econômica havia um esgotamento do antigo consenso social a respeito do papel do Estado que perdia forças rapidamente.

Segundo Abrucio (1997), este consenso social chamado “*Welfare State*” ou Estado do bem estar-social correspondia à dimensão social do modelo de sociedade então vigente. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população.

Além da crise econômica que culminou com o fim do consenso social também chamada de “Era Dourada” do capitalismo mundial, período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento, o autor concorda também que havia o esgotamento do modelo burocrático weberiano. Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vinha caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. Segundo Abrucio (1997), foi aí que o modelo gerencial começou a preencher um vácuo teórico e

prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

No entender de Abrucio (1997), a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social - tarefa esta nem sempre bem sucedida - foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. O autor observa que, para responder a essa crise, o primeiro passo foi resolver as limitações do modelo burocrático weberiano. Dessa forma, houve a adoção de certos padrões gerenciais na administração pública, inicialmente, e com mais vigor, em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia) e, depois, na Europa continental e Canadá.²³

É importante destacar, conforme apregoa Abrucio (1997, p. 12), que embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal nos governos (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a este contexto, no entanto, dentro também de uma perspectiva de modernização do Estado, através do *managerialism*,²⁴

(...) o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos.

Naquele momento, para Abrucio (1997, p. 7), o modelo gerencial e suas implicações na administração pública estavam sendo discutido em toda parte do planeta, seja na Europa Ocidental, no Leste europeu ou no Terceiro Mundo:

Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas.

²³ Abrucio (1997) apresenta a trajetória das reforma gerencial em uma perspectiva internacional.

²⁴ Os conceitos do *managerialism* (gerencialismo em português), segundo Abrucio (1997), invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores, respectivamente de Thatcher e Reagan nas últimas décadas do século XX.

Na visão de Torres (2004), há uma explicação parcial e incompleta quando se diz que a crise fiscal do Estado subsidiou todo processo de reformas, principalmente a partir da chegada de Thatcher e Reagan, na Inglaterra e Estados Unidos respectivamente. Para o autor, seria equivocado atribuir o início da reforma da administração pública apenas à necessidade de se fazer o ajuste fiscal ou ao fato da burocracia sofrer com crises de desempenho. Na sua visão, as reformas são frutos também da relação da burocracia com a democracia²⁵, visto que, a cada estágio mais elevado da noção de cidadania, as cobranças da sociedade por melhores serviços públicos tendem a se intensificar.

Segundo Torres (2004, p. 29), “não basta mais desempenhar uma quantidade enorme de atribuições sociais, é preciso atender com eficiência, economicidade e agilidade o cidadão/eleitor, que cada vez mais exige uma administração pública à altura”. A sociedade tem dado pouca relevância ao fato da reforma da administração ser fruto da evolução do processo de evolução de cidadania, quando os cidadãos exigem do Estado que preste serviços públicos de melhor qualidade.

Por outro lado, sabe-se que as organizações públicas brasileiras em geral possuem modelos de gestão sem fundamentação científico-metodológica e, na maioria das vezes, seu desempenho não é monitorado sistematicamente. Não se avalia a qualidade dos serviços prestados e aumentam-se cada vez mais os gastos públicos, enquanto à população continua insatisfeita com os serviços públicos oferecidos.

Mathias-Pereira (2012, p. 67) constata que “A modernização da administração pública brasileira, em sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar diversos objetivos (...)”. Dentre esses objetivos na visão do autor, destaca-se a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Para que se alcance esse objetivo, a administração pública brasileira precisa passar por mudanças de regras e processos, implantando um novo modelo de gestão. Na visão de Mathias-Pereira (2012), o sucesso desse novo modelo, deve-se ressaltar, passa pelo interesse de cada organização pública de implantar novos e modernos instrumentos para atingir seus objetivos.

²⁵ Para uma análise mais profunda da relação da burocracia com a democracia, ver Torres (2004).

Segundo ainda Mathias-Pereira (2012), o que se buscou com a reforma na administração pública brasileira foi a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Este último pautado em princípios da administração privada traz novos instrumentos de gestão, os quais os reformadores da Reforma acreditam que podem ser aplicados com sucesso em vários setores da nossa administração pública.

2.4 Modelos de gestão pública

Para ajudar no alcance dos objetivos do estudo em foco analisar-se-á a natureza dos modelos de gestão pública, do patrimonial, passando pelo burocrático até o gerencial. Suas origens, seus instrumentos, fatos históricos e seus referenciais teóricos. O conhecimento sobre os modelos de gestão ajudará, juntamente às pesquisas documentais e de campo, a realizar o estudo da implantação dos instrumentos de gestão pública gerencial no IFPE.

No entanto, cabe ressaltar, a princípio, que esses três modelos não se sucederam de forma linear e indiscutível no tempo, marcando fortemente cada período da evolução do aparato administrativo público mundial e brasileiro. No caso específico do contexto brasileiro, esses modelos, muitas vezes, sobrevivem dentro de um mesmo sistema. Torres (2004) argumenta que pode-se constatar que técnicas mais gerenciais e eficientes eram aplicadas em órgãos da administração pública muito antes até do Decreto-Lei 200 de 1967 que buscou introduzir mais sistematicamente práticas gerenciais no setor público brasileiro. Como também, apesar do esforço para implantar um modelo gerencial na nossa cultura administrativa nos anos 90 do século XX, práticas patrimonialistas ainda são empregadas no cotidiano da administração pública brasileira.

Secchi (2004) corrobora com essa visão argumentando que dentro das organizações públicas ainda se pode encontrar processos cumulativos de modelos²⁶ e que muitas vezes, o pesquisador pode se deparar com fragmentos de vários modelos, até mesmo do patrimonialismo pré-burocrático.

²⁶ Além de Secchi (2004), vários outros autores e estudos, na literatura em administração pública, discorrem sobre o processo cumulativo de modelos em organizações públicas brasileiras.

Começa-se a caracterização de modelos de gestão pública com Maximiano (2000), em que para o autor, o conceito de modelo de gestão ou de administração de forma geral (público ou privado) é um conjunto de doutrinas e técnicas do processo administrativo.

Na definição de modelo de gestão pública, vemos em Vendramini, que a autora define modelo de gestão pública como sendo: “(...) o conjunto de práticas administrativas postas em execução pela direção de uma organização para atingir seus objetivos”. (VENDRAMINI, 2007, p. 2).

Já para Fiates (2007, p. 92):

(...) a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas.

Souza (2007) afirma adotar o entendimento que os modelos são abstrações de uma dada realidade. A realidade que envolve nossa gestão pública é permeada por uma série de elementos e dimensões característicos das heranças, crenças, culturas e práticas arraigadas na administração pública brasileira.

No Brasil, os modelos de gestão pública, mais estudados, classificam-se em patrimonialista, burocrático e gerencial.

2.4.1 O modelo patrimonialista

Podemos caracterizar esse modelo de gestão marcado precipuamente pelo uso de bens e recursos públicos em benefício próprio de quem governa. O modelo patrimonialista de administração pública é uma herança cultural das monarquias absolutistas, antes do Estado moderno, no qual a “coisa pública” era extensão da propriedade do rei. No entendimento de Teixeira (2008, p.21):

Como consequência natural desta fase, a administração pública - embora mínima - era formada de acordo com a vontade do poder econômico dominante. Os valores da cidadania e da soberania não eram divulgados nesta época. Os serviços públicos prestados pelo Estado não atendiam aos anseios da sociedade.

Para Bresser-Pereira (1998), no patrimonialismo, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam *status* de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas. A *res publica* não era diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração.

Conforme ainda Bresser-Pereira (1998), a administração patrimonialista definia as monarquias absolutas, em que o patrimônio público e privado era confundido. Neste tipo de administração o nepotismo, o empreguismo e a corrupção eram as normas. Para o autor esse tipo de administração revelar-se-ia, mais adiante, incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX.

No Brasil, o Estado tem a sua origem calcada na herança patrimonial da corte portuguesa, que traz por certo, desta época, a falta de uma linha divisória entre o público e o privado, da falta de relações impessoais nas relações de poder, em que os bens públicos e privados se misturam. Pode-se afirmar que este modelo esteve basicamente presente na esfera pública brasileira, especialmente no período colonial, no qual o Estado atuava como ente central na organização e na provisão de todas as ações de políticas públicas e sociais.

Segundo Faoro (1975), neste período, a propriedade do governante se confundia nos seus aspectos públicos e privados, as rendas e as despesas eram aplicadas juntamente aos gastos da família real e em bens e serviços da comunidade.

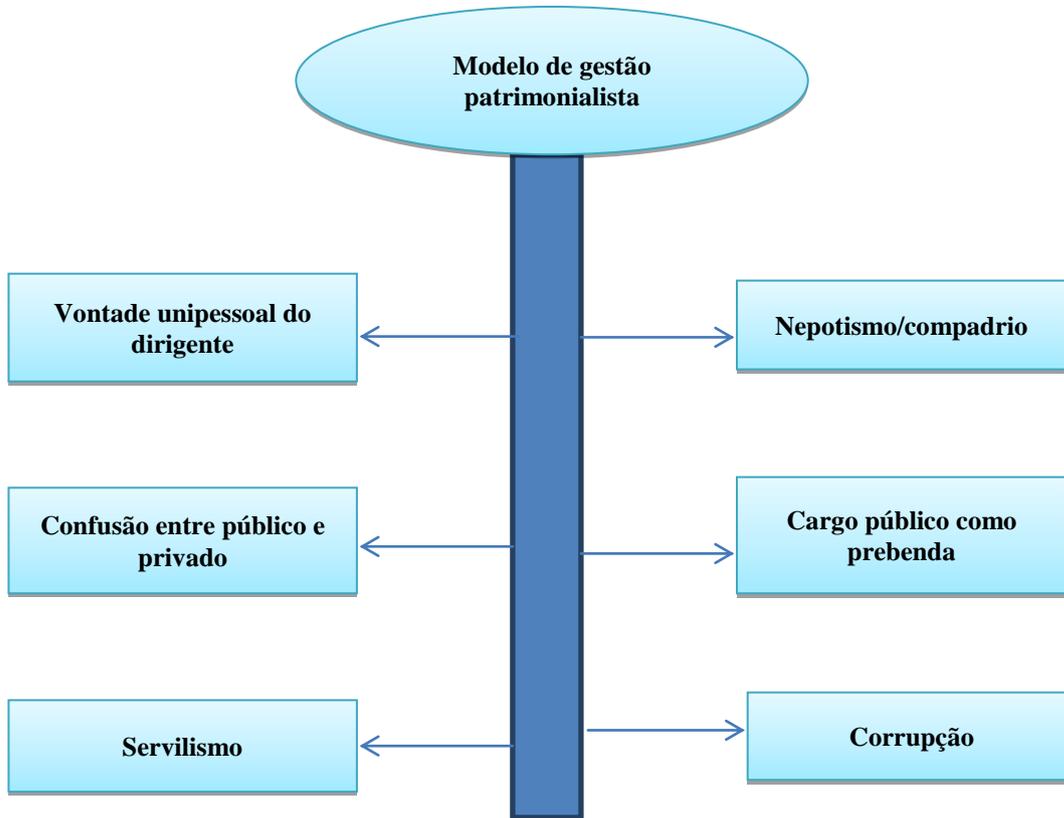
Holanda (1995), por sua parte, nos revela que “o nosso patrimonialismo” está relacionado ao modelo de sociabilidade brasileira que é principalmente imputado à herança portuguesa, a qual demonstrava falta de fidelidade às relações impessoais e da dificuldade que vem da época de separar a vida pública da vida privada.

Souza (2007, p. 61), traz algumas características e especificidades acerca do patrimonialismo em termos de modelo de gestão pública no Brasil:

(...) em termos de modelos de gestão pública, o patrimonialismo moldou e consolidou algumas especificidades distintivas que o caracterizou na administração pública como: (1) confusão daquilo que é público com o privado; (2) predomínio da vontade unipessoal do dirigente; (3) práticas de nepotismo e relações de compadrio; (4) cargos públicos como prebendas; (5) corrupção; e (6) servilismo.

Tomamos em Souza (2007, p. 62) o mapa sintético das características do modelo de gestão patrimonialista, apresentado na figura 2.

Figura 2 - modelo de gestão patrimonialista



Fonte: (SOUZA, 2007, p. 62)

A fim de facilitar a compreensão e a visualização dos modelos de gestão pública, Souza (2007) elaborou um quadro explicativo, em que aborda quatro dimensões analíticas e os elementos que caracterizam as dimensões de análise organizacional: estrutura, estratégia, relação com o ambiente e política, quadro 2.

Quadro 2 - modelo de gestão patrimonialista

Dimensões de análise	Característica típica	Instrumentos principais
Estrutura	Pré-Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco complexas, baixa especialização, • Baixo grau de departamentalização, • Pouca formalização, • Ampla esfera de controle e • Autoridade centrada em uma única pessoa.

Estratégia	Simples e Determinadas	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigente principal define e decide as estratégias, • Possibilidade de previsão e pouca pressão ambiental, • Plano mais estático e lentamente mutável.
Relação Ambiente	Estável e Pouca Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de poucos fatores ambientais, • Baixo de grau de interdependências entre as partes, • Fatores permanecem os mesmos, a mudança é lenta, • Possibilidade de previsão e pouca ameaça ambiental.
Política	Vontade Pessoal e Habilidade Política	<ul style="list-style-type: none"> • Uso da organização e do cargo público em benefício próprio, • Uso da capacidade de persuasão, manipulação e convencimento, • Aproximação com pessoas influentes ocupantes de cargos estratégicos.

Fonte: adaptado de (SOUZA, 2007)

Entretanto, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornaram dominantes, o mercado e a sociedade civil passaram a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. Segundo Bresser-Pereira (1998), o patrimonialismo foi o principal fator que deu causa ao surgimento da burocracia. Na visão do autor, o modelo de administração público burocrático foi adotado em muitos países visando substituir aquele tipo de administração.

2.4.2. O modelo burocrático

Max Weber apud Matias-Pereira (2012, p. 54) comenta: “A burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

Para Chiavenato (2008) esse modelo surgiu no cenário mundial na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção, e o nepotismo patrimonialista. Esse modelo é ligado por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito e é baseado em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar. São características próprias desse modelo, a profissionalização,

a meritocracia, a hierarquia, a impessoalidade, o formalismo, o controle rígido dos processos, entre outros.

No entendimento de Bresser-Pereira (2009, p. 206) “as economias capitalistas e liberais adotaram a administração pública burocrática, classicamente descrita por Max Weber como uma forma racional-legal²⁷ de dominação, entre os séculos XVIII e XIX”. Segundo este autor, a administração burocrática clássica baseada nos princípios da administração do exército prussiano foi implantada em substituição à administração patrimonialista que definia as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos, nos principais países europeus.

Para Weber (2000) esse modelo burocrático, chamado (modelo burocrático weberian²⁸), era a forma mais eficiente de uma organização, pois trazia intrinsecamente ligados a autoridade racional-legal.

O modelo burocrático proposto por Weber definia, portanto, os atributos da organização racional-legal, estando estes voltados para garantir:

- a divisão do trabalho entre os participantes;
- a hierarquia;
- a existência de regras gerais de funcionamento;
- um rígido controle dos procedimentos;
- a separação entre propriedade pessoal e organizacional;
- a seleção de pessoal com base na meritocracia.

Esse modelo se propunha ainda a reger os agrupamentos sociais por meios de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalismo e impessoalidade.

Weber (2000) claramente definiu a burocracia como o tipo ideal de organização que aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal. A citada racionalidade seria um ponto chave da definição da burocracia de Weber. No seu trabalho Secchi (2004, p. 351) considera que:

²⁷ Weber definiu três tipos de dominação: a tradicional, a carismática e a racional-legal.

²⁸ Modelo atribuído ao sociólogo alemão Max Weber que o analisou e o sintetizou em seu clássico livro “Sociedade e economia”.

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

Para Souza (2007), Weber neste tipo de organização diz que a dominação se exerce sobre um grande número de pessoas, em que os governados atendem às ordens dos governantes. Deste ponto de vista, a legitimação e a organização administrativa passam a ser as duas principais dimensões na construção de uma tipologia da dominação.

A dominação no sentido weberiano pode ser de três tipos: a carismática, dotada de uma qualidade excepcional, a qual impõe a sua autoridade porque as pessoas têm fé em sua figura; a tradicional, que o poder é passado de forma hereditária e a racional-legal, com base no princípio da lei e normas que regem determinada organização do país.

De acordo com Chiavenato (2008), a burocracia, segundo Weber, trazia consigo diversas vantagens: primeiro, devido a sua racionalidade, o que significa dizer que procura os meios mais eficientes para atingir as metas da organização, isto é, uma forma de organização que se baseia na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível dos seus alcances.

No Brasil, o modelo burocrático sucedeu o Estado patrimonialista, que predominou até a década de 30 do século XX, a partir de então, o modelo de administração posto em prática, após a derrocada das oligarquias regionais e a ascensão de Vargas ao poder foi esse modelo burocrático weberiano, o qual deu início ao estado administrativo no Brasil.

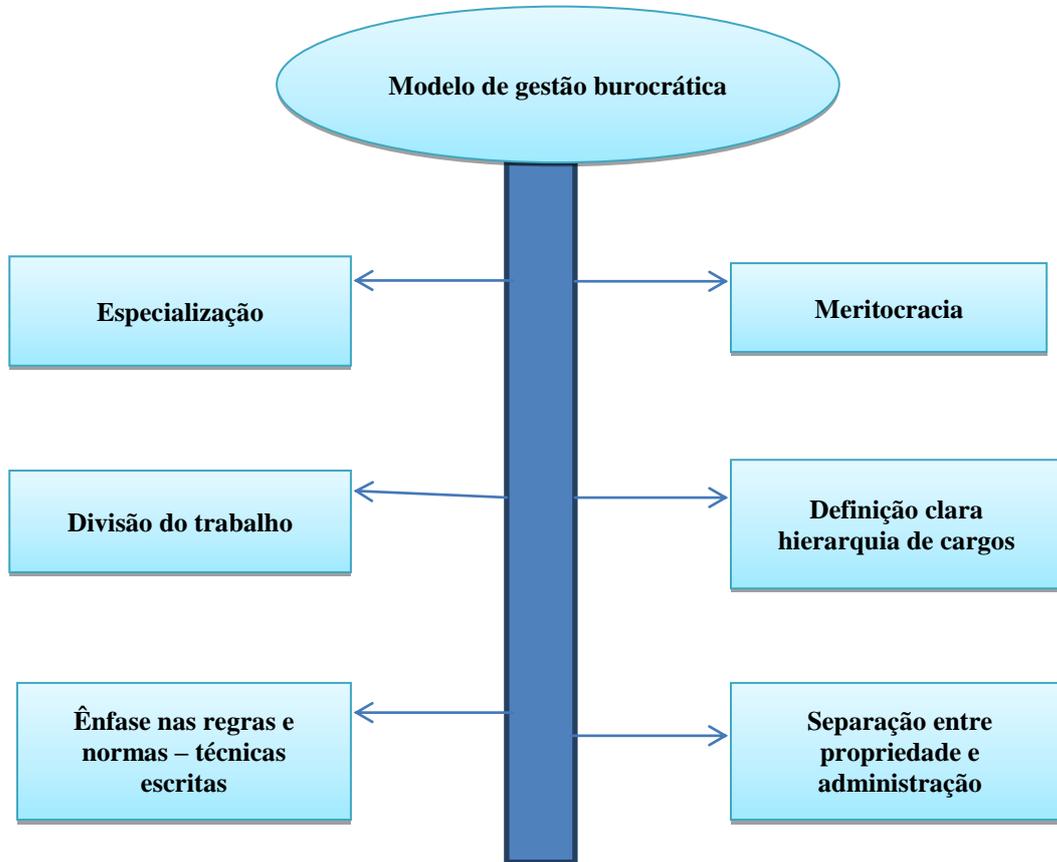
É bom ressaltar que, segundo Torres (2004), nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo, em muitos casos, administrado através de práticas²⁹ que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalização, atributos essenciais da burocracia. E conclui com o argumento que é impressionante a capacidade de resistência do patrimonialismo na cultura administrativa brasileira, como dizia Raymundo Faoro³⁰.

²⁹ Muitos autores comentam que estas práticas são o nepotismo, o clientelismo o fisiologismo e a corrupção.

³⁰ Ver Raymundo Faoro em *Os donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (1975), a formação da cultura patrimonialista no Brasil.

Tomamos em Souza (2007, p. 66) o mapa sintético das características do modelo de gestão burocrática, exposto na figura 3 e no quadro 3, respectivamente.

Figura 3 - Modelo de gestão burocrático



Fonte: (SOUZA, 2006, p. 67)

Quadro 3 - modelo de gestão burocrática e as dimensões de análise organizacional

Dimensões de análise	Característica típica	Elementos principais
Estrutura	Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Clara divisão do trabalho, • Especialização das funções, • Estrutura complexa, altamente hierarquizada, • Divisão de poder a partir de níveis hierárquicos (quanto mais se afasta do topo, menor é o poder delegado), • Processos de trabalho e formas de controle definidos formalmente por normas e regras rígidas.
Estratégia	Técnico-econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Definidas e decididas pela autoridade legal,

		<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de previsão e existência de poucas pressões ambientais, • Plano mais estático e lentamente mutável, • Ênfase no atendimento das regras e normais legais.
Relação Ambiente	Estável com certa Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de muitos fatores ambientais, • Interdependência entre as partes, • Fatores permanecem constantes, mudanças lentas, • Possibilidade de previsão, • Existência de algumas ameaças ambientais.
Política	Informações privilegiadas e domínio regras e normas legais	<ul style="list-style-type: none"> • Uso das normas e regras em benefício próprio ou de grupos, • Aproximação a pessoas com domínio da informação, regras e procedimentos.

Fonte: adaptado de (SOUZA, 2007)

No entanto, o modelo burocrático weberiano disseminado na administração pública em todo mundo durante o século XX passou a ser alvo de críticas, pois foi considerado por vários autores ineficiente e inadequado para a maioria das organizações públicas num contexto de globalização e desenvolvimento tecnológico.

Merece destaque a observação constante no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995, p. 11), afirmando que o modelo de gestão burocrática ao levar,

(...) por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.

Já Souza (2007, p. 75), ao explicar sobre o modelo burocrático, diz que essa estrutura com tal nível elevado de detalhamento pode levar à disfunção da burocracia ao afirma que,

(...) uma organização burocrática possui clara divisão do trabalho e especialização de suas funções. Sua estrutura organizacional possui natureza fortemente hierarquizada, o que proporciona uma clara definição da distribuição do poder entre as diversas unidades e subunidades e delinea o acesso e os caminhos a serem percorridos pelos indivíduos na organização. Assim como a sua estrutura, todos os processos de trabalho e controles são definidos de forma clara e detalhados. Tal detalhamento de procedimentos, por sua vez, gera o que se conhece como disfunção

da burocracia, ou seja, o apego excessivo às normas e regulamentos. Desta forma, normalmente, uma organização que trabalhe com base em procedimentos burocratizados atribui maior importância aos meios do que aos fins da organização.

São as principais disfunções da Burocracia³¹:

- Exagerado apego aos regulamentos;
- Excesso de formalismo e de papelório;
- Resistência a mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização como base do processo decisório;
- Superconformidade às rotinas e procedimentos;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

É certo que a implantação do modelo burocrático buscou, principalmente, combater as práticas patrimonialistas e essa burocracia representaria um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal (séculos XVIII e XIX), como um antídoto a essas práticas, mas que, de acordo com Bresser-Pereira (1998), esse modelo não mais se justifica pelo menos nas suas formas tradicionais, pois se verificou, no momento que o pequeno Estado liberal do século XIX deu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, que a burocracia já não mais atendia aos anseios do cidadão.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. Na verdade, para muitos autores a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Esses defeitos, no entanto, não se revelaram determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado, na época, limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (BRESSER- PEREIRA, 1996).

³¹ Para o estudo mais detalhado das disfunções da burocracia ver: Merton (1949) e Motta (1991).

Abrucio (1997) relata que o fato incontestável sobre administração pública, considerado mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos da forma gerencial, é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea. Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. O autor coloca que se fortalece cada vez mais a ideia de que o modelo tradicional de gestão pública é ineficiente e que o modelo de gestão do setor privado é o ideal, favorecendo o surgimento de novas alternativas.

Dessa forma, o padrão burocrático de organização do Estado começou a ser questionado e revisto, surgindo um novo modelo de gestão: o gerencialismo (pós-burocrático). Assim relata Abrucio (1997, p. 7):

É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Neste mesmo sentido argumenta Secchi (2004), quando diz que o modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas, foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos.

2.4.3 O modelo de gestão gerencial

Conforme Souza (2007), o movimento gerencial possui três grandes abordagens, e teve início nos Estados Unidos e na Inglaterra:

- 1) a *New Public Administration*, (A Nova Gestão Pública), de orientação americana, adotada e popularizada durante o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980;
- 2) a *New Public Management*, (A Nova Administração Pública) de orientação mais liberal, nos moldes adotados pela Inglaterra durante o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher, em 1979; e
- 3) o *Managerialism*, vertente de tradição inglesa que gerou na reforma do setor público da Inglaterra três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o consumeirismo e o *public service orientation*, que veremos mais a diante.

Os conceitos do *managerialism* invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores. Abrucio (1997, p. 11) argumenta que “Era, inicialmente, uma maneira bem particular de se utilizar os instrumentos do modelo gerencial, por meio daquilo que chamo de gerencialismo puro, mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização”.

Foram os conservadores ingleses e os republicanos americanos que iniciaram a introdução, num primeiro momento, de um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público (ABRUCIO, 1997).

O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado no caso inglês, como também ocorreu, com algumas ligeiras modificações, na experiência americana do governo Reagan. Para Abrucio (1997) o modelo gerencial puro, principalmente introduzido na Grã-Bretanha, foi se aperfeiçoando e transformou-se no “*Consumerism*”, depois no “*Public Service Orientation*”, como veremos no quadro 4.

Embora existam fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *Consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation* (PSO) não joga fora as ideias desenvolvidas no seio dos daqueles dois modelos:

Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante (ABRUCIO, 1997, p. 28).

Quadro 4 - Modelo gerencial inglês e seus aperfeiçoamentos

Modelos	Gerencial Puro	Foco no consumidor	Orientação ao serviço público
Público	Contribuintes	Clientes/Consumidores	Cidadãos
Orientação	Economia Eficiência Produtividade	Efetividade Qualidade Flexibilidade da gestão Prioridade (Consumidor) Estratégias	<i>Accountability</i> Equidade Transparência Participação social Justiça Cooperação entre

		Descentralização Avaliação de desempenho Competição entre as organizações	as organizações públicas.
--	--	---	---------------------------

Fonte: Adaptado de (ABRUCIO, 1997)

Conforme ver-se em Abrucio (1997), o modelo de administração gerencial não é um corpo fechado, ele vem sofrendo modificações nos países que fincou raízes. E ao mesmo tempo, não se pode dizer que ele substituiu por completo o modelo burocrático weberiano, como ver-se adiante.

Apresenta-se baseados em Abrucio (1997), de forma sucinta, as principais tendências de modificação no antigo padrão burocrático weberiano, vinculadas a estruturas pós-burocráticas profundamente influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial:

- a) Parceria com o setor privado e as organizações não governamentais;
- b) Mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais;
- c) Autonomia às agências governamentais;
- d) Horizontalização e estrutura hierárquica;
- e) Descentralização política;
- f) Maior grau de *accountability*;
- g) Planejamento estratégico;
- h) Flexibilização das regras burocráticas;
- i) Profissionalização do servidor;
- j) Desenvolvimento de habilidades gerenciais.

Assim, a denominação de gerencialismo na administração pública seria referente ao desafio de realizar programas direcionados ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, Bresser-Pereira (1996), com corte de gastos - inclusive de pessoal, aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático. Tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial, tal como era proposto pelos reformadores do

começo da década de 80. O modelo gerencial tenta substituir o modelo burocrático weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado³².

A administração pública gerencial constitui um avanço. Porém, na realidade, o modelo gerencial ou gerencialismo se apoia na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como na admissão de pessoal segundo critérios rígidos e no sistema de remuneração estruturado, entre outros preceitos. Uma das principais diferenças existe na maneira como é feito o controle, que passa a se concentrar nos resultados e não mais nos processos em si, procurando, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados.

Para Secchi (2004), a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Neste mesmo sentido segue Teixeira (2008, p. 24) quando afirma que através do gerencialismo:

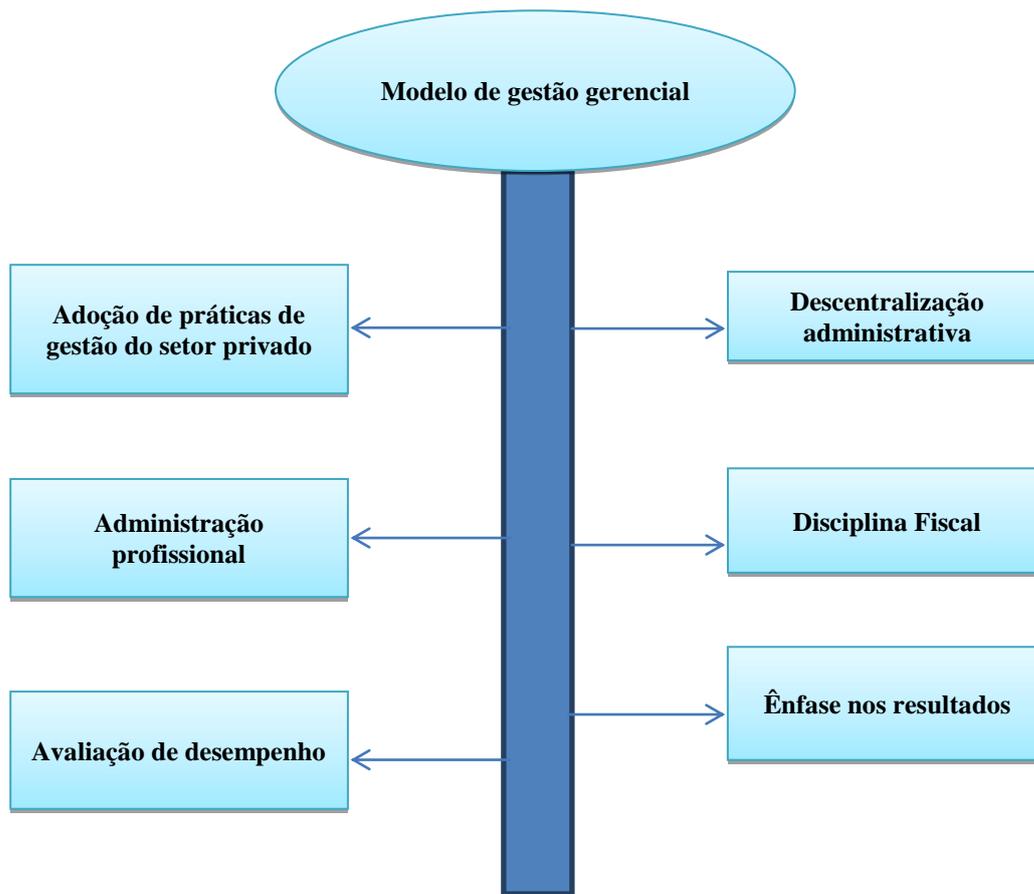
O Estado se volta para atender ao interesse público, incorporando às características burocráticas, boas práticas vivenciadas pela área privada, como por exemplo: conceito de custos na prestação de serviços e o estabelecimento de metas, objetivando aumentar a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.

Para a maioria dos autores que escrevem sobre o modelo gerencial, ele é fundamentado nos princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralizações de funções e incentivos à criatividade.

Tomamos em Souza (2007, p. 78) o mapa sintético das características do modelo de gestão gerencial, exposto na figura 4 e quadro 5.

Figura 4 - Modelo de gestão gerencial

³² Para O PDRAE (1995), essa lógica tinha que respeitar os aspectos inerentes à administração pública.



Fonte: (SOUZA, 2007, p. 78)

Quadro 5 - Modelo de gestão gerencial e as dimensões de análise organizacional

Dimensões de análise	Característica típica	Elementos principais
Estrutura	Pós-Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Formalização apenas das metas e processos globais, • Processos horizontalizados, • Esfera de controle reduzida pelo <i>empowerment</i> e competências, • Autoridade centrada na hierarquia de competências.
Estratégia	Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Definido e decidido mediante participação dos principais agentes organizacionais, • Existência de algum grau de incerteza e de alguns focos de pressão, • Plano com certa flexibilidade, • Ênfase nos resultados organizacionais.
Relação Ambiente	Dinâmico e Complexo	<ul style="list-style-type: none"> • Existem muitos fatores ambientais,

		<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase atendimento demandas cidadãos clientes, • Fatores estão continuamente mudando, • Instabilidade ambiental.
Política	Uso da função planejamento e orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de relações informais com agentes de influência da área de planejamento, • Uso de relações informais com agentes de influência da área de Orçamento, • Uso de informações privilegiadas da função planejamento e orçamento.

Fonte: adaptado de (SOUZA, 2007)

2.5 Trajetória das reformas da administração pública no Brasil

Para Rezende (2004), a trajetória da administração pública brasileira pode ser caracterizada por movimentos de centralização e descentralização, pelo convívio de modelos patrimoniais, burocráticos e modelos gerenciais, portanto, um sistema confuso, fruto, tudo indica, de reformas que padeceram da falta de planejamento e de meios eficazes que dessem conta de sua implementação.

No sentido de compreender melhor essa trajetória da administração pública brasileira é necessário fazer um breve resgate de seu processo histórico de construção. Nela, segundo Bresser-Pereira (2007), estão presentes traços de sua evolução histórica.

Pode-se identificar no Brasil, quatro grandes esforços reformistas ocorridos desde as primeiras décadas do século XX. Tais reformas iniciam-se nos anos 30, durante o período do governo de Getúlio Vargas, chamado “Estado Novo”. Além desta, são consideradas reformas significativas o Decreto-Lei 200 de 1967 do Regime Militar, a Reforma institucional empreendida com a Constituição de 1988 e a Reforma gerencial dos anos 90, ainda no século XX.

Em linhas gerais, o intuito nessa etapa é realizar uma breve análise sobre a trajetória das reformas administrativas no contexto brasileiro.

2.5.1 Da Família Real à reforma burocrática da era Vargas

Costa (2008) nos relata que foi a instalação da corte, em 1808, que transformou uma constelação caótica de organismos superpostos em um aparelho de Estado. Pois mesmo

existindo àquela data, na sede do governo geral (Vice-reino), uma administração colonial relativamente aparelhada, a implantação da administração pública no Brasil, teve início realmente com a chegada da família real.

No entanto, da família Real, passando pelo regime oligárquico, até a década de 1930, esta administração era uma administração patrimonialista que resistia a todos os processos de mudanças, a qual descreveu com maestria Faoro que vai mais além “De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações [...]” (FAORO, 1975, p. 733).

Torres (2004), também se coloca neste sentido e argumenta que entre a descoberta do Brasil em 1500 e a revolução de 1930, o Estado brasileiro é descrito como uma instituição garantidora de privilégios de uma elite rural, aristocrática e parasita, uma elite que gravitava em torno do Estado e lhe arrancava os mais diversos privilégios.

Do ponto de vista da administração pública, esses privilégios acabariam na “profissionalização” da reforma de Vargas nos anos 30 do século XX que tinha como principal objetivo profissionalizar a administração pública brasileira. Para Lima Júnior (1998, p. 5) em: “As Reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”:

A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal.

Durante todo o período antes de 1930, por exemplo, o Estado brasileiro não esboçou nenhum esforço de implantar sua burocracia como Max Weber a compreendia, ou seja, uma organização estruturada com funções definidas, formalização de seus atos, regulamentos e decisões, com autoridade e hierarquia, com deveres e direitos estabelecidos para os funcionários. Segundo Resende (2004), até então, o Estado brasileiro era um verdadeiro mercado de troca de votos por cargos públicos, ou seja, uma combinação de clientelismo e patrimonialismo.

A primeira reforma na administração pública no Brasil é a do governo Vargas, num quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo,

intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. Segundo o PDRAE (1995), a partir da reforma empreendida no governo Vargas a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso e profissionalização do serviço público.

Foi com essa reforma que o Estado tenta iniciar uma administração profissional, através do modelo burocrático, preocupado principalmente com a efetividade da ação pública, ver evolução da administração pública, a partir da chegada da Corte ao Brasil aos anos 90 do século XX, no quadro 6.

Quadro 6 - Formas históricas de administração pública no Brasil

Categoria	1821-1930	1930-1985	1990...
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: adaptado de Bresser-Pereira, (2007, p. 11)

As transformações realizadas através da reforma dos anos 30 do século XX procuravam ainda estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, resultante dos efeitos da grande depressão e, principalmente, promover a racionalização burocrática do serviço público por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (COSTA, 2004).

Foi neste período ainda que se instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP³³, que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma. O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n. 579, de junho de 1938. Conforme Bresser-Pereira (1996), a criação do DASP é a representação não só da primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, porém, também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Esse foi com certeza, o primeiro esforço rumo a uma administração profissional e superação do patrimonialismo no país, que buscava introduzir no aparelho administrativo do Estado a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre

³³ Costa (2008) argumenta que o DASP era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos, que teve uma longa e importante trajetória na administração pública brasileira, sendo extinto somente em 1986.

o público e o privado (COSTA, 2004). No entanto, antes do DASP o governo já promoveria uma série de transformações no aparelho do Estado, neste período foram criadas inúmeras empresas especializadas e Empresas Estatais³⁴.

Este período do primeiro governo Vargas, que vai de 1930 a 1945, é caracterizado por uma administração centralizadora, um Estado intervencionista e com o início de criação de agências descentralizadas (autarquias, fundações e empresas estatais), com a finalidade de tentar superar o clientelismo das oligarquias regionais e de dar mais agilidade à administração pública, em uma mistura de burocracia e gerencialismo.

Contudo, tendo em vista às inadequações do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas tentativas de reformas. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo Juscelino Kubitschek 56-61, com a criação de comissões especiais, como a CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais e a COSB - Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

Do ponto de vista institucional, a década que vai de 1952 a 1962 foi marcada pela realização de estudos e projetos que jamais seriam implementados, conforme comenta Lima Junior (1998, p. 10):

Este período se caracteriza por uma crescente cisão entre administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada (autárquicas, empresas, institutos e grupos especiais ad hoc), dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think tanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se ilhas assim de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração.

³⁴ Segundo Costa apud Lima Junior (1998), até 1939 o governo já havia criado 35 agências e estatais. Muitos autores enxergam nesse processo o primeiro momento rumo a um processo gerencial.

Porém, na visão de Costa (2004), embora tenha havido avanços isolados durante os governos Vargas, Juscelino, Jânio e Goulart, o que se observava era a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização.

Segundo Torres, (2004, p. 151), neste período:

A cada desafio surgido na administração do setor público, decorrente da própria evolução socioeconômica e política do país, a saída utilizada era sempre a criação de novas estruturas alheias à administração direta e o conseqüente adiamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente.

Ainda na década de 60, apesar de toda crise, foi criada a Comissão Amaral Peixoto, que deu início a novos estudos para a realização de uma reforma administrativa que tinha como objetivo principal promover uma ampla descentralização administrativa (MARCELINO, 1988).

2.5.2 O Decreto-Lei 200 de 1967 – rumo à administração gerencial

Durante o governo militar foi editado o Decreto-Lei 200 de 1967, até então, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal. Esse dispositivo legal era uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências.

O Decreto-Lei 200 de 1967 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Segundo Costa (2004, p. 851):

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Esta reforma administrativa realizada pelos militares na década de 1960 constitui para muitos autores um marco na tentativa de superação dos processos rígidos do modelo burocrático, sendo considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Estado brasileiro, pois antecipava sobre vários aspectos a reforma gerencial de 1995. O fato é segundo Martins (1997), que a intenção original da reforma tinha dois objetivos: em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, introduzir o espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal³⁵.

Mediante o referido Decreto-Lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. No conceito de Torres (2012), já naquele momento o Decreto-Lei 200 de 1967, através da flexibilização, visava modernizar a administração pública no Brasil, através da utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizadas pela iniciativa privada. O Decreto instituiu vários princípios fundamentais de racionalidade administrativa que estruturaram a administração pública naquele momento: o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

Esta tentativa de modernização da administração pública, na segunda metade dos anos 60 com o Decreto-Lei 200 de 1967, teve como consequência a criação de várias entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista³⁶) menos sujeitas às restrições e constrangimentos da administração direta, principalmente quanto à contratação e gestão de pessoal e ao processo de compras públicas.

Para Torres (2004), mediante este processo de descentralização administrativa há o repasse de funções e de políticas públicas importantes para a administração indireta crescentemente autônoma, que desfrutava de instrumentos de gestão mais modernos. O Decreto-Lei 200 de 1967 abria uma brecha com liberdade de contratação e demissão pelo

³⁵ Ver-se mais explicitamente no art. 27 do Decreto-Lei 200 de 1967.

³⁶ Nas palavras de Marcelino (1988), a expansão e a multiplicação de novos centros de administração indireta buscavam maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

regime celetista, sem concurso público, para as áreas de pesquisa e órgãos especializados na administração pública.

Contudo, no transcorrer deste processo, uma diferenciação muito prejudicial que até hoje não foi totalmente superada se vai consolidando. A multiplicação de órgãos descentralizados implicou a segregação da administração pública em dois grandes segmentos absolutamente desiguais. Isso resultou no fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta. Enquanto as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista tinham como objetivo dar maior agilidade e flexibilidade às ações do governo e melhor atender às demandas da sociedade e do Estado, a administração direta permanecia submetida aos marcos do modelo burocrático, formal e legal. Assim, o Decreto-Lei 200 de 1967 criava um modelo híbrido (burocrático e gerencial), com capacidade proposta de intervir na vida social e econômica do país (COSTA, 2008).

Nesse sentido, apesar dos avanços, a reforma instituída pelo Decreto-Lei 200 de 1967 não conseguiu eliminar a distância entre a burocracia pública instalada na Administração direta e na indireta, nem garantir a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão. Para Lima Junior (1998, p. 44) “não se institucionalizou uma administração do tipo weberiana; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público”.

Para Bresser-Pereira (1996), o Decreto-Lei 200 de 1967 permitiu a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas e patrimonialistas. De outro lado, não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como “burocrática”. Dessa maneira, segundo autor, a reforma administrativa embutida no referido Decreto ficou pela metade e fracassou.

Após o Decreto-Lei 200 de 1967, tivemos nas décadas de 70 e 80 dois programas de reformas, a desburocratização e a desestatização. De iniciativa do Poder Executivo, os dois programas foram concebidos de forma a atender objetivos complementares que seriam o aumento da eficiência e eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa. Mais especificamente, o programa de desburocratização, instituído pelo Decreto-Lei 83.740, de 18 de julho de 1979, visava à simplificação e à racionalização das

normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis. Já o programa de desestatização visava ao fortalecimento do sistema livre de empresa.

Nos anos 80, após a redemocratização do país até a Constituição de 1988, todos os esforços criados pelo governo através das comissões com responsabilidades de elaborar uma reforma profunda na administração pública, são suspensas devido às atenções estarem voltadas para os planos de estabilização da economia, na prática nenhuma comissão ou grupo executivo, neste período conseguiu implementar as medidas que preconizavam.

2.5.3 Constituição de 1988, “avanço ou retrocesso administrativo”?

Ainda na década 80, tivemos a edição da nova Carta Magna, com a Constituição Federal de 1988³⁷ que representou uma verdadeira reforma do Estado. Proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção.

Entretanto, do ponto de vista da administração pública, a nova Constituição, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a administração descentralizada do Decreto-Lei 200 de 1967, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta que, apesar de casos de ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração pública.

Eis alguns motivos que fez o PDRAE (1995, p. 21) considerar a Constituição de 1988, do ponto de vista da administração pública, um retrocesso burocrático:

³⁷ Para Bresser-Pereira (1996), esta Constituição representou um retrocesso burocrático sem precedentes, pois, por vários motivos, a nova Carta engessou o aparelho do Estado, através de um enrijecimento burocrático extremo. Sacramentou os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta.

- Foi promovido um engessamento do aparelho estatal ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado;
- A determinação da perda de autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos;
- A instituição de obrigatoriedade do RJU- Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, dos estados membros e dos municípios e da administração indireta;
- A retirada da administração indireta de sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Um bom exemplo dessa situação foi a colocação das autarquias e fundações sob as mesmas regras administrativas e regime jurídico da administração direta. A natureza e as necessidades dessas entidades são diferentes. As fundações públicas, por exemplo, têm como objetivo supervisionar ou executar atividades de pesquisa em áreas que exigem pessoal especializado e flexibilidade de ação (agricultura, saúde, economia, pesquisa científica, estatística, e assim por diante). Para Bresser Pereira (1996), as ações corretas deveriam ter sido controlar a sua expansão e melhorar sua *accountability*, e não dificultar suas atividades ou estrangular sua capacidade de inovação.

A Constituição de 1988 diminuiu a distância entre a administração direta e indireta e, ao mesmo tempo, reduziu a flexibilidade dos órgãos da administração indireta, até então considerada o setor mais dinâmico da administração pública no Brasil. Dessa forma, limitou ainda mais o cumprimento da função executiva dos órgãos da administração indireta, pois fortaleceu a lógica do controle em detrimento da lógica do resultado.

A observação é a de que a Constituição de 1988 e o RJU³⁸ tentaram preservar a administração da prática da utilização política dos cargos, do nepotismo, mas, acabaram por restringir a capacidade operacional do governo, dificultando a aplicação de mecanismos de gestão de recursos humanos que se baseassem em princípio de valorização pelo desempenho profissional de cada agente e permitissem a busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados.

³⁸ Regime jurídico dos servidores ligados à administração pública federal, aprovado pela Lei 11.112/1990, depois replicado pelos estados e municípios brasileiros.

Embora tenha participado da administração do presidente Sarney 1985-1989, Bresser-Pereira (1998) faz uma crítica mais contundente às tentativas de reforma do governo da transição democrática e às mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Ele acredita que a nova Constituinte ignorou completamente as novas orientações da administração pública rumo ao modelo gerencial. Para ele, no plano administrativo houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950.

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir (BRESSER-PEREIRA, 2007). O governo Collor, no início da década de 1990, deu as respostas a elas de maneira equivocada e apenas agravou os problemas existentes. Do ponto de vista da administração pública, o governo Collor³⁹ foi um verdadeiro desastre, conforme argumenta Torres (2004, p. 170):

A rápida passagem de Collor pela presidência provocou, na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes. A administração pública sentiu profundamente os golpes desferidos pelo governo Collor, com os servidores descendo aos degraus mais baixos da autoestima e valorização social, depois de serem alvos preferenciais em uma campanha política altamente destrutiva e desagregadora.

Para tentar reverter o retrocesso burocrático provocado pela nova Constituição, uma década depois de sua promulgação, entre os anos de 1995 e 1998, a administração pública brasileira passara por outra grande reforma no seu aparelho de Estado rumo à administração gerencial. Sobre este tema discutir-se-á com mais profundidade à diante, quando se debaterá os aspectos da reforma gerencial no Brasil.

2.6 Reformas dos anos 90 do século XX no Brasil - reafirmação do modelo gerencial

Como visto anteriormente, administração pública gerencial surgiu, a nível mundial, na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração

³⁹ O governo Collor foi um verdadeiro desastre na administração pública. Sobre o governo Collor e o desmantelamento da administração pública no período ver Torres 2004 e Diniz 1995.

dos serviços que cabiam ao Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público e principalmente a insatisfação contra a administração pública burocrática.

Para muitos autores, a primeira tentativa de implantar uma gestão gerencial na administração pública brasileira já teria acontecido, de forma não bem definida, através do Decreto-Lei 200 de 1967, no regime autoritário. Este Decreto promoveu uma radical descentralização da administração pública brasileira, a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios.

No entanto, na visão de Medeiros (2006), a tentativa de se implantar realmente uma administração gerencial, baseadas nas teorias advindas dos países Anglo-saxão se deram verdadeiramente com a reforma gerencial dos anos 90 do século XX, através da publicação do PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, documento com uma série de diretrizes a serem implementadas na administração pública brasileira. O PDRAE, no entender de Marcelino (1998), inovou, principalmente, ao propor a substituição do modelo burocrático weberiano pelo modelo de administração gerencial.

Em linhas gerais, a proposta de reforma para uma administração gerencial no Brasil partiu da experiência internacional⁴⁰, visto que esse modelo, como se viu anteriormente, já vinha sendo implantado e discutido em várias partes do mundo. Para Bresser-Pereira (2008), os primeiros países a reconhecerem a necessidade de implantação de novas formas de gestão e embarcar na reforma gerencial do Estado foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia e as reformas foram imediatamente seguidas por outros países, inclusive o Brasil.

Neste sentido, para Abrucio (1997), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995 é um grande avanço, partindo da experiência internacional, mais particularmente da vertente gerencial inglesa, e apontando para a necessidade de se construir uma administração pública moderna, capaz de satisfazer as demandas da sociedade contemporânea em um mundo globalizado.

⁴⁰ No caso brasileiro, o modelo usado foi o da vertente gerencial inglesa, apontando para a necessidade de se construir uma administração pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo em transformação. Ver Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (1998).

O entendimento mais comum é que o modelo burocrático, altamente processualístico, auto-referido, ineficiente, com mecanismos de controle essencialmente centrados nos processos rígidos, caro e sem mecanismos de avaliação, tanto de gestão, quanto de servidores, já não era mais adequado para administração do Estado moderno (TORRES, 2004). O modelo de gestão gerencial pelo contrário, estava voltado para o cliente cidadão, fazia os controles por resultados, apostava na descentralização e na desconcentração da ação estatal. Em síntese, o “gerencialismo” consistia na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão/usuário.

A administração gerencial foi introduzida como estágio superior da administração burocrática. Seus objetivos eram obter mais eficiência e responsabilização da organização do Estado, orientando os serviços públicos para o cidadão cliente. Segundo Bresser-Pereira (1998), idealizador do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a reforma objetivava: a) a busca da eliminação da crise fiscal em que o país mergulhou, através de controle rigoroso das despesas públicas e aumento das receitas; b) a transformação da administração pública burocrática em gerencial, com foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; e c) a melhoria do atendimento das demandas sociais, através da criação de instituições descentralizadas e mais próximas dos cidadãos.

Já para BRASIL (2009), as diretrizes principais da administração gerencial podem ser resumidas da seguinte forma no quadro 7 abaixo:

Quadro 7 - principais diretrizes da gestão gerencial

- Descentralização política e administrativa, transferindo recursos e atribuições para os administradores públicos.
- Adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos (horizontalização), ao invés das estruturas piramidais.
- Flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas.
- Adoção do pressuposto da confiança limitada (autonomia) em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes.
- Controle por resultados, <i>a posteriori</i> , (gestão por resultado) ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos.
- Administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2009)

Para Matias-Pereira (2012), a administração pública gerencial cujos princípios estão expostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995 encontra-se em construção, por meio de novas estruturas institucionais, novos instrumentos de gestão e de novas formas de controle. Nesse esforço, busca contribuir para um processo de aprendizado político e organizacional que torne as instituições mais *accountable*, aumentando a eficiência destas instituições, bem como alcançando um nível elevado de transparência da administração pública.

Por fim, cabe a seguir, apresentar no quadro 8, as principais diferenças em Matias-Pereira (2012) entre administração burocrática e gerencial:

Quadro 8 - Diferenças entre administração burocrática e gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
Apoia-se na noção geral de interesse público	Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos
Garante cumprimento de responsabilidades	Gera <i>accountability</i> Eleva as relações de trabalho
Obedece às regras e aos procedimentos	Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos
Opera sistemas administrativos	Separa serviço e controle Cria e apoia normas Amplia a escolha do usuário Encoraja a ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados
Concentra-se no processo	Orienta-se para resultados
É autorreferente	Foco o cidadão
Define procedimentos para contratação de pessoal, compras de bens e serviços	Luta contra o nepotismo e a corrupção
Satisfaz às demandas dos cidadãos	Evita adotar procedimentos rígidos
Controla procedimentos	Define indicadores de desempenho – Utiliza contrato de gestão
Define rígida e fragmentadamente Tem alta especialização	É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho

Fonte: (MATIAS PEREIRA, 2012, p. 62)

2.6.1 O Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE (1995)

Em 1995, rumo à implantação da administração pública gerencial, no sentido de superar o modelo burocrático no Brasil, o qual havia sido reforçado pela constituição de 1988, foi apresentado pelo governo brasileiro o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE de 1995. O Plano contemplava um modelo conceitual e os objetivos e estratégias a

serem buscados pelo governo e sociedade, no sentido de tornar a administração pública mais eficiente. Para Torres (2004) o estudo apresentava uma radiografia bastante precisa da burocracia pública, apontando suas maiores deficiências, estrangulamentos e contradições.

Os objetivos globais do PDRAE de 1995 eram: 1- aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; 2- limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; 3- transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; 4- transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

O PDRAE além do diagnóstico trazia a proposta de um modelo conceitual para enfrentar os principais problemas que representavam obstáculos à implementação de um aparelho do Estado moderno e eficiente. Este modelo conceitual separava o aparelho do Estado em quatro setores:

- Núcleo estratégico - Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento;
- Atividades exclusivas - É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar;
- Serviços não exclusivos do Estado - Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado;
- Produção de bens e serviços para o mercado - Corresponde à área de atuação das empresas.

O Plano separou ainda os setores do Estado em administração pública burocrática e administração pública gerencial, sendo:

- 1- Para o PDRAE (1995) o Núcleo estratégico em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, neste caso, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial;

2- Para os demais setores o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial.

Outra distinção importante realizada foi à relacionada às formas de propriedade para cada setor do Estado, incluindo entre elas a propriedade pública não estatal. Para o PDRAE (1995), no núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não estatal ou privada.

Ver quadro 9, baseado no PDRAE (1995):

Quadro 9 - setores, formas de propriedade e formas de gestão

Setores do Estado	Formas de Propriedade:			Formas de Gestão:	
	Estatal	Pública não estatal	Privado	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico: Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○			○	
Atividade exclusiva: Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
Serviço não-Exclusivo: Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		○			○
Produção para o Mercado: Empresas Estatais			○		○

Fonte: (PDRAE, 1995)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabeleceu ainda as estratégias de transição para que a reforma pudesse ser concebida, através de três dimensões, a primeira, institucional-legal, tratava da reforma do sistema jurídico; a segunda, cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial e a terceira, abordava a gestão

pública, a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução dos instrumentos de gestão gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão, o qual é foco principal deste trabalho.

2.6.1.1 Dimensão institucional/legal

Segundo o PDRAE (1995), para a implantação das mudanças pretendidas com a reforma gerencial seria necessário o aperfeiçoamento do sistema jurídico/legal, notadamente de ordem constitucional com a aprovação das emendas constitucionais da administração pública e da previdência social. As emendas foram remetidas para o Congresso Nacional antes mesmo da aprovação do PDRAE em novembro de 1995.

Estas emendas conforme o PDRAE (1995), visavam, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal especialmente nos estados e municípios, onde existiam excesso de quadros, mas também na União no que diz respeito ao sistema previdenciário. Em médio prazo, possibilitar a modernização da administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado. Visavam também, através da definição de tetos para as remunerações dos funcionários ativos e para os proventos dos pensionistas, e através da exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes, eliminar privilégios e desequilíbrios, que caracterizavam o sistema remuneratório público brasileiro.

Acompanhando a reforma constitucional seria necessário aprovar no Congresso toda uma nova legislação infraconstitucional, através de leis ordinárias e complementares que regulamentariam e estabeleceriam as condições de implementação das principais mudanças.

Foram várias as mudanças produzidas na legislação, visando permitir as transformações estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, que eliminaria os principais entraves no sistema, os quais impediam a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno como se verá a seguir.

Cabe ressaltar que das mudanças mais significativas, no aspecto legal, encontra-se a mudança promovida pela Emenda Constitucional 19 no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: o acréscimo da eficiência como princípio constitucional básico da administração pública, a ser obedecida pelos órgãos da administração direta e indireta dos três poderes da

União, dos estados e dos municípios, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Na visão de Matias-Pereira (2012), o conceito de eficiência refere-se ao esforço holístico da organização dos recursos, comparando-os com os resultados obtidos. Para o autor, por exemplo, eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo/resultado.

Benz (2009, p. 27) nos fala que:

A interface do relacionamento do Estado-nação com a sociedade se dá, o mais das vezes, através da prestação do serviço público. Desse modo, pode-se entender, como apregoa Matias-Pereira (2008), que a Administração Pública esteja situada entre o Estado e o cidadão. Resulta a necessidade de prestação adequada do serviço público demanda que a atuação da Administração se faça com eficácia, eficiência e efetividade.

O Estado, desta forma, por meio de uma administração pública eficiente, é responsável por atender às demandas da sociedade, ofertando serviços públicos de qualidade a uma sociedade que conquistou, ao longo dos últimos séculos, direitos civis, políticos e sociais.

Teixeira (2008) faz um esforço de síntese e coloca que houve a intenção do legislador de garantir que os serviços públicos prestados se tornassem mais econômicos, garantindo que os anseios e as necessidades dos cidadãos fossem atendidos. Para este autor, dessa forma, com a expedição da Emenda 19 de 1998, as instituições públicas passaram a ter a obrigação legal de serem eficientes, ou seja, as maiorias dos órgãos públicos passaram a ter a necessidade de buscar aprender e implementar ferramentas de gestão, inclusive experimentadas na iniciativa privada para aperfeiçoar sua atuação.

Desse modo, pode-se inferir o princípio da eficiência como sendo aquele que determina à administração pública direta e indireta que, na busca das suas finalidades, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que se possa alcançar o melhor resultado possível, em face das necessidades públicas existentes.

No entanto, conforme coloca Caio (2009), para a efetivação do princípio da eficiência assentada no texto constitucional, através da Emenda 19 de 1998, e ambicionada pelos

usuários dos serviços públicos no Brasil, necessita-se criar mecanismos ou instrumentos para implementar as ações com foco na melhoria da gestão, ou seja, na visão do autor, a simples inclusão do princípio da eficiência no ordenamento jurídico do país, por si só, não seria suficiente para que a administração pública se tornassem eficiente, seria necessário a implantação de instrumentos gerenciais para atingir essa finalidade. É nessa esteira que se concentra o estudo aqui apresentado, o de analisar até que ponto foram implantados os instrumentos gerenciais no IFPE.

Além da inclusão do princípio da eficiência, segundo Torres (2004, p. 178), a aprovação da Emenda 19 de 1998, a qual ainda sofreu várias alterações no Congresso Nacional, significou avanços consideráveis em alguns pontos importantes:

De modo geral, é possível considerar que a maior e mais duradoura vitória da reforma administrativa se deu no plano legal, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou parte significativa dos arts. 37 a 41, mas não se restringiu a eles.

Ver-se no quadro 10, alguns avanços, segundo Torres (2004), considerados inquestionáveis na mudança institucional/legal:

Quadro 10 - Principais mudanças legais introduzidas pela Emenda 19 de 1998

Artigo	Conteúdo
37, inciso II	A investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos
41, caput e §4º	Altera de dois para três anos o estágio probatório e determina condições para aquisição de estabilidade à avaliação de desempenho
37, inciso V	Reserva percentual de cargos em comissão para servidores de carreira, contribuindo para neutralizar pressões clientelistas
37, inciso V	Assegura revisão geral anual da remuneração, impedindo uma defasagem grande dos vencimentos (regulamentado pela lei 10.331 de 2001)
37, inciso XI	Estabelece os subsídios dos ministros do STF como referência para o teto máximo da remuneração dos servidores de todos os poderes e de qualquer nível
37, inciso XXI, §3º	Incentiva o controle social sobre a

	administração pública, permitindo a participação dos usuários em conselhos da administração direta e indireta
37, inciso XXI, §8º	Através de contrato, permite que a autonomia dos órgãos públicos seja ampliada mediante negociação entre administradores e poder público
39, §2º	Exige a necessidade de criação das escolas de governo, para constante aperfeiçoamento dos servidores
39, §§1º e 3º; art. 247, caput	Estabelece critérios diferenciados de remuneração, admissão e demissão de servidores que desenvolva atividades exclusiva de Estado
39, §4º	Determina que o membro de poder ou detentor de mandato eletivo seja remunerado apenas por um subsídio único
48, inciso XV	Lei de iniciativa dos presidentes da república, do STF, da Câmara e do Senado fixará o subsídio dos ministros do STF
39, §6º	Para incentivar o controle social, os três poderes publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos seus servidores
39, §7º	A economia com despesas decorrentes do órgão poderá ser revertida, inclusive sob forma de prêmio ou adicional, para seus servidores
41, §1º, inciso III	A insuficiência de desempenho passa a ser passível de punição com perda de cargo
169, §4º	Flexibilização da estabilidade, pois o servidor poderá ser demitido por excesso de despesas (regulamentado pela lei 9.801/1999)
173, §1º, inciso III	Permite que empresas públicas e sociedades de economia mista tenham regulamento próprio para compras governamentais

Fonte: (TORRES, 2004 p. 178)

Para Teixeira (2008), o que se percebeu com a aprovação da Emenda 19 de 1998 foi que se conseguiu alterar os princípios gerais da administração pública brasileira, possibilitando a retirada de possíveis obstáculos à flexibilização da administração, dando condições para a implantação de uma cultura gerencial com vistas a prestar serviços com qualidade à sociedade.

2.6.1.2 Dimensão Cultural

As questões analisadas na seção anterior estavam fortemente relacionadas com a dimensão institucional/legal, dependendo, portanto, de reformas constitucionais e de mudanças na legislação infraconstitucional. Para o Plano Diretor todos os entraves da administração pública brasileira estavam, de alguma forma, diretamente relacionados com a cultura burocrática existente no país, intensamente preocupada em evitar as práticas clientelistas ou patrimonialistas.

No entanto, segundo o PDRAE (1995), a transição para uma administração pública gerencial só seria possível se, ao mesmo tempo em que se aprovassem as mudanças legais, fossem mudando a cultura administrativa do país. Esta cultura, fortemente marcada pelo patrimonialismo recente, tinha ainda um forte caráter burocrático, pois partia de uma desconfiança fundamental na possibilidade de cooperação e de ação coletiva. Os obstáculos a uma administração pública eficiente só poderiam ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional/legal, ocorresse uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial.

Esta dimensão estaria voltada para a alteração do padrão cultural vigente na administração pública brasileira, em que a cultura burocrática seria substituída pela cultura gerencial, centrada em resultados, na parceria com a sociedade e na cooperação entre administradores e funcionários. Só esse tipo de cultura permitiria, conforme o Plano Diretor (1995), a parceria e a cooperação. Só através dela seria possível viabilizar não apenas as diversas formas de parceria com a sociedade, como também a cooperação no nível vertical entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários.

No entanto, conforme o PDRAE (1995), a verdadeira eficiência seria impossível sem essa parceria e essa cooperação. Sem a mudança cultural da administração pública burocrática para a gerencial seria impossível implementar as reformas institucionais. E seria igualmente inviável avançar na dimensão gestão. As três mudanças, entretanto, não deveriam ocorrer sequencialmente, mas concomitantemente, ora com prevalência de uma dimensão, ora com prevalência de outra.

2.6.1.3 Dimensão gestão

Na visão do PDRAE (1995), a dimensão institucional-legal e a dimensão cultural completar-se-iam com a dimensão gestão. Na verdade, seria nesta última que a administração pública demonstraria sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependeriam da capacidade de gestão nela existente.

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorreria na dimensão gestão. É aí que a administração pública se tornaria mais efetiva e eficiente. É aí que ocorreriam as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorreriam. É aí que se definiriam os indicadores de desempenho, que se treinaria e motivaria o pessoal, que se desenvolveriam estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas.

A mudança da gestão, embora dependesse das reformas institucionais, não se limitaria a elas nem poderia esperar por elas. Era preciso implantar na administração pública toda uma nova filosofia, toda uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas.

Essas práticas estão relacionadas com a técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. Para o PDRAE (1995) a boa gestão é aquela que define:

- a) planejamento estratégico com objetivos e metas;
- b) recruta os melhores servidores através de concursos e processos seletivos públicos;
- c) treina permanentemente os servidores;
- d) desenvolve sistemas de motivação;
- e) dá autonomia aos gestores e
- f) avalia e cobra os resultados.

Para Bresser-Pereira (1996), a implantação da dimensão gestão seria mais difícil, no entanto, tratava-se de por em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade. Esta abordagem renovaria os paradigmas da administração pública brasileira e exigiria, portanto, a busca de novos métodos e práticas de gestão.

Como estratégia para atingir seus objetivos, na dimensão gestão, o Plano Diretor previa ainda, a retomada do programa de qualidade, que deveria enfatizar não apenas o aspecto qualidade total, mas também o aspecto participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional. Dessa forma, os programas de qualidade e

participação na administração pública estariam voltados para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público.

2.6.1.4 Programas de qualidade como estratégias de mudanças

Em 1995, em plena reforma do aparelho do Estado, como estratégias de mudanças das formas de gestão do aparelho do Estado brasileiro foi criado o Modelo de Excelência em Gestão Pública com o “Programa Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP”, ainda com foco nas ferramentas e o início de um discurso voltado para a qualidade como instrumento de modernização da administração pública.

Batista (1999, p. 7) relata que o QPAP era o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado quanto às dimensões cultural e da gestão pública, coordenado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE):

O programa tem como objetivo cumprir a função de principal instrumento para a mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de Estado: participação, reconhecimento do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e opção pela cidadania.

Já em 1999, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criado o “Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP”, agregando toda a experiência dos programas anteriores e o foco no atendimento ao cidadão. E mais recentemente em 2005, foi criado o “Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – **GESPÚBLICA**”⁴¹

Desde então, o governo passou a buscar construir um programa de qualidade no serviço público que estivesse alinhado com as novas propostas, em que as organizações públicas tivessem foco em resultados e no cidadão, considerando a evolução delineada no quadro 11.

Quatro 11 - marcos que caracterizaram a evolução dos programas de excelência pública

⁴¹ O Governo Federal lançou através do Decreto 5.378 de 2005 o GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade - QPAP com o Programa Nacional de Desburocratização - PQSP.

Períodos	1990	1996	2000	2005...
Programas	Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública	QPAP Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública	PQSP Programa da Qualidade no Serviço Público	GESPÚBLICA Programa Nacional de Gestão Pública E Desburocratização
Características	Gestão de processos	Gestão e resultados	Qualidade do atendimento ao cidadão	Gestão por resultados orientada para o cidadão

Fonte: adaptado de (FERREIRA, 2009)

O Modelo de Excelência em Gestão Pública- GESPÚBLICA funciona como estratégia para implantar novas formas de gestão na administração pública brasileira e foi concebido a partir da premissa segundo a qual é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Esse modelo, portanto, deve estar alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea e condicionado aos princípios constitucionais próprios da natureza pública das organizações. Esses fundamentos, juntamente com os princípios constitucionais, definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública.

Suas principais características são: ser essencialmente público, estar focado em resultados para o cidadão e ser federativo. É uma política formulada a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente, pode e deve ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode nem deve deixar de ser pública.

O GESPÚBLICA insere-se em um contexto mais amplo de mudança de paradigma administrativo: da administração burocrática para a administração gerencial. Para Ferreira (2009), o texto dos Cadernos Mare nº12 traduz perfeitamente as características da gestão gerencial:

A administração pública gerencial busca responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, em que estão sendo revistos os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais têm sido crescentemente questionados. As diretrizes principais da administração gerencial podem ser resumidas da seguinte forma: descentralização política, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; adoção de formato organizacional com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais; flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, compatível com a multiplicidade, a

competição administrada e o conflito; adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes; controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é composto por oito critérios que juntos compõem um sistema de gestão para as organizações do setor público brasileiro. Os critérios que compõem o modelo são os seguintes: Liderança; Estratégias e Planos; Cidadãos; Sociedade; Informação e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados.

Conforme Ferreira (2009, p. 47), durante mais de uma década de concepção, um grande número de instituições públicas brasileiras, nos três níveis de poder utilizaram os modelos como referência para a melhoria de sua gestão:

Trata-se do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que permitiu o envolvimento de milhares de instituições públicas por adesão ao ciclo de auto avaliação e melhoria continuada da gestão, com a participação direta de 463 órgãos e entidades (até 2009) – mediante candidatura a um ou mais ciclos de premiação do PQGF, além da constituição de uma rede nacional de especialistas em gestão pública integrada por pessoas e organizações que voluntariamente têm disseminado e defendido a adoção do Modelo de Excelência em Gestão Pública por entidades dos três poderes, nas três esferas de governo em todo o país.

Inúmeros estudos demonstram a importância deste Modelo na modernização da gestão das organizações públicas e para a implementação das suas estratégias, visando a implantação de novas formas de gestão. Como se viu o modelo foi aplicado amplamente ao longo dos anos em diversos tipos de organizações públicas e também adaptado para outras aplicações complementares.

2.6.1.4 Estratégia atual: Gestão para Resultados

Após a reforma gerencial dos anos 90, atualmente, além da implantação do modelo GESPÚBLICA outras estratégias a exemplo da “Gestão por ou para Resultados” estão sendo utilizadas pelos entes públicos brasileiros nos três níveis de poder (Federal, Estadual e Municipal) para a implantação dos instrumentos de gestão gerencial, visando melhorar a seu desempenho, modernizando a gestão com vistas a oferecer um serviço de melhor qualidade à população.

Para Abrucio (2007, p. 72), a reforma gerencial dos anos 90 se apoiava também na gestão por resultados e mesmo que muitas mudanças institucionais não tenham sido concretizadas, houve uma significativa “mudança cultural”, pois,

nas ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas ideias. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

Esta nova estratégia referendada como um novo modelo que tem sido utilizado, nas diversas esferas públicas, principalmente nos estados da federação, Gestão por Resultados ou para Resultados, introduz diversos instrumentos da gestão gerencial na administração públicas destas entidades. Segundo Serra (2008, p. 13) “a gestão para resultados ou por resultado” surge como instrumento e objetivo da melhoria e modernização da administração pública e tem a (NGP) Nova Gestão Pública como seu marco”.

Lemos (2009, p. 2), define de forma objetiva o que seria a Gestão por ou para Resultados:

Gestão para Resultados – é a gestão baseada na elaboração de indicadores a serem acompanhados e avaliados periodicamente objetivando a verificação do efetivo alcance dos resultados pré-fixados. Visa facilitar para as instituições públicas a direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, a consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua das instituições.

Para Lemos (2009), a “gestão por ou para resultados” leva à integração de diversos conceitos e instrumentos da gestão gerencial, por exemplo, o controle da gestão, a direção por objetivos, a gestão estratégica, a gestão de desempenho, a avaliação e o monitoramento e a medição de resultados. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão política e gerencial cuja finalidade são os resultados que as organizações públicas legitimamente desejam alcançar.

Na verdade, existem diversos trabalhos que tratam da “Gestão por ou para Resultado”, sem que se tenha uma definição única. Trata-se de uma ferramenta com interpretação ampla. Cada país, ente ou organização pública implementa esta ferramenta de acordo com suas perspectivas.

Na maior parte das organizações públicas que implantaram essa estratégia no Brasil, usaram o modelo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID juntamente com o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD⁴². Para Lemos (2009), a implementação de uma política de gestão pública orientada para o alcance de resultados de desenvolvimento é a nova tendência da administração pública.

Vários estados brasileiros implantaram a Gestão por ou para Resultados⁴³ como forma de melhorar o desempenho dos serviços prestados à sociedade, usando os instrumentos do modelo de gestão gerencial.

⁴² Organismo público internacional, de caráter intergovernamental. Foi constituído no ano de 1972 sob a iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela. Sua criação foi recomendada pela ONU, com a ideia de estabelecer uma entidade regional que tivesse como eixo de sua atividade a modernização das administrações públicas, tido como fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social.

⁴³ Pode-se citar como exemplos o Distrito Federal e os estados de Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e o estado do Pará.

CAPÍTULO 3 – CARACTERIZAÇÃO DO IFPE

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE é uma importante instituição educacional pública do Estado de Pernambuco e do Brasil, formando com Institutos de outros estados da Federação a Rede Federal de Educação Tecnológica e Profissional. Pacheco⁴⁴ (2011) descreve que os Institutos Federais têm suas bases em um conceito de educação profissional e tecnológica sem similar em nenhum outro país.

Ainda segundo Pacheco (2011), a estrutura *multicampi* dos institutos e a clara definição do território de abrangência das suas ações afirmam, na missão destas instituições, o compromisso de intervenção em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social.

Na visão do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (2009, p. 16),

Os Institutos Federais representam um dispositivo da sociedade, cuja função é contribuir com o desenvolvimento educacional e socioeconômico do conjunto de regiões dispostas no território brasileiro, a partir do conhecimento de um público historicamente colocado à margem das políticas de formação para o trabalho, da pesquisa aplicada destinada à elevação do potencial das atividades produtivas locais e da democratização do conhecimento, considerando a comunidade em todas as suas representações.

3.1 Desvendando a trajetória de transformações

A trajetória do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE se confunde com a trajetória e transformações da educação profissional brasileira. Ela teve início em 1909, ano em que foi criada em cada capital do país, através do Decreto 7.566 do então Presidente Nilo Peçanha, uma Escola de Aprendizes Artífices, destinada a ministrar o ensino profissional primário gratuito como instrumento de política voltada para as classes desprovidas do país. Neste período, o Presidente Nilo Peçanha instaurou uma rede de 19 Escolas de Aprendizes Artífices, inclusive em Pernambuco, dando origem à Rede⁴⁵ Federal que culminou nas Escolas Técnicas e, posteriormente, nos CEFETs. Segundo dados do Plano

⁴⁴ Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação à época da criação da Rede Federal de Educação Tecnológica.

⁴⁵ A Rede Federal é constituída por instituições de educação profissional e tecnológica.

de Desenvolvimento Institucional - PDI (2009), a Escola de Aprendizes Artífices em Pernambuco iniciou suas atividades em fevereiro de 1910.

Otranto (2010) relata que no final da década de 1930, as Escolas de Aprendizes Artífices no Brasil deram lugar aos Liceus Industriais, mudança que pouco alterou os objetivos das antigas instituições. No entanto, a partir de 1942, com o advento da Lei Orgânica do Ensino Industrial surgiram as Escolas Industriais e Técnicas, no lugar dos Liceus, com o objetivo de oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário.

No ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas passaram à categoria de autarquias e foram denominadas Escolas Técnicas Federais. Em Pernambuco, surgiu então, a Escola Técnica Federal de Pernambuco. Já em 1978, devido ao crescimento e evolução dessas Escolas em todo o Brasil, três delas deram início a transformação em Centros Federais de Educação Tecnológica, surgindo assim os CEFETs do Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais.

Posteriormente, através da Lei nº 8.948 de dezembro de 1994 acrescidos de outros decretos, as demais Escolas Técnicas Federais em todo Brasil, foram gradativamente também alçadas à categoria de CEFETs. A Escola Técnica Federal de Pernambuco transformou-se em CEFET, em janeiro de 1999.

Foi dessa forma, segundo Otranto (2010), que a Rede Federal de Educação Profissional adquiriu sua configuração ao longo da história da educação nacional. Veja evolução histórica dos Institutos Federais no quadro 12.

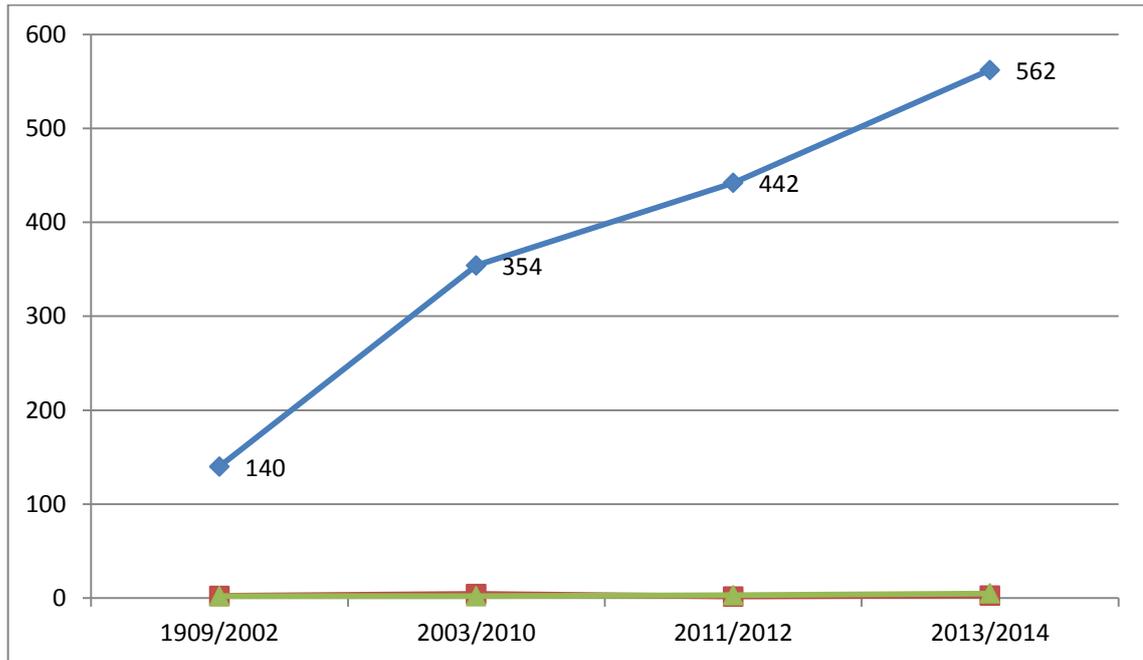
Quadro 12 – evolução histórica dos Institutos Federais

Período	1909 à 1937	1937 à 1942	1942 à 1959	1959 à 1978	1978 à 2008	2008...
Denominação	Escolas de Aprendizes e Artífices	Liceus Profissionais	Escolas Industriais e Técnicas	Escolas Técnicas Federais	Centros Federais de Educação Tecnológicas (CEFETs)	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Fonte: próprio autor, baseado em (MEC/SETEC, 2012)

Foi em 2003 que o governo começou um processo de expansão da Rede Federal⁴⁶ que, entre 1909 e 2002 criara somente 140 Instituições de Educação Tecnológica. No entanto, entre o período de 2003 e 2010 foram entregues 214 Instituições e até 2014 o plano do Ministério da Educação é entregar mais 208 unidades, totalizando 562 unidades em todo o Brasil, conforme gráfico 1.

Gráfico 1- evolução da Rede Federal com projeção até 2014



Fonte: adaptado de (MEC/SETEC, 2012)

Em 29 de dezembro de 2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.892/08, que criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro do mesmo ano. A mencionada Lei instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no âmbito do Sistema Federal de Ensino, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR; Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

⁴⁶ O processo de criação das Instituições Federais de Educação Tecnológica foi restringindo na década de 90 com a publicação da Lei 9649 de 1998. Após 7 anos, com a aprovação da Lei 11.195 de 2005 voltou a ser facultada à União a possibilidade de criação de novas unidades.

A partir da Lei 11.892/2008 que instituiu a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia e do seu inciso XXII, o CEFET/PE transformou-se em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE, constituído pela integração⁴⁷ do CEFET/PE, suas unidades descentralizadas (Pesqueira e Ipojuca) e das Escolas Agrotécnicas de Barreiros, Belo Jardim e Vitória. Hoje o IFPE é constituído da Reitoria e de nove *Campi*: as antigas Escolas Agrotécnicas de Barreiros, Belo Jardim e Vitória; as antigas Uneds: Ipojuca e Pesqueira; a antiga sede: Recife e três campi novos: Afogados da Ingazeira, Caruaru e Garanhuns.

3.2 Missão e Visão do Futuro

Consoante o PDI⁴⁸ (2009), a sua Missão e Visão do Futuro do IFPE são:

Missão - Promover a educação profissional, científica e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, com base no princípio da indissociabilidade das ações de Ensino, Pesquisa e Extensão, comprometida com uma prática cidadã e inclusiva, de modo a contribuir para a formação integral do ser humano e o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Visão do Futuro - Ser uma Instituição de referência nacional em formação profissional que promove educação, ciência e tecnologia de forma sustentável e sempre em benefício da sociedade.

3.3 Concepção e natureza jurídica

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE foi concebido pela Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Tecnológica, através da transformação, em todo país, dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), das suas unidades descentralizadas (Uneds), das Escolas Agrotécnicas, das Escolas Técnicas Federais e das Escolas vinculadas às Universidades Federais em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

De acordo com o seu Estatuto (2009), o IFPE é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular, *multicampi* e descentralizada, especializada na oferta de

⁴⁷ Ver Decreto 6.095 de 24 de abril de 2007, que estabelecia as primeiras diretrizes para o processo de integração das Instituições de Educação Tecnológica para fins de criação dos Institutos Federais.

⁴⁸ O Plano de Desenvolvimento Institucional foi uma exigência legal, após constituição da Rede Federal de Educação Tecnológica, contida no artigo 4º do Decreto 6.095 de 2007.

educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com sua prática pedagógica.

É uma instituição pública da administração indireta do Governo Federal, vinculada ao Ministério da Educação. Possui natureza jurídica de autarquia, sendo detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

3.4 Modalidades e oferta de ensino

O IFPE é uma instituição de ensino que atua em cursos técnicos, em sua maioria na forma integrada com o ensino médio, oferecendo 50% das vagas para estes cursos, disponibiliza ainda licenciaturas oferecendo de 20% das vagas e graduações tecnológicas, podendo também disponibilizar especializações, mestrados profissionais e doutorados voltados principalmente para a pesquisa aplicada de inovação tecnológica.

A instituição conta atualmente com 15.609 ⁴⁹ alunos matriculados, nos diversos cursos técnicos, tecnológicos, superiores e de pós-graduação que oferece, distribuídos em nove unidades de ensino, situadas em municípios distintos do Estado de Pernambuco, localizados em cinco Regiões de Desenvolvimento do Estado, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 5 – distribuição dos *campi* do IFPE



Fonte: (MEC/SETEC, 2012)

⁴⁹ Dados extraídos do Relatório de Gestão - IFPE 2011.

O último vestibular unificado⁵⁰ que inclui a oferta de vagas em todos os *campi* da instituição ofereceu 5.516 vagas para um total de 65.020 candidatos perfazendo uma relação de 11,79 candidatos por vaga.

3.5 Finalidades, características e objetivos

Considerando o que diz o artigo 6º da Lei 11.892/2008, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE tem por finalidade e características básicas:

I- ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

⁵⁰ Dados referentes a 2011.

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Considerando ainda o artigo 7º da Lei supra e observadas as finalidades e características definidos no artigo 6º, são objetivos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional;

VI - ministrar em nível de educação superior:

a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento;
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

3.6 Estrutura organizacional do IFPE

O IFPE é formado em uma estrutura *multicampi*, em nove Campi, espalhados pelo Estado de Pernambuco, a saber: os *Campi* de Afogados da Ingazeira, Caruaru, Garanhuns, Barreiros, Belo jardim, Vitória, Ipojuca, Pesqueira e Recife.

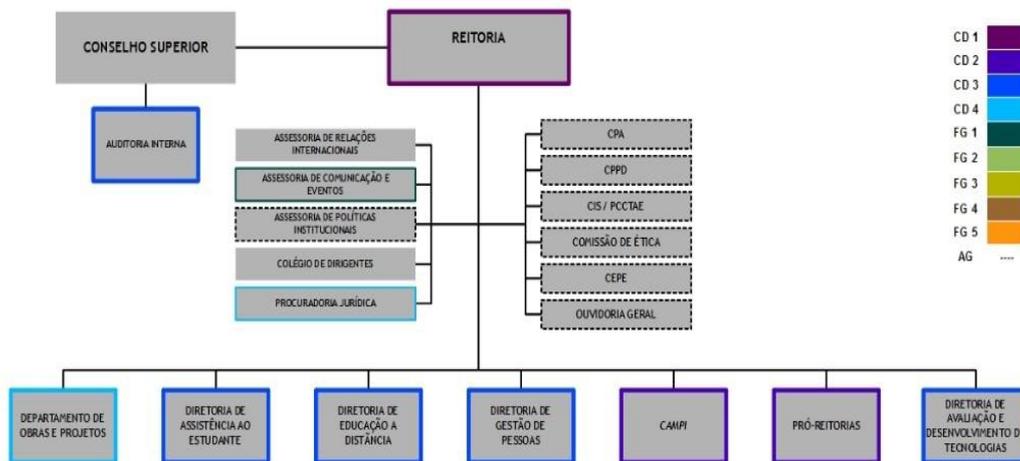
A estrutura organizacional do IFPE foi instituída pelo seu Regimento Geral⁵¹ (2012), o qual diz que a administração do Instituto Federal de Pernambuco é exercida pela Reitoria com suas Pró-Reitorias, direções sistêmicas e órgãos assessores; pelos seus órgãos colegiados e de assessoramento e pelas Direções Gerais dos *Campi*, com apoio em uma estrutura organizacional que define a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada nível, conforme apresenta o Regimento Geral na representação gráfica – figura 6.

Para Souza (2007) a forma mais concreta de se identificar a estrutura de uma organização é por meio de seu organograma. Nele está materializado o processo por meio do qual a autoridade é distribuída, as atividades são especificadas e um sistema de comunicação é delineado.

Figura 6 – organograma geral do IFPE

⁵¹ O IFPE teve seu Regimento Geral aprovado pela Resolução nº. 046/2012 do Conselho Superior, em que traz as diretrizes para a sua estrutura funcional, disciplinando a organização, as competências e o funcionamento das instâncias deliberativas, consultivas, técnicas, administrativas e acadêmicas para a instituição.

Anexo I – Organograma Geral



Fonte: Regimento Geral do IFPE (2012)

Segundo ainda o Regimento Geral (2012), todos os *Campi* deverão possuir seu regimento interno, que disciplinará sobre sua estrutura organizacional, ver representação gráfica da estrutura de cada um dos *Campi* nos anexos.

Mostra-se abaixo, baseado no Regimento Geral (2012), como a estrutura organizacional básica do Instituto encontra-se definida:

I - Órgãos Superiores da Administração, através de:

Conselho Superior - de caráter consultivo e deliberativo, é o órgão máximo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco;

Colégio de Dirigentes - de caráter consultivo, é o órgão de assessoramento e apoio ao processo decisório da Reitoria;

Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE – é um órgão consultivo e normativo em matérias acadêmicas, de assessoramento da Reitoria no que tange às políticas institucionais de Ensino, Pesquisa e Extensão.

II – Órgãos de Assessoramento Superior, através de:

- a) Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – CIS/PCCTAE - tem por finalidade acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação do PCCTAE no âmbito do IFPE e propor à Comissão Nacional de Supervisão as alterações necessárias para seu aprimoramento;
- b) Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) - constitui-se em órgão de assessoramento ao Conselho Superior, à Reitoria e aos Diretores Gerais para a formulação e o acompanhamento da execução da política de pessoal docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco;
- c) Comissão Permanente de Avaliação (CPA) - constitui-se em órgão de assessoramento e a ela caberá o assessoramento e acompanhamento da execução da Política de Avaliação Institucional da Educação Superior, no âmbito do IFPE, observada a legislação pertinente;
- d) Comissão de Ética - constitui-se em órgão de assessoramento com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do IFPE;

III - Órgão Executivo e de Administração Geral, através de:

a) Reitoria, composta pelo Reitor, Diretorias Sistêmicas e cinco Pró-Reitorias:

1. Pró-Reitoria de Ensino – PRODEN;
2. Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação – PROPESQ;
3. Pró-Reitoria de Extensão – PROEXT;
4. Pró-Reitoria de Administração – PROAD;
5. Pró-Reitoria de Integração e Desenvolvimento Institucional – PRODIN.

IV - Órgão de Controle Interno: Auditoria Interna.

V - Procuradoria Federal.

VI - Diretorias-Gerais dos *Campi*.

3.7 Quadro funcional e recursos financeiros

O IFPE possui um quadro de servidores docentes ativos de 884⁵² distribuídos entre professores efetivos e com contratos temporários para prestar serviços em seus nove *campi*, com formação demonstrada no quadro 13 abaixo, nesta perspectiva a relação de alunos/docentes na instituição é de 17,65 alunos por docentes.

Quadro 13 - grau de formação dos professores do IFPE

Formação	Quantidade
Graduação	158
Aperfeiçoamento	4
Especialização	268
Mestrado	369
Doutorado	85
Total	884

Fonte: (Relatório de gestão, 2011)

Do total de professores na instituição, segundo o Relatório de gestão (2011), 30% deles, ou seja, 265 encontravam-se envolvidos em algum projeto de pesquisa.

O Instituto possui ainda 718 servidores administrativos com variado grau de formação acadêmica, conforme mostra o quadro 14, conta também com 585 trabalhadores de mão de obra terceirizada e 275 estagiários alocados nas áreas administrativas e de ensino, perfazendo um total de 1.578. Somando-se aos 884 servidores docentes, tem-se um total geral de servidores de 2.452.

Dessa forma, a relação de alunos da instituição / total geral de servidores é de 6,33 alunos por servidor (docentes, administrativos efetivos, terceirizados e estagiários)

Quadro 14 - formação acadêmica dos servidores administrativos do IFPE

⁵² Dados extraídos do Relatório de gestão (2011).

Formação	Quantidade
Alfabetização	3
Fundamental incompleto	16
Fundamental completo	19
Ensino médio	168
Graduação	64
Especialização	202
Mestrado	223 ⁵³
Doutorado	23 ⁵⁴
Total	718

Fonte: (Relatório de gestão, 2011)

Os cargos de gestão na estrutura organizacional do IFPE são ocupados por servidores de carreira que assumem as 225 funções gratificadas e os 77 cargos em comissão. Esses números encontram-se no relatório de gestão (2011).

Em relação aos recursos orçamentários e financeiros do IFPE, o Relatório de gestão (2011) mostra que a instituição recebeu no ano de 2011 do Governo Federal através do orçamento anual mais de 185 milhões, utilizados da seguinte maneira:

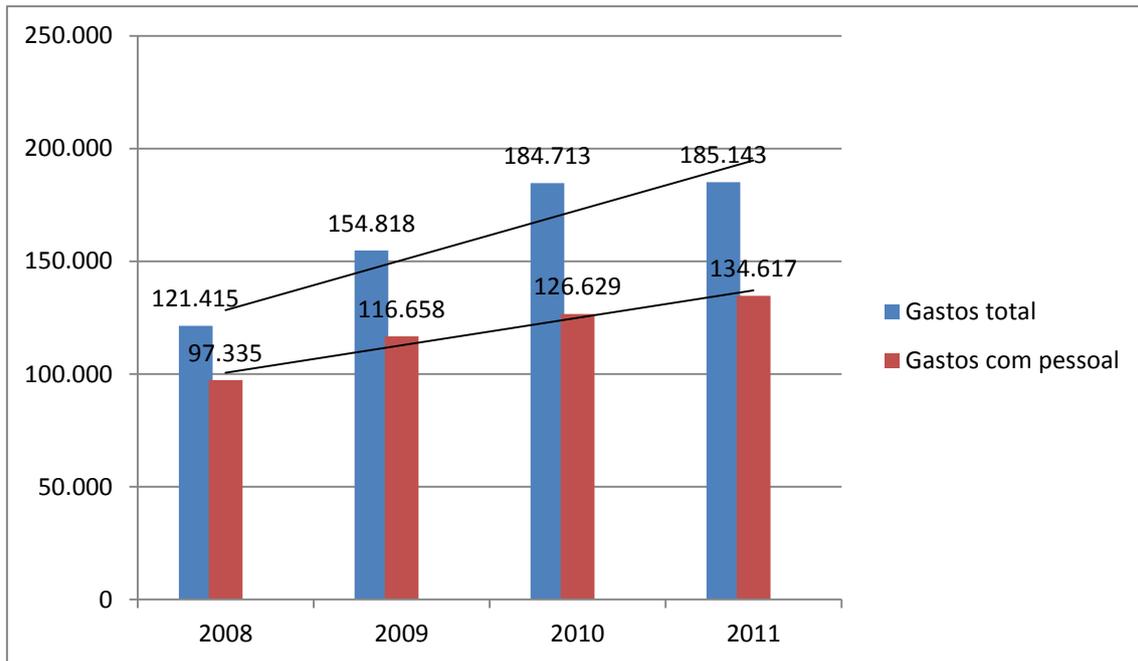
- 134 milhões⁵⁵ desses recursos, ou seja, 72% foram utilizados com a despesa de pagamento de pessoal;
- Dos 134 milhões gastos com despesa de pessoal 20 milhões foram gastos no pagamento de funções de confiança e cargos comissionados, perfazendo um percentual de 14,92%, veja no gráfico 2, com dados do Relatório de gestão (2011) do IFPE, a evolução do orçamento recebido e dos gastos com pessoal:

⁵³ Esses dados, no Relatório de gestão 2011 do IFPE, encontram-se com incorreção.

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Neste valor não se encontra incluso a despesa com pessoal terceirizado e estagiários.

Gráfico 2- evolução do orçamento e da despesa com pessoal



Fonte: (Relatório de gestão - IFPE, 2011, p. 89)

Mostra ainda o Relatório de gestão - IFPE (2011) que do total de recurso financeiros utilizados pelo IFPE apenas 11% ou pouco mais de 21 milhões foram utilizados para investimento ou despesa de capital.

Dessa forma, retirada a despesa de capital, ou seja, R\$ 21 milhões, os gastos correntes do IFPE são de R\$ 164 milhões e a relação gastos correntes/alunos matriculados é de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais) por ano.

CAPÍTULO 4 - O QUADRO METODOLÓGICO

No presente capítulo busca-se estabelecer o quadro metodológico com os principais procedimentos e estratégias para desenvolver a pesquisa, pois todo o trabalho científico deve ser fundamentado em métodos e procedimentos para que seus objetivos sejam alcançados e aceitos.

Com vistas a buscar uma melhor visão do quadro metodológico, dividiu-se o trabalho da seguinte maneira: do método utilizado, da natureza da abordagem, da finalidade e dos meios para chegar aos resultados, do universo e da população amostral, das estratégias, dos instrumentos de pesquisa, da coleta e do tratamento dos dados e da apresentação e análise dos resultados.

4.1 Do método da pesquisa

Segundo Cervo e Bervian (2002), o método em seu sentido mais geral, é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou um resultado desejado. No entanto, os mesmo autores colocam que o método não substitui o talento ou a inteligência do cientista. Não ensina a encontrar as grandes hipóteses, pois também se tem os seus limites.

E concluem dizendo que o método é apenas um conjunto ordenado de procedimentos que se mostram eficiente, ao longo da história, na busca do saber. O método científico é, pois, um instrumento de trabalho. O resultado depende do usuário (CERVO e BERVIAN, 2002, p. 24).

Trujillo apud Marconi e Lakatos (2010, p. 44) diz que:

Método é a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo.

Para Marconi e Lakatos (2010), o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros, traçam o caminho a ser seguindo, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

O método utilizado nesta pesquisa foi o método **raciocínio dedutivo**, partindo do geral para o particular, ou seja, utiliza-se o conhecimento produzido de forma geral sobre o modelo de gestão pública gerencial, para através de um estudo no IFPE, descobrir até que ponto foram implantados os instrumentos gerenciais na instituição. Segundo Cervo e Bervian (2002, p. 34) “A dedução é a argumentação que torna explícitas verdades particulares contidas em verdades universais. O ponto de partida é o antecedente, que afirma uma verdade universal, o ponto de chegada é o consequente (...)”.

4.2 Da natureza de abordagem da pesquisa

Do ponto de vista da abordagem desta pesquisa desenvolvida, emprega-se a abordagem quantitativa. Na abordagem quantitativa, parte-se de aspectos objetivos, trabalha-se com quantidade, números e indicadores. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa quantitativa, servindo-se de base para avaliar até que ponto a instituição implantou os instrumentos do modelo de gestão gerencial.

Esta forma de abordagem tem como foco a dimensão mensurável dos fenômenos, buscando traduzir em números as informações. É utilizada quando se sabe precisamente o que se deseja para atingir os objetivos da pesquisa. Oliveira (2011) argumenta que a abordagem quantitativa emprega-se em várias áreas no âmbito das pesquisas sociais para o desenvolvimento de pesquisas descritivas com forma de garantir a precisão dos resultados, transformar as informações e opiniões em números para possibilitar a descrição e posterior análise. Requer, portanto, a utilização de recursos e técnicas estatísticas.

Os dados que receberam tratamentos quantitativos neste estudo foram aqueles quantificáveis, levantados através das pesquisas documental e de campos, capazes de demonstrar o quantitativo de certo instrumento ou ferramenta gerencial aplicado na organização em estudo e seus níveis de implementação. Nesta etapa, os dados receberam um tratamento pelo meio de análise de técnica estatística, demonstrando-os assim, através de tabelas e/ou gráficos.

4.3 Da finalidade da pesquisa

Neste sentido, do ponto de vista da finalidade, emprega-se nesta pesquisa a tipologia adotada por Vergara (2010), definindo-a da seguinte forma:

a) Pesquisa exploratória:

Na pesquisa sobre a implantação e o nível de implementação dos instrumentos do modelo de gestão gerencial no IFPE, procura-se, através da pesquisa exploratória gerar um conhecimento novo para a instituição em apreço, porque não se conhece a existência de estudos na organização que aborde a implantação e o nível de implementação de instrumentos do modelo de gestão pública gerencial com o ponto de vista pelo qual o estudo teve a intenção de abordá-lo. Segundo Vergara (2010, p. 42), “A investigação exploratória, que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”.

a) Pesquisa descritiva:

De acordo com a tipologia de Vergara (2010), esta pesquisa é predominantemente descritiva, pois objetiva descrever, através de um estudo prático até que ponto os instrumentos do modelo de gestão gerencial foram implantados no IFPE. A pesquisa descritiva busca caracterizar o estado atual de um determinado objeto de investigação e o estabelecimento de relações entre variáveis.

Segundo ainda Vergara (2010), a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Envolve ainda o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Neste tipo de pesquisa a hipótese não é causal, mas tem o propósito de verificar se a percepção dos fatos está ou não de acordo com a realidade. Neste sentido, usou-se a pesquisa documental para identificar quais instrumentos foram implantados e a pesquisa de campo para analisar, do ponto de vista da visão dos principais gestores da organização, a implantação e o nível de implementação dos instrumentos.

4.4 Dos procedimentos ou meios de pesquisa

Do ponto de vista dos procedimentos ou meios da pesquisa, usou-se, neste trabalho, o modelo de Marconi e Lakatos (2010), da seguinte forma:

a) Pesquisa bibliográfica:

Na presente pesquisa, procurou-se pesquisar em livros, artigos, dissertações, teses e outras publicações especializadas relacionados com a área de estudo sobre os pressupostos teóricos do modelo de gestão gerencial e de seus instrumentos, com a finalidade de dar sustentação ao referencial teórico. Segundo Marconi e Lakatos (2010), é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de pesquisas em livros, artigos científicos, teses e dissertações para composição da base teórica.

b) Investigação documental:

Segundo Marconi e Lakatos (2010), é muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Dessa forma, procurou-se nesta pesquisa consultar documentos arquivados no IFPE, como Leis, Decretos, normas, planos, projetos, e programas no sentido de identificar quais os instrumentos de gestão pública gerencial foram implantação na instituição.

c) Pesquisa de campo:

Através da pesquisa de campo foram realizadas investigações empíricas em setores chave dos *campi* do IFPE, em que foram contatados para aplicação, através de questionários estruturados, os principais gestores do IFPE, com a finalidade de identificar na visão desses gestores qual o nível de implantação e de implementação dos instrumentos gerenciais na instituição pesquisada. Para Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa de campo é basicamente realizada por meio da observação direta das atividades do grupo estudado.

4.5 Do universo da pesquisa e população amostral

Como o objetivo principal deste trabalho é realizar um estudo da implantação dos instrumentos de gestão gerencial no IFPE, fez parte do universo da pesquisa para a investigação documental e pesquisa de campo a própria instituição: IFPE, organização pública formada pela Reitoria e nove *campi*⁵⁶. Para Vergara (2010), entende-se por população o conjunto de elementos que possuem as características que serão objetos do estudo (empresas, produtos, pessoas).

⁵⁶ Com exceção dos *campi* novos de Afogados da Ingazeira, Caruaru e Garanhuns, visto que foram inaugurados há pouco mais de dois anos e não possuem ainda implantada a estrutura necessária objeto da pesquisa, dessa forma, poderia prejudicar a análise.

Para a realização da pesquisa de campo foi escolhida uma população amostral, selecionada através de uma amostra não probabilística, baseada em procedimentos não estatísticos, levando-se em consideração o critério de representatividade de Vergara (2010).

Usou-se ainda nesse estudo para a pesquisa de campo a amostra por tipicidade, constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considerou representativa da população-alvo e com características essenciais para o desenvolvimento do estudo, conforme definido também em Vergara (2010).

Sendo assim, a escolha da amostra do estudo foi realizada de forma intencional cujo critério principal de escolha foi o fato dela se encontrar habilitada para fornecer as informações necessárias para alcançar os objetivos do presente estudo. Segundo Babbie (1999), ocasionalmente pode o pesquisador selecionar a amostra baseado no próprio conhecimento da população e de seus elementos e da natureza das metas da pesquisa.

Nesse sentido, foram escolhidos na Reitoria e nos campi pré-estabelecidos, levando em consideração as dimensões de gestão e os indicadores preestabelecidos, definidos do quadro 16 à frente, aqueles participantes que, na ocasião da coleta de dados, estavam ocupando cargos de principais gestores da organização, os quais, pela sua posição, estavam em condições de principais tomadores de decisão sendo responsáveis por formular, implantar e/ou executar o modelo de gestão do IFPE.

Esse critério baseou-se na suposição de que estes participantes, apresentados no quadro 15, que mostra a caracterização da população amostral pesquisada, possuem informações relevantes sobre o modelo de gestão da instituição. Portanto, têm os conhecimentos necessários para responder, na sua visão, sobre a implantação e implementação dos instrumentos do modelo de gestão pública gerencial no IFPE.

Quadro 15 - Caracterização da população amostral para pesquisa de campo

Cargo/Função	Lotação/Quantitativo							Total
	Reitoria do IFPE	Campi Barreiros	Campi Belo Jardim	Campi Ipojuca	Campi Pesqueira	Campi Recife	Campi Vitória	
Pró-reitoria de pesquisa e inovação	1							1

Pró-reitoria de desenvolvimento institucional	1							1
Pró-reitoria de extensão	1							1
Pró-reitoria de adm. e planejamento	1							1
Diretoria geral		1	1	1	1	1	1	6
Diretoria ou departamento de adm. e planejamento		1	1	1	1	1	1	6
Diretoria ou coordenação de gestão de pessoas	1	1	1	1	1	1	1	7
Total	5	3	3	3	3	3	3	23

Fonte: construção própria

4.6 Estratégias da pesquisa

Para o alcance dos fins desta pesquisa, utilizou-se duas estratégias para conseguir chegar aos seus objetivos:

1º) A investigação documental - para identificar quais os instrumentos de gestão gerencial foram implantados no IFPE, utilizou-se de pesquisa minuciosa em documentos institucionais, verificando a presença dos instrumentos em (planos, programas, normas, portarias, Decretos, estatutos e regimentos, etc) da organização para analisar quantitativamente a implantação dos instrumentos do modelo de gestão gerencial na instituição.

2º) A pesquisa de campo - Combinado com a pesquisa documental levantou, usando o questionário como instrumento de coleta de dados, aplicado à população amostral, a visão dos principais gestores da instituição sobre a implantação e o nível de implementação dos instrumentos gerenciais na organização.

Dimensões e indicadores estudados na pesquisa

Nesta fase da pesquisa, estudou-se a implantação dos instrumentos de gestão gerencial no IFPE, adotando como base a construção de um modelo analítico constituído de cinco dimensões de gestão organizacional, oriundos da teoria organizacional e de outros modelos de análise na literatura especializada. O modelo foi ainda constituído por vinte instrumentos de gestão gerencial estabelecidos no PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico deste modelo de

gestão, os quais se definem como os principais instrumentos necessários para uma gestão de cunho gerencial.

A construção desse modelo analítico justifica-se pela sua amplitude em face dos diversos indicadores representados pelos instrumentos de gestão gerencial, oriundos do PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico do modelo de gestão gerencial, considerados pelos autores da área como de extrema importância para concepção de uma gestão gerencial na administração pública.

Com base nas dimensões de gestão organizacional e nos instrumentos (tomados aqui como indicadores), estabeleceu-se o modelo analítico, visando realizar uma análise comparativa entre os indicadores deste modelo e os resultados da pesquisa documental e de campo, definindo assim, os resultados da implantação e o nível de implementação dos instrumentos de gestão gerencial no IFPE.

4.7 Modelo analítico da pesquisa

O modelo analítico possui cinco dimensões de gestão organizacional atreladas a vinte instrumentos gerenciais (indicadores), estabelecidos no PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico do modelo de gestão gerencial, no sentido de analisar, baseado nestes (indicadores), quais os instrumentos de gestão gerencial foram implantados no IFPE.

No entanto, para que se pudesse avançar na construção de um modelo fez-se de início necessário definir as dimensões básicas de gestão organizacional para a realização da análise deste estudo.

Na visão de Souza (1997), definir as dimensões básicas de análises organizacionais que sejam específicas da área pública não se constitui em uma tarefa fácil. Primeiro porque há uma grande escassez de literatura que enfatize este contexto da gestão pública e em segundo lugar pelo alto grau de complexidade que representam estas organizações.

Dessa forma, para definir as dimensões recorreu-se de imediato, à literatura do campo dos estudos organizacionais, uma vez que, conforme Souza (1997), pode-se encontrar nesta área um corpo teórico mais consolidado sobre o tema e que possuem similitudes com a área pública.

Juntamente à literatura sobre estudos organizacionais, pesquisou-se ainda em outros modelos analíticos já constituídos, que estabeleceram dimensões de gestão organizacional para vários fins. Sendo assim, chegou-se à definição das dimensões de gestão organizacional e definição do modelo analítico, utilizando-se como parâmetro os modelos do GESPÚBLICA (2009); IPEA (1999); Souza (2007) e Freitas Júnior (2009).

Apresenta-se no quadro 14 o modelo analítico da pesquisa, no qual são classificadas as cinco principais dimensões de gestão organizacional definidas para o modelo: (Gestão Estratégica, Estrutura Organizacional, Gestão de Pessoas, Gestão da Informação e Participação e Controle Social) com os vinte respectivos instrumentos de gestão gerencial, os quais se definiu como indicadores.

Quadro 16 - modelo analítico da pesquisa

Dimensão Organizacional	Instrumentos gerenciais (Indicador)
Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico institucional que obtenha informações relevantes para tomada de decisão - Planejamento estratégico participativo - Definição precisa dos objetivos para cada área da organização - Autonomia administrativa ao gestor - Avaliação e indicadores de desempenho institucional - Gestão baseada em resultados
Estrutura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontalização da estrutura organizacional - Integração entre as diversas áreas da organização - Descentralização administrativa - Simplificação dos processos administrativos
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação permanente de pessoal - Incentivo a criatividade do quadro funcional - Adequação do corpo funcional e gestão por competência - Avaliação sistemática de desempenho individual
Gestão da Informação	<ul style="list-style-type: none"> - Eficácia nas transmissões das informações - Sistema que possibilita estruturar as informações - Mecanismo de acesso às informações da organização
Participação e Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> - Parceria da organização com outros setores da sociedade - Organização <i>accountability</i> e prestação de contas - Mecanismos de controle social (conselhos)

Fonte: adaptado de GESPÚBLICA (2009); Batista (1999); Souza (2007) e Freitas Júnior (2009).

Dimensão Gestão Estratégica

A gestão estratégica é o esforço da organização para produzir decisões e ações fundamentais sobre o que ela é, aonde quer chegar e com que meios. Segundo Matus (1996), a ação do Estado tem que ser uma ação que sabe para onde vai, tem que ser uma ação precedida pelo pensamento sistemático e com métodos. A gestão estratégica tem sido as respostas que se mostraram mais adequadas para o novo perfil da gestão pública que a sociedade demanda. Dessa forma, foi analisada a implantação dos seguintes instrumentos de gestão gerencial na gestão estratégica da organização:

- Diagnóstico institucional: este item analisa se a organização possui este instrumento, em que são levantadas as informações relevantes do ambiente interno e externo da organização, no sentido de subsidiar as suas decisões, usando, por exemplo, a análise SWTO (força, fraqueza, oportunidade e ameaças).
- Planejamento estratégico: o indicador analisa a implantação desta ferramenta gerencial que define objetivos e metas de médio e longo alcance, usada como estratégia para atingir a missão da organização. Define ainda com a participação de toda a organização a sua visão e valores institucionais.
- Definição precisa dos objetivos para cada área da organização: na administração pública gerencial a estratégia volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade.
- Autonomia administrativa ao gestor: na administração pública gerencial a estratégia volta-se ainda para a garantia da autonomia ao gestor dos recursos humanos, financeiros e materiais para que eles possam atingir seus objetivos.
- Avaliação e indicadores de desempenho institucional: analisa a implantação destas ferramentas que visam mensurar o resultado dos objetivos e metas dos serviços prestados pela organização quantitativa e qualitativamente, com vista a melhorar a sua atuação e atender de forma satisfatória as demandas da sociedade.
- Gestão baseada em resultados: o indicador analisa se a organização implantou este instrumento, que é a gestão baseada na elaboração de indicadores a serem acompanhados e

avaliados periodicamente objetivando a verificação do efetivo alcance dos resultados pré-fixados.

Dimensão Estrutura Organizacional

É o ordenamento ou a forma pela qual as atividades desenvolvidas por uma organização são divididas, organizadas e coordenadas. Na visão de Chiavenato (2008), estruturas são relações existentes entre os elementos componentes de uma organização e incluem interações, a própria configuração estrutural dos órgãos, vertical ou horizontal, equipes e hierarquia da autoridade. Nesse sentido, o conjunto de indicadores analisados foi:

- Horizontalização da estrutura organizacional: verificou-se se a organização implantou este instrumento, que é um modelo adotado por organizações públicas e privadas, que querem simplificar as relações internas, diminuindo as barreiras entre a alta direção e o restante da equipe.
- Integração entre as diversas áreas organizacionais: este indicador se refere ao processo pelo qual os diversos setores de uma organização interagem, quebrando barreiras, no sentido de atingir os objetivos da instituição.
- Descentralização administrativa: o indicador verificou se houve a descentralização administrativa, a qual faz com que as decisões sejam também pulverizadas para os níveis mais baixos da organização. A tendência moderna é descentralizar para dar melhor utilização dos recursos humanos. A descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas nos níveis mais baixos da organização, proporcionando um considerável aumento de eficiência.
- Simplificação dos processos administrativos: o indicador verificou se foi implantado este instrumento, que visa modelar e simplificar as atividades e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos que não agregam valor ao serviço prestado pela organização e, por consequência pelo Estado.

Dimensão Gestão de Pessoas

Para Ferreira (1999), o princípio básico do paradigma gerencial da gestão de pessoas é a percepção do potencial humano como o recurso estratégico para o desenvolvimento e o sucesso organizacional. Esse paradigma significa o envolvimento de todos os servidores no

esforço de melhoria do serviço público, por meio da profissionalização e do aperfeiçoamento contínuo. Nessa dimensão analisaram-se os seguintes indicadores:

- Capacitação permanente de pessoal: entendido como um processo contínuo em que a organização descreve como o treinamento atende aos principais planos e às necessidades da organização, incluindo o desenvolvimento do conhecimento e da capacitação e contribuição para a melhoria do desempenho e do crescimento dos servidores.
- Incentivo a criatividade do quadro funcional: neste indicador as organizações públicas gerenciais criam condições favoráveis à criatividade e a inovação dos servidores e conseguem como consequência equipes mais motivadas e comprometidas, processos dinâmicos e menos burocratizados.
- Adequação do corpo funcional e gestão pela competência: instrumento pelo qual a organização enfatiza a preocupação com a adequação do quadro de pessoal da organização em relação às necessidades decorrentes do exercício das competências essenciais, ou seja, se existe excesso ou carência de pessoal e se os perfis dos servidores são adequados à natureza das atividades executadas.
- Avaliação sistemática de desempenho individual: esse indicador mostra se a organização utiliza informações de um sistema de avaliação de desempenho de servidores como subsídio em processos de tomada de decisão sobre recursos humanos, inclusive para punição à possível deficiência de desempenho.

Dimensão Gestão da Informação

Segundo Batista (1999), este indicador examina a seleção, a gestão e a utilização das informações da organização em apoio aos seus objetivos estratégicos, com forte ênfase na gestão por resultados e na melhoria do desempenho. De forma geral, representa um dos principais alicerces para uma organização orientada para resultados que utilize informações sobre seus processos internos como ferramenta gerencial. Sendo assim, verificou-se se a organização implantou os indicadores abaixo:

- Eficácia na transmissão das informações: este indicador leva em consideração que em uma gestão gerencial as informações geradas pela organização abrangem todas as suas áreas de forma eficaz.

- Sistema que possibilita estruturar as informações: este item leva em consideração se a organização possui mecanismos que possibilitem estruturar as informações com dados suficientes, que possam subsidiar a gestão estratégica da organização.
- Mecanismo de acesso às informações da organização: este indicador examina se há na organização mecanismos gerenciais de fácil acesso às informações sobre a organização, possibilitando ao público interno e externo a obtenção das informações de que necessitam.

Dimensão Participação e Controle Social

Para Souza (1997), quando se avalia a natureza da relação da organização com a sociedade em uma organização com o modelo gerencial, é importante levar em consideração que esta precisa se relacionar com um ambiente dinâmico e complexo, caracterizado por demandas sociais das mais diversas naturezas as quais estão em constante mudança. Dessa forma, os indicadores analisados foram:

- Parceria da organização com outros setores da sociedade: este item avalia se a organização participa de parcerias e/ou convênios com outras organizações públicas ou privadas.
- Organização *accountability* e prestação de contas: este indicador se refere a necessidade que possuem as organizações modernas de prestarem contas dos seus atos à sociedade. O que foi implantado na organização interna e externamente, para facilitar o acesso das informações das suas ações financeiras, materiais e de recursos humanos e dos serviços prestados.
- Mecanismos de controle social: este indicador analisa quais os mecanismos de controle social foram implantados.

4.8 Dos instrumentos de pesquisa e coleta dos dados

Neste momento da pesquisa, para identificar qual a visão dos principais gestores da instituição acerca da implantação e implementação dos instrumentos, optou-se por utilizar a pesquisa de campo com o levantamento através de instrumento de coleta de dados. O instrumento utilizado foi o questionário estruturado com respostas fechadas, (anexo 01), pois além dele obter respostas precisas, segundo Gil (2010), verifica-se que constitui a forma mais rápida e barata de se obter as informações desejadas, além de não necessitar de treinamento do pesquisador e com garantia do anonimato. Os questionários para coletas de dados foram aplicados no período de dezembro a fevereiro de 2013 a 23 servidores do IFPE, conforme

quadro 13, detentores de cargos da alta administração na entidade, com perguntas relacionadas às dimensões e instrumentos gerenciais (indicadores), expostos no quadro 16.

Considerando que foram aplicados 23 questionários, houve um retorno de 21, o que corresponde a uma taxa de retorno de 91,3 %.

No sentido de avaliar as respostas, as perguntas foram colocadas, no questionário, levando-se em consideração o nível de implantação e de implementação dos instrumentos gerenciais (indicadores) estabelecido pelo PDRAE de 1995 e nos pressupostos teórico do modelo de gestão gerencial. As respostas foram classificadas de acordo com a escala binária ou dicotômica:

() sim ou () não

Se a resposta fosse sim, o respondente teria ainda que responder em que nível de implementação o instrumento se encontrava na sua visão, levando em consideração o nível de implementação conforme mostra o quadro 22 abaixo.

Quando o respondente não conhecia se foi implantado o instrumento, solicitou-se que deixasse a resposta em branco (significando que a desconhecia).

Os quadros 17 a 21 abaixo mostram os questionamentos, referentes a cada instrumento gerencial (indicador) pesquisado por dimensão de gestão organizacional estabelecida na pesquisa.

Quadro 17 - Dimensão Gestão Estratégica

Instrumento gerencial (indicador)	Questionamentos para análise
Diagnóstico institucional	A organização implantou o diagnóstico institucional para subsidiar suas decisões estratégicas?
Planejamento estratégico participativo	O IFPE implantou o planejamento estratégico com objetivos e metas de médio e longo alcance, que define com a participação de toda a organização a sua missão, visão e valores institucionais?
Definição precisa dos objetivos para cada área da organização	O IFPE define e socializa com a equipe gestora os objetivos e metas que cada um deve atingir nas suas áreas de atuação?
Autonomia administrativa ao gestor	O IFPE garante aos gestores autonomia na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais para que eles possam atingir seus

	objetivos?
Avaliação e indicadores desempenho institucional	O IFPE implantou a avaliação e indicadores de desempenho institucional como ferramentas essenciais para mensurar o resultado dos objetivos e metas dos serviços prestados pela organização quantitativa e qualitativamente, com vista a melhorar a sua atuação e atender de forma satisfatória as demandas da sociedade?
Gestão baseada em resultados	O IFPE implantou mecanismos que direcionem a sua atuação baseada nos resultados?

Quadro 18 - Dimensão Estrutura Organizacional

Instrumento gerencial (indicador)	Questionamentos para análise
Horizontalização da estrutura organizacional	O IFPE implantou o modelo de horizontalização na sua estrutura organizacional, modelo adotado por organizações públicas e privadas, que querem simplificar as relações internas, diminuindo as barreiras entre a alta direção e o restante da equipe?
Integração entre as diversas áreas da organização	O IFPE implantou uma integração de fato entre as diversas áreas da organização, no sentido de atingir seus objetivos?
Descentralização administrativa	O IFPE implantou a descentralizada administrativamente, com a redução dos níveis hierárquicos, em que as decisões são tomadas igualmente pelas esferas mais baixa da organização?
Simplificação dos processos administrativos	O IFPE implantou o sistema de simplificação de processos administrativos, visando modelar e simplificar as atividades e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos e processos?

Quadro 19 – Dimensão Gestão de Pessoas

Instrumento gerencial (indicador)	Questionamentos para análise
Capacitação permanente de pessoal	O IFPE possui um plano de capacitação anual, voltado para o desenvolvimento do servidor, que capacita sistematicamente seu corpo funcional em conformidade com os recursos disponíveis e as necessidades da organização?
Incentivo a criatividade do quadro funcional	O IFPE possui plano de incentivo a criatividade do seu quadro funcional, proporcionando condições favoráveis à criatividade e a inovação dos seus servidores?
Adequação do corpo funcional e gestão pela competência	O IFPE possui estratégias para adequação do seu quadro funcional, que aproveitam as capacidades e competências dos servidores nas áreas necessárias da instituição?

Avaliação sistemática de desempenho individual	O IFPE utiliza as informações de um sistema de avaliação de desempenho de servidores como subsídio em processos de tomada de decisão sobre recursos humanos, inclusive para punição à possível deficiência de desempenho?
--	---

Quadro 20 – Dimensão Gestão da informação

Instrumento gerencial (indicador)	Questionamentos para análise
Eficácia nas transmissões das informações	O IFPE implantou um sistema eficaz de transmissão das informações geradas?
Sistema que possibilita estruturar as informações	O IFPE implantou mecanismo que possibilita estruturar as informações com dados suficientes que possam subsidiar a gestão estratégica da organização?
Mecanismo de acesso às informações da organização	O IFPE implantou mecanismos de fácil acesso às informações sobre a organização, possibilitando ao público interno e externo a obtenção das informações de que necessitam?

Quadro 21 – Dimensão Participação e Controle Social

Instrumento gerencial (indicador)	Questionamentos para análise
Parceria da organização com outros setores da sociedade	O IFPE implantou mecanismos que possibilitam as parcerias com diversos setores da sociedade, a exemplo de convênios com organizações públicas e privadas?
Organização <i>accountability</i> e prestação de contas	O IFPE implantou instâncias, pelas quais presta contas das suas ações direta e constantemente à sociedade, visando facilitar o acesso das informações das suas ações financeiras, materiais e de recursos humanos e dos serviços prestados?
Mecanismos de controle social	O IFPE implantou mecanismos, a exemplo dos conselhos, que possibilitam o controle direto pela sociedade?

Pré-teste da pesquisa de campo

Antes da aplicação definitiva do questionário à população amostral da pesquisa, foi realizado um pré-teste do instrumento de coleta de dados com o objetivo de aperfeiçoá-lo. Segundo Vergara (2010), é útil e necessário submeter o questionário a esses testes prévios, que antecedam a aplicação.

Para o testes prévios foram selecionados respondentes e questionados acerca das dúvidas, constrangimentos ou dificuldades encontrados durante o preenchimento. Para Gil

(2010), muitos pesquisadores descuidam dessa tarefa, mas, somente a partir daí é que tais instrumentos estarão validados. Procurou-se ainda, averiguar no pré-teste a percepção da população amostral quanto à forma, clareza, e extensão das perguntas realizadas.

O pré-teste foi realizado com 05 servidores do IFPE, no mês de dezembro de 2012, com cargos e perfis profissionais semelhantes aos da população amostral escolhida para a realização da pesquisa de campo.

4.9 Do tratamento dos dados da pesquisa

Os dados da pesquisa de campo, uma vez coletados, foram tratados estatisticamente de forma quantitativa, através da análise estatística descritiva e análise de componentes principais.

As questões oriundas do questionário foram tratadas por meio do programa estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*, versão 20). Tais resultados foram apresentados, basicamente, por meio de tabelas e gráficos que buscaram sintetizar e retratar as informações mais relevantes para os propósitos do presente estudo. Para confecção das referidas tabelas e gráficos foi usada ainda a planilha eletrônica Excel.

O estágio quantitativo de implantação e o nível de implementação dos instrumentos de gestão pública gerencial no IFPE pesquisados a través da pesquisa documental e da pesquisa de campo foram descritos de acordo com dois critérios:

1º- através do percentual de implantação dos instrumentos de gestão gerencial, identificado a partir da pesquisa documental, atribuindo uma escala percentual que vai de 0 a 100% para o conjunto dos instrumentos implantados.

2º - Foi analisado, através de método estatístico, o nível de implantação e de implementação dos instrumentos gerenciais através das respostas dos principais gestores da instituição, obtidos mediante a aplicação dos questionários e apresentados de forma estatística por meios de tabelas e gráficos.

Na pesquisa de campo, cada um dos instrumentos de gestão gerencial com respostas afirmativas (sim) pelos gestores foi avaliado de acordo com o seu nível de implementação na instituição, recebendo cada um o nível de 1 a 3, conforme quadro 22, classificando a

implementação de cada instrumento gerencial no IFPE da seguinte forma: 1, baixo nível de implementação do instrumento; 2, médio nível e 3 alto nível.

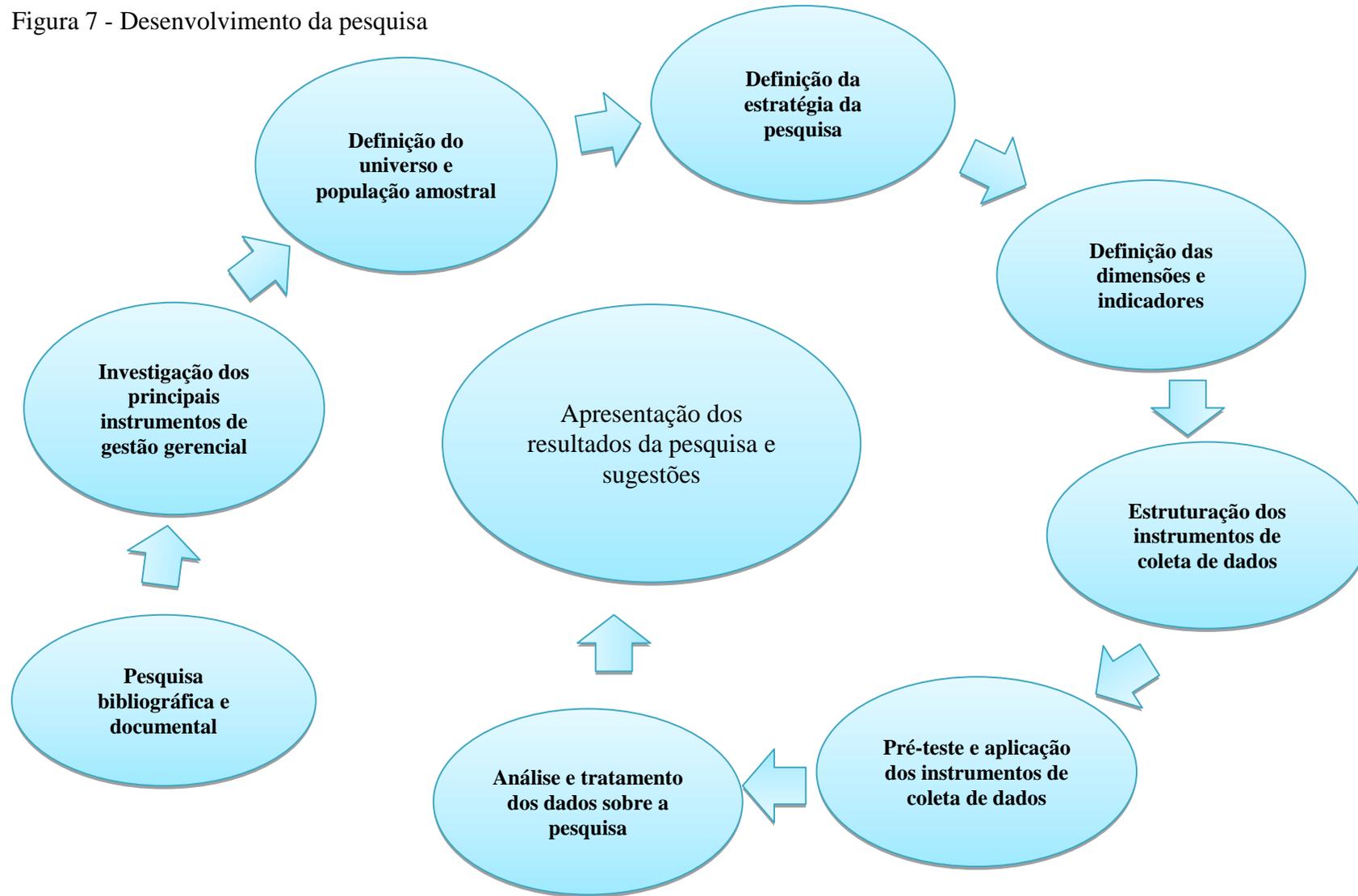
Quadro 22 - nível de implementação dos instrumentos gestão gerencial

Crítérios	Qualificação
<u>Estágio formal</u> – Se o indicador houver sido aprovado em lei, decreto, normas, resolução, mas ainda não saiu do papel.	1- Baixo nível
<u>Iniciado</u> – Se o indicador houver sido iniciado, mas não houve tempo suficiente ainda para avaliar a sua aplicação.	2- Médio nível
<u>Em desenvolvimento</u> – Se o indicador estiver em pleno desenvolvimento e houve tempo suficiente que possa ser avaliada a sua aplicação.	3- Alto nível

Fonte: construção própria, baseado em (RUA, 1997)

A figura 6 apresentada a seguir ilustra as etapas e desenvolvimento da presente pesquisa. A análise dos resultados da pesquisa buscou identificar até que ponto foram implantados os instrumentos do modelo de gestão gerencial no IFPE.

Figura 7 - Desenvolvimento da pesquisa



CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS RESULTADOS

Neste capítulo do trabalho, apresentam-se os resultados e análises da implantação e do nível de implementação de instrumentos do modelo de gestão pública gerencial no IFPE. Na primeira seção, são analisados os resultados da 1ª estratégia da pesquisa, ou seja, a identificação dos instrumentos implantados, realizada através da pesquisa documental, por meio de pesquisa minuciosa em documentos da instituição.

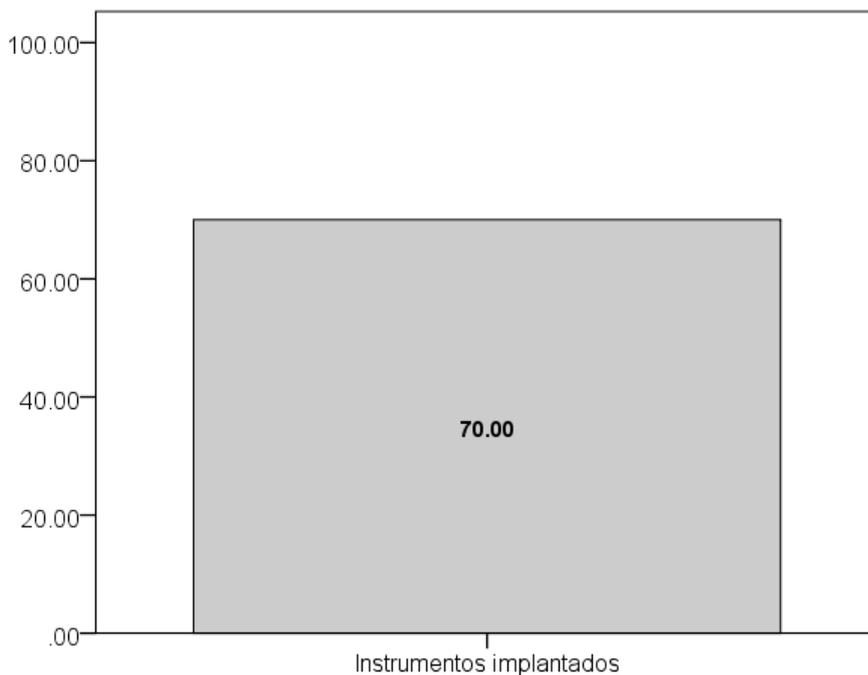
Na segunda seção serão apresentados os resultados da 2ª estratégia da pesquisa, que mostram os níveis de implantação e de implementação de instrumentos gerenciais no IFPE na visão dos principais gestores da instituição, investigado por meio da pesquisa de campo com a aplicação de questionários estruturados.

5.1 Resultados da pesquisa documental

Demonstra-se abaixo, quais os instrumentos do modelo de gestão gerencial foram implantados no IFPE, os quais foram identificados por meio de pesquisa documental através do estudo minucioso de documentos institucionais como Decretos, portarias, normas, resoluções, planos, projetos, estatutos, regimentos e relatórios entre outros. Na apresentação dos instrumentos implantados serão demonstradas ainda as estratégias usadas para sua implantação, bem como as fontes utilizadas para referendá-las.

Nesta fase, descrever-se-á o percentual de implantação dos instrumentos deste modelo de gestão, demonstrando a correlação entre o total de instrumentos referendados no PDRAE e nos pressupostos teórico do modelo de gestão gerencial, que serviram de base para a construção do modelo analítico desta pesquisa e os instrumentos implantados do ponto de vista formal na instituição.

Ver-se que dos 20 instrumentos pesquisados, o IFPE implantou um total de 14, perfazendo 70% de implantação. O gráfico 3 abaixo ilustra o percentual de implantação identificado na pesquisa documental.

Gráfico 3 - percentual de implantação dos instrumentos gerenciais no IFPE

Os 14 instrumentos implantados segundo a pesquisa documental em cada dimensão de gestão foram:

Dimensão de gestão estratégica:

- Diagnóstico institucional.
- Planejamento estratégico;
- Autonomia administrativa ao gestor;
- Avaliação e indicadores de desempenho institucional.

Dimensão Estrutura organizacional:

- Simplificação dos processos administrativos.

Dimensão gestão de pessoas:

- Capacitação permanente de pessoal;
- Adequação do corpo funcional e gestão por competência;
- Avaliação sistemática de desempenho individual.

Dimensão gestão da informação:

- Sistema eficaz de transmissão das informações geradas;

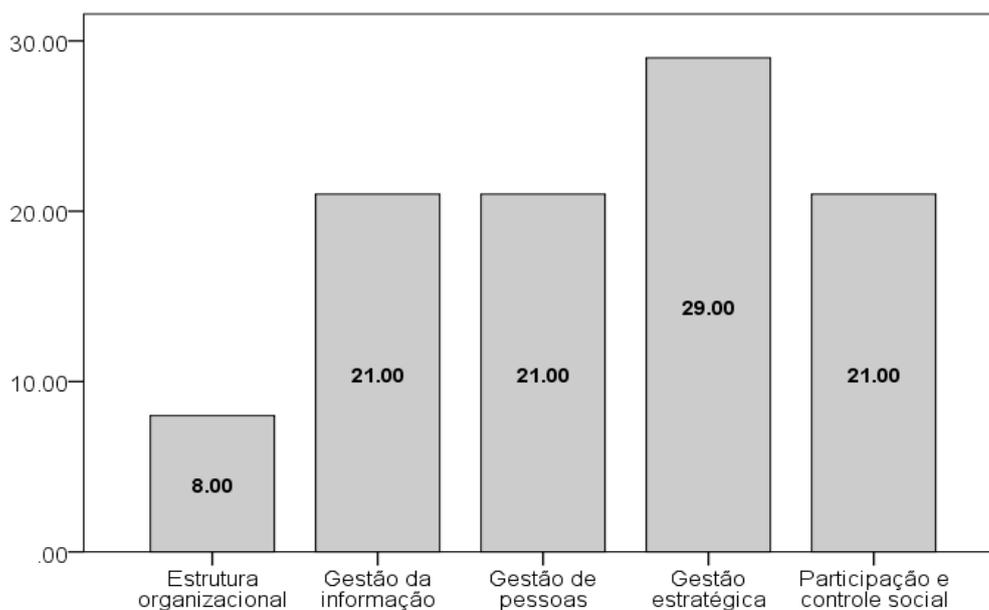
- Sistema que possibilita estruturar as informações;
- Mecanismo de acesso às informações da organização.

Dimensão participação e controle social:

- Parceria da organização com setores da sociedade;
- Prestação de contas (*accountability*);
- Mecanismos de controle social (conselhos)

Dos instrumentos identificados via pesquisa documental, mostra-se no quadro 4 abaixo, o percentual de implantação de acordo com as cinco dimensões de gestão apresentadas no modelo analítico da pesquisa, ou seja: Gestão Estratégica, Estrutura Organizacional, Gestão de Pessoas, Gestão da Informação e Participação e Controle Social.

Gráfico 4 - instrumentos implantados por dimensão de gestão organizacional⁵⁷



Abaixo, encontram-se os instrumentos implantados, identificados na pesquisa documental, de acordo com cada dimensão de gestão organizacional, descrevendo-se a estratégia de implantação utilizada pela instituição e a fonte pesquisada pelo estudo:

⁵⁷ Esses percentuais referem-se ao número de instrumentos implantados para cada dimensão em relação ao total de implantação, ou seja, 14 (70%) de implantação.

Dimensão Gestão Estratégica:

Instrumento implantado: **Diagnóstico institucional.**

Estratégia de implantação: implantado através do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2009/2012 da instituição, no seu item 7.5.2.

Fonte, documento pesquisado: PDI - IFPE (2009/2013).

Instrumento implantado: **Planejamento estratégico.**

Estratégia de implantação: o planejamento estratégico do IFPE foi concebido por meio da elaboração do PDI 2009/2013 da instituição.

Fonte, documento pesquisado: PDI - IFPE (2009/2013).

Instrumento implantado: **Autonomia administrativa ao gestor.**

Estratégia de implantação: Previsto no Regimento Geral da instituição, em normas e executado através do orçamento anual.

Fonte, documento pesquisado: Regimento Geral – IFPE (2012) e orçamento anual.

Instrumento implantado: **Avaliação e indicadores de desempenho institucional.**

Estratégia de implantação: auto avaliação institucional prevista no PDI 2009/2013, item 7; avaliação e indicadores demonstrados através do relatório de gestão anual e através da Comissão Própria de Avaliação – CPA.

Fonte, documento pesquisado: PDI – IFPE (2009/2012), relatório de gestão - IFPE. (2011) e Comissão Própria de Avaliação – CPA.

Dimensão Estrutura organizacional:

Instrumento implantado: **Simplificação dos processos administrativos.**

Estratégia de implantação: Implantação através do Manual de Normas Processuais, Manual de Padronização de Documentos, Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP e Sistema acadêmico.

Fonte, documento pesquisado: Manuais IFPE, Relatório de gestão - IFPE (2011) e site da reitoria do IFPE: [www.http://reitoria.ifpe.edu.br](http://reitoria.ifpe.edu.br).

Dimensão Gestão de Pessoas:

Instrumento implantado: **Capacitação permanente de pessoal.**

Estratégia de implantação: Plano Institucional de Capacitação dos Servidores do IFPE – PIC (2010); participação no Programa Institucional de Qualificação Docente para a Rede Federal de Educação Tecnológica - PQDTEC/CAPES e implantação de mestrados e doutorados interinstitucional.

Fonte, documento pesquisado: Plano Institucional de Capacitação dos Servidores do IFPE – PIC (2010) e Relatório de gestão - IFPE (2011).

Instrumento implantado: **Adequação do corpo funcional e gestão por competência.**

Estratégia de implantação: Inserida no PDI – IFPE (2000/2013), item 3.2.2.4, como política de qualificação de pessoal.

Fonte, documento pesquisado: PDI – IFPE (2009/2013).

Instrumento implantado: **Avaliação sistemática de desempenho individual.**

Estratégia de implantação: A avaliação de desempenho individual é realizada pela instituição em conformidade ao Decreto 5.825/2006.

Fonte, documento pesquisado: Departamento de Gestão de pessoas e Decreto Federal.

Dimensão Gestão da Informação:

Instrumento implantado: **Sistema eficaz de transmissão das informações geradas.**

Estratégia de implantação: Página do instituto na web, informativo e ouvidoria.

Fonte, documento pesquisado: site da reitoria do IFPE: [www. http://reitoria.ifpe. edu.br](http://reitoria.ifpe.edu.br) e Relatório de gestão do IFPE (2011).

Instrumento implantado: **Sistema que possibilita estruturar as informações.**

Estratégia de implantação: Sistema de Informações Gerenciais (SIG), previsto no PDI - IFPE (2009/2013).

Fonte, documento pesquisado: PDI – IFPE (2009/2013).

Instrumento implantado: **Mecanismo de acesso às informações da organização.**

Estratégia de implantação: Página web, ouvidoria e Relatório de gestão.

Fonte, documento pesquisado: site da reitoria do IFPE: [www. http://reitoria.ifpe. edu.br](http://reitoria.ifpe.edu.br) ouvidoria do IFPE e Relatório de gestão – IFPE (2001).

Dimensão Participação e Controle Social:

Instrumento implantado: **Parceria da organização com setores da sociedade.**

Estratégia de implantação: Convênios de estágios, acordos de cooperação técnica, parcerias com outros órgãos, participação em fóruns e congressos, realização de fóruns e congressos.

Fonte, documento pesquisado: Relatório de gestão - IFPE (2011).

Instrumento implantado: **Prestação de contas (accountability).**

Estratégia de implantação: Auditoria Interna, Ouvidoria, Relatório de gestão, Conselhos e prestação de contas anual.

Fonte, documento pesquisado: Relatório de gestão - IFPE (2011).

Instrumento implantado: **Mecanismos de controle social**

Estratégia de implantação: Conselho superior, conselho escolar.

Fonte, documento pesquisado: Regimento Geral – IFPE (2012).

5.2 Resultados da pesquisa de campo

Apresenta-se agora o resultado da pesquisa de campo, realizada via questionário estruturados composto por 20 questões sobre a implantação e os níveis de implementação dos instrumentos gerenciais, aplicados aos principais gestores da instituição (ver o questionário no apêndice 1). Foram aplicados 21 questionários no período entre dezembro e fevereiro de 2013. Para a leitura dos questionários, tecnicamente, utilizou-se a estatística descritiva e testes de correlação. As respostas foram devidamente tabuladas utilizando o programa *SPSS (Statistical Package for Social Sciences, versão 20)*. As tabelas e gráficos abaixo sumarizam essas informações.

Ver-se adiante, através de tabelas e gráficos os resultados da pesquisa de campo com a visão dos gestores sobre a implantação e os níveis de implementação para cada um dos instrumentos de gestão gerencial pesquisados:

1- Diagnóstico institucional:

Nesse quesito, somente 19,0% dos entrevistados reportaram a presença do instrumento de diagnóstico institucional. Desses, dois reportaram nível baixo, um médio e outro alto de implementação. A maioria, no entanto, afirmou não existir instrumentos de diagnóstico institucional, perfazendo 76,2% da amostra (16 observações), o que aponta um resultado diferente em relação à pesquisa documental, que demonstrou a implantação do instrumento através do PDI. A tabela 1 abaixo ilustra o percentual de implantação desse instrumento.

Tabela 1 – Diagnóstico institucional

	N	%
Sim	4	19,0
Não	16	76,20
Não sabe/conhece ⁵⁸	1	4,8
Total	21	100,0

⁵⁸ Essa resposta corresponde ao fato do respondente não ter conhecimento da implantação, não se refere ao conhecimento do respondente sobre o instrumento.

2 - Planejamento estratégico:

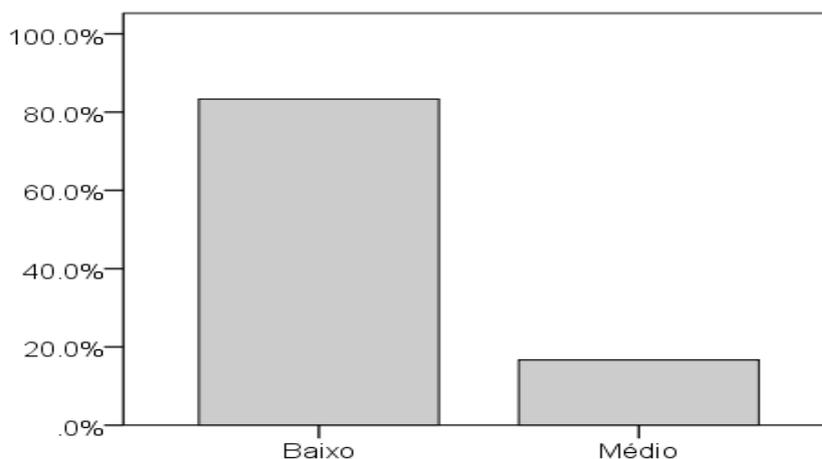
Diferente do diagnóstico institucional em que 76,2% dos entrevistados responderam não ter o IFPE implantado essa ferramenta gerencial, 57,1% (12 casos) dos respondentes afirmaram que o planejamento estratégico foi implantado, corroborando com a pesquisa documental, no entanto, observa-se que 28,6% ainda responderam que esse instrumento não foi implantado, não obstante sua identificação na pesquisa documental como sendo o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, elaborado para o período entre 2009/2013. A tabela 2 abaixo ilustra o percentual de implantação.

Tabela 2 – Planejamento estratégico

	N	%
Sim	12	57,1
Não	6	28,6
Não sabe/conhece	3	14,3
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação desse instrumento, dos 12 casos que confirmaram a existência do planejamento estratégico, 83,3% (dez casos) reportaram nível baixo de implementação. Apenas dois casos (17,7%) informaram que o nível de implementação dessa ferramenta era moderado/médio. O gráfico 5 a seguir ilustra o nível de implementação desse instrumento.

Gráfico 5 – Nível de implementação do Planejamento estratégico⁵⁹



⁵⁹ Apenas foram gerados gráficos quando o número de respostas positivas em relação a implementação da ferramenta gerencial excedeu cinco casos.

3 - Definição precisa dos objetivos para cada área da instituição:

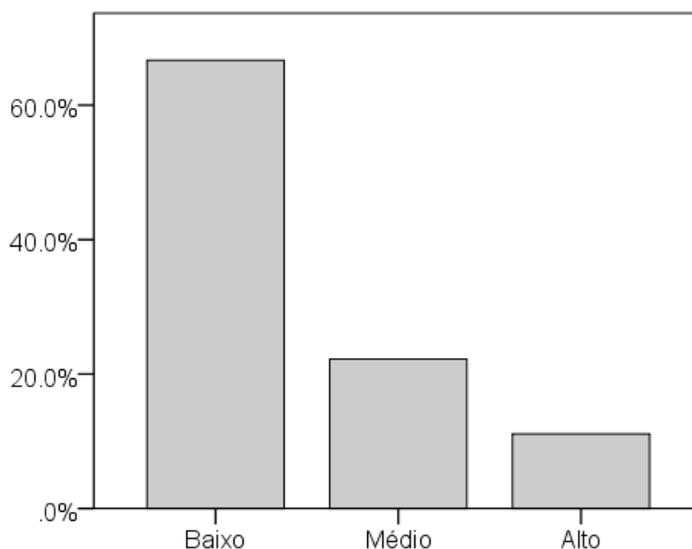
A definição precisa dos objetivos para cada área da organização foi percebida por 38,1% (oito casos). Já 52,4% (onze casos) disseram que esse instrumento não foi implantado e apenas 9,5% (duas ocorrências) não sabiam da implantação desse instrumento. Vale ressaltar que a pesquisa documental também não identificou a implantação desse instrumento. A tabela 3 abaixo mostra o resultado em relação ao percentual de implantação.

Tabela 3 – Definição precisa dos objetivos para cada área da organização

	N	%
Sim	8	38,1
Não	11	52,4
Não sabe/conhece	2	9,5
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, a maior parte dos respondentes (66,7%) identificou baixo grau de implementação da definição precisa dos objetivos para cada área da organização, totalizando seis observações. Para 22,2% (dois casos), a implementação encontra-se em nível moderado/médio. Apenas um respondente percebeu nível alto de implementação desse instrumento gerencial. O gráfico 6 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação.

Gráfico 6 – Nível de implementação dos objetivos para cada área da organização



4 - Autonomia administrativa ao gestor:

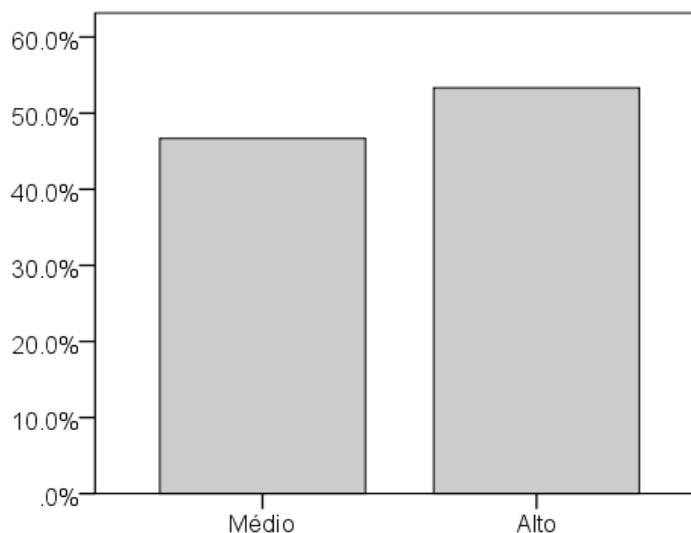
No que diz respeito à concessão de autonomia administrativa ao gestor, 71,4% (15 respondentes) perceberam a existência desse instrumento. 19% discordaram e 9,5% não sabiam/conheciam, no entanto, vale ressaltar que esse instrumento foi detectado na pesquisa documental através do Regimento Geral e do orçamento anual. No entanto, é significativo o número de gestores que responderam que o instrumento não foi implantado ou não sabem de sua implementação. A tabela 4 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 4 – Autonomia administrativa ao gestor

	N	%
Sim	15	71,4
Não	4	19,0
Não sabe/conhece	2	9,6
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, enquanto 46,7% (sete casos) reportaram nível moderado/médio de implementação, 53,3% perceberam nível alto, totalizando oito observações. O gráfico 7 a seguir ilustra a dispersão do nível de implementação.

Gráfico 7 – Nível de implementação da autonomia administrativa ao gestor



5 - Avaliação e indicadores de desempenho institucionais:

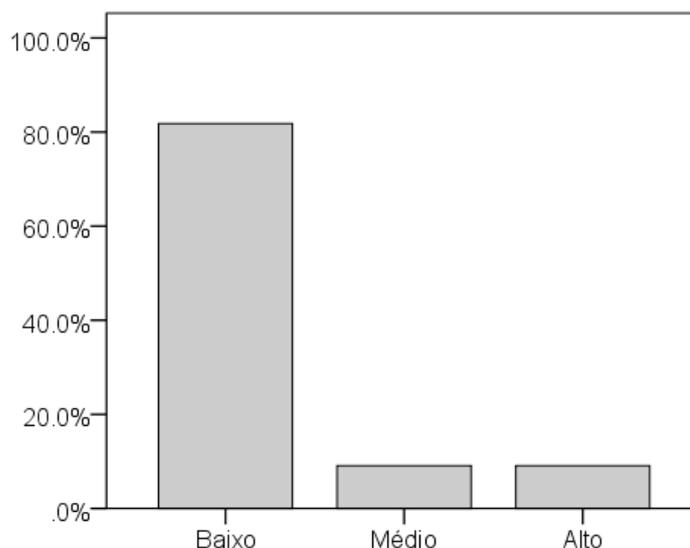
Nesse quesito, 52,4% dos entrevistados (onze) reportaram a presença de instrumentos de avaliação e indicadores de desempenho institucional. Cerca de 43% da amostra (nove ocorrências), no entanto, afirmou não existir esses instrumentos. Novamente há uma discordância em relação à pesquisa documental, a qual mostra que esse instrumento foi implantado na instituição através do PDI, do Relatório de gestão e da CPA. A tabela 5 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 5 – Avaliação e indicadores de desempenho institucional

	N	%
Sim	11	52,4
Não	9	42,9
Não sabe/conhece	1	4,8
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, dos 11 respondentes que perceberam o instrumento de avaliação e indicadores de desempenho institucional, 81,8% (nove casos) informaram que o nível de implementação é baixo. O gráfico 8 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação.

Gráfico 8 – Nível de implementação da avaliação e indicadores de desempenho institucional



6 - Gestão baseada em resultados:

Comparativamente, ao se considerar os instrumentos analisados até agora, a gestão baseada em resultados é aquela menos frequente. Apenas 9,5% (dois casos) corroboraram a sua existência como instrumento gerencial, confirmando o que diz a pesquisa documental, que mostra a inexistência de implantação desse instrumento. Ambos os respondentes que confirmaram a presença desse instrumento reportaram o seu baixo nível de implementação. A tabela 6 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 6 – Gestão baseada em resultados

	N	%
Sim	2	9,5
Não	15	71,4
Não sabe/conhece	4	19,0
Total	21	100,0

7 - Horizontalização da estrutura organizacional:

Dos 21 questionários analisados, nenhum detectou a aplicação do instrumento de horizontalização da estrutura organizacional como instrumento gerencial. Na verdade, 81% (17 ocorrências) dos entrevistados perceberam que esse instrumento não foi implantado, enquanto 19% não sabiam/conheciam (quatro gestores), no entanto, merece destaque o fato de mesmo a maioria corroborar com a pesquisa documental, ainda assim 19% (quatro) não ter conhecimento da implantação do instrumento. A tabela 7 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 7 – Horizontalização da estrutura organizacional

	N	%
Sim	0	0,0
Não	17	81,0
Não sabe/conhece	4	19,0
Total	21	100,0

8 - Integração entre as diversas áreas da organização:

A integração entre diversas áreas da organização também é um instrumento gerencial pouco percebido pelos entrevistados. A maior parte da amostra não identificou a existência desse instrumento (76,2%), totalizando 16 casos, corroborando mais uma vez com a pesquisa documental. Ver-se que 23,8% (cinco casos) ainda discordou da pesquisa documental. A tabela 8 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 8 – Integração entre diversas áreas da organização

	N	%
Sim	4	19,0
Não	16	76,2
Não sabe/conhece	1	4,8
Total	21	100,0

9 - Descentralização administrativa:

Assim como a integração entre diversas áreas da organização, a descentralização administrativa também parece ser uma ferramenta gerencial raramente utilizada. A maior parte dos respondentes (71,4%) não percebeu a sua presença, totalizando 15 casos. Vale ressaltar que a pesquisa documental também não percebeu a presença deste instrumento. A tabela 9 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 9 – Descentralização administrativa

	N	%
Sim	4	19,0
Não	15	71,4
Não sabe/conhece	2	9,5
Total	21	100,0

10 - Simplificação dos processos administrativos:

A simplificação dos processos administrativos foi percebida por apenas 19% da amostra (quatro casos). O que demonstra mais uma vez um total descompasso com a pesquisa documental, que mostra claramente a presença desse instrumento na instituição

através de algumas ações já citadas anteriormente. A tabela 10 ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 10 – Simplificação dos processos administrativos

	N	%
Sim	4	19,0
Não	14	66,7
Não sabe/conhece	3	14,3
Total	21	100,0

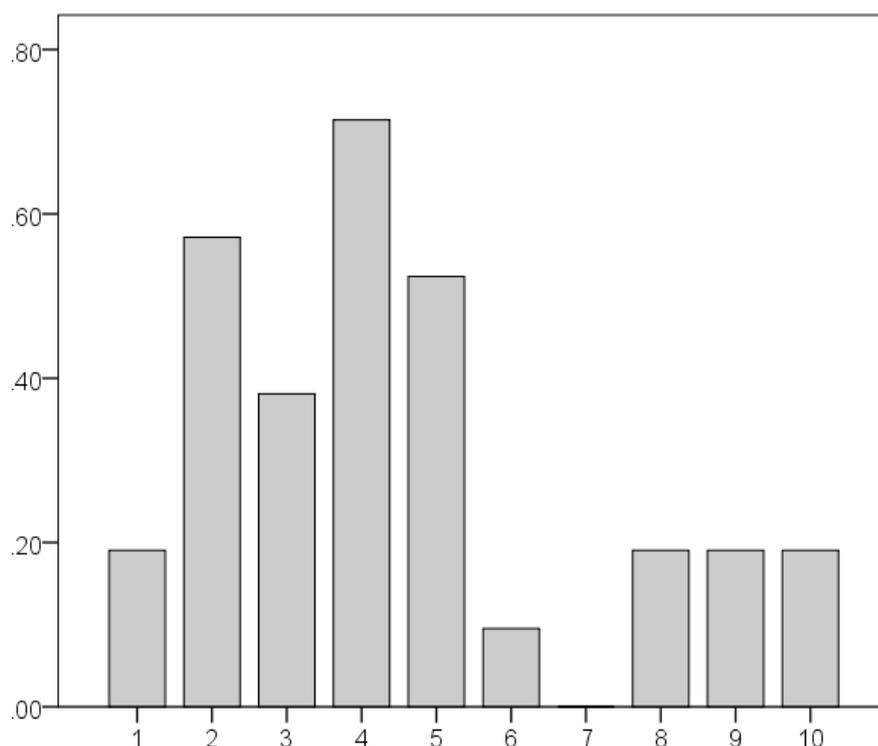
A tabela 11 e o gráfico 9 abaixo apresenta uma perspectiva comparada em relação aos dez instrumentos analisados até agora, que mostra um baixo nível de implementação da maioria dos instrumentos pesquisados.

Tabela 11 - Taxa de nível de implementação por instrumento gerencial

Instrumento	Implementação (%)
Diagnóstico institucional	19,00
Planejamento estratégico	57,1
Definição de objetivos da organização	38,1
Autonomia administrativa ao gestor	71,4
Avaliação e ind. desempenho institucional	52,4
Gestão baseada em resultados	9,5
Horizontalização da est. organizacional	0,0
Integração entre áreas da organização	19,00
Descentralização administrativa	19,00
Simplificação processos administrativos	19,00

Gráfico 9 – Taxa de implementação por instrumento gerencial⁶⁰

⁶⁰ (1) Diagnóstico institucional; (2) Planejamento estratégico; (3) Definição precisa dos objetivos para cada área da organização; (4) Autonomia administrativa ao gestor; (5) Avaliação e indicadores de desempenho institucional; (6) Gestão baseada em resultados; (7) Horizontalização da estrutura organizacional; (8) Integração entre as diversas áreas da organização; (9) Descentralização administrativa e (10) Simplificação dos processos administrativos.



O eixo y (vertical) ilustra o percentual de implementação. O eixo x (horizontal) agrupa os diferentes instrumentos gerenciais analisados até aqui. Quanto mais alta a barra, maior é o nível de implementação de cada instrumento. A tabela abaixo ilustra o padrão de correlação entre os dez primeiros itens do questionário.

Tabela 12 – Matriz de correlação (n = 21)

Instrumentos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	0,175 (0,448)	0,119 (0,608)	0,038 (0,869)	-0,023 (0,921)	-0,157 (0,496)	-	0,382 (0,087)	0,074 (0,751)	0,074 (0,751)
2		1	0,481 (0,027)	0,091 (0,694)	0,138 (0,552)	-0,375 (0,094)	-	-0,070 (0,763)	0,420 (0,058)	0,175 (0,448)
3			1	0,279 (0,221)	0,159 (0,491)	0,080 (0,732)	-	-0,131 (0,572)	0,369 (0,100)	0,119 (0,608)
4				1	0,030 (0,897)	-0,154 (0,505)	-	0,307 (0,176)	0,038 (0,869)	-0,230 (0,316)
5					1	-0,015 (0,947)	-	-0,023 (0,921)	-0,023 (0,921)	0,220 (0,339)
6						1	-	-0,157 (0,496)	-0,157 (0,496)	0,256 (0,263)
7							-	-	-	-
8								1	0,074 (0,751)	0,074 (0,751)
9									1	-0,235 (0,305)

A primeira linha ilustra a magnitude do coeficiente, que pode variar entre -1 e +1. O sinal indica a direção da relação entre as variáveis. A magnitude do coeficiente indica a força da associação. Quanto mais perto de um, independente do sinal, mais forte é o nível de associação. O valor entre parênteses indica a significância estatística do coeficiente. Quanto menor, melhor. Apenas quatro correlações foram estatisticamente significativas: 0,382 (0,087), 0,481 (0,027), -0,375 (0,094) e 0,420 (0,058) (ver em destaque em cinza).

11 - Capacitação permanente de pessoal:

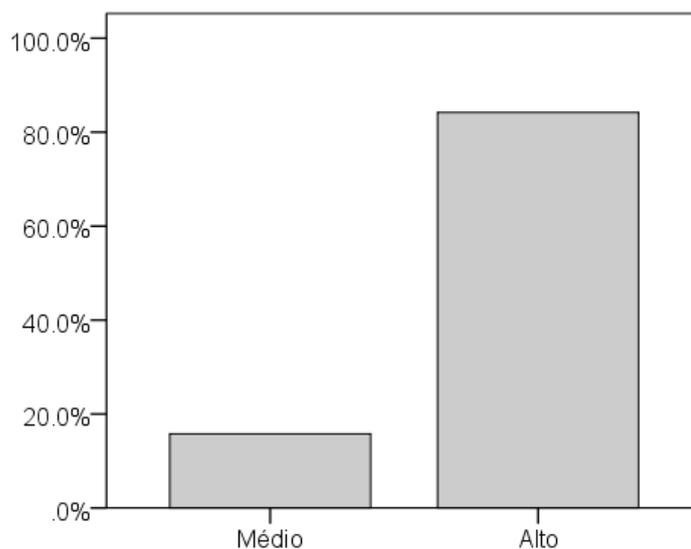
Diferente da descentralização administrativa e da simplificação dos processos administrativos, a capacitação permanente de pessoal aparece como uma prática recorrente no cotidiano da instituição pesquisada (90,5%), perfazendo 19 ocorrências. Vale lembrar que esse instrumento foi identificado como implantado na pesquisa documental, através de várias ações. No entanto, merece destaque que (dois casos) responderam ainda que o instrumento não fora implantado. A tabela 13 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento

Tabela 13 – capacitação permanente de pessoal

	N	%
Sim	19	90,5
Não	2	9,5
Não sabe/conhece	0	0,0
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, 84,2% dos respondentes perceberam nível alto de implementação da capacitação permanente de pessoal, enquanto 14,3% identificaram nível moderado/médio. O gráfico 10 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação dessa ferramenta gerencial.

Gráfico 10 – Nível de implementação da capacitação permanente de pessoal



12 - Incentivo à criatividade do quadro funcional:

Apenas três respondentes perceberam a presença do instrumento gerencial de incentivo à criatividade do quadro funcional (14,3%). E todos eles afirmaram que o nível de implementação é baixo. A maior parte da amostra ou não percebeu (66,7%) essa ferramenta ou não sabe/conhece a sua existência (19%), corroborando com a pesquisa documental, a qual não identificou a presença deste instrumento gerencial. A tabela 14 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 14 – Incentivo à criatividade do quadro funcional

	N	%
Sim	3	14,3
Não	14	66,7
Não sabe/conhece	4	19,0
Total	21	100,0

13 - Adequação do corpo funcional e gestão por competência:

A adequação do corpo funcional e gestão por competência também não é uma prática realizada na instituição na visão dos gestores. 71,4% dos gestores afirmaram que essa ferramenta não foi implantada, perfazendo 15 casos, corroborando mais uma vez

com a pesquisa documental, que também não percebeu esse instrumento na instituição. A tabela 15 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 15 – Adequação do corpo funcional e gestão por competência

	N	%
Sim	2	9,5
Não	15	71,4
Não sabe/conhece	4	19,0
Total	21	100,0

14 - Avaliação sistemática de desempenho individual:

De acordo com os dados, 23,8% da amostra percebeu a existência da avaliação sistemática de desempenho individual como instrumento gerencial, totalizando cinco casos. Desses, quatro respondentes identificaram nível baixo de implementação e um percebeu nível moderado/médio. No entanto, a maior parte das observações afirmou não existir essa ferramenta (61,9%), perfazendo 13 ocorrências. Há novamente um desencontro com os dados da pesquisa documental, a qual mostra a presença dessa ferramenta. A tabela 16 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 16 – Avaliação sistemática de desempenho individual

	N	%
Sim	5	23,8
Não	13	61,9
Não sabe/conhece	3	14,3
Total	21	100,0

15 - Eficácia na transmissão das informações geradas:

No quesito eficácia na transmissão das informações, a maior parte dos entrevistados percebeu a existência dessa ferramenta gerencial (52,4%), perfazendo 11 casos. Corroborando com a pesquisa documental, que identificou a presença desse instrumento na instituição. No entanto, mercê destaque o fato de 47,6% não perceber ou

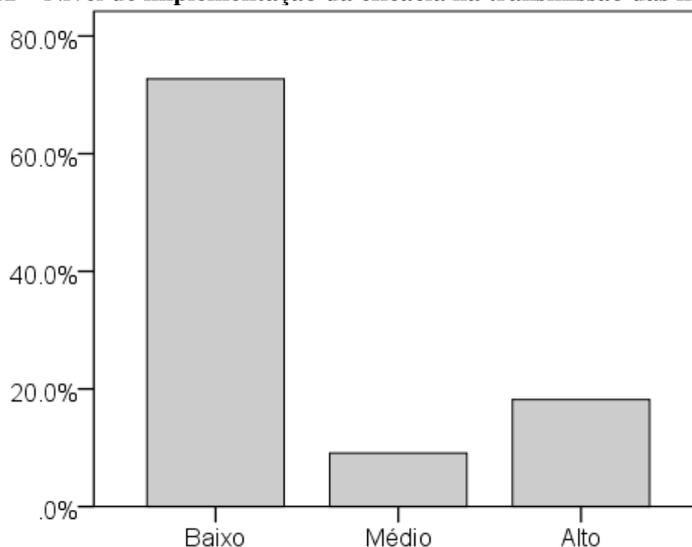
não saber da implantação desse instrumento. A tabela 17 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 17 – Eficácia na transmissão das informações

	N	%
Sim	11	52,4
Não	7	33,3
Não sabe/conhece	3	14,3
Total	21	100,0

No entanto, cerca de 73% (oito casos) dos respondentes que perceberam a presença dessa ferramenta, identificaram nível baixo de implementação. Apenas um respondente (4,8%) percebeu nível moderado/médio e dois optaram pelo nível alto (9,5%). O gráfico 11 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação.

Gráfico 11 – Nível de implementação da eficácia na transmissão das informações



16 - Sistema que possibilita estruturar informações:

Diferente da eficácia na transmissão de informações, a presença de um sistema que possibilite estruturar as informações é um instrumento gerencial raramente utilizado. 61,9% dos entrevistados afirmaram não perceber a existência dessa ferramenta e 33,3% não sabiam/conheciam esse instrumento. Vale ressaltar que a

pesquisa documental identificou esse instrumento no PDI. A tabela 18 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 18 – Sistema que possibilita estruturar informações

	N	%
Sim	1	4,8
Não	13	61,9
Não sabe/conhece	7	33,3
Total	21	100,0

17 - Mecanismo de acesso às informações da organização:

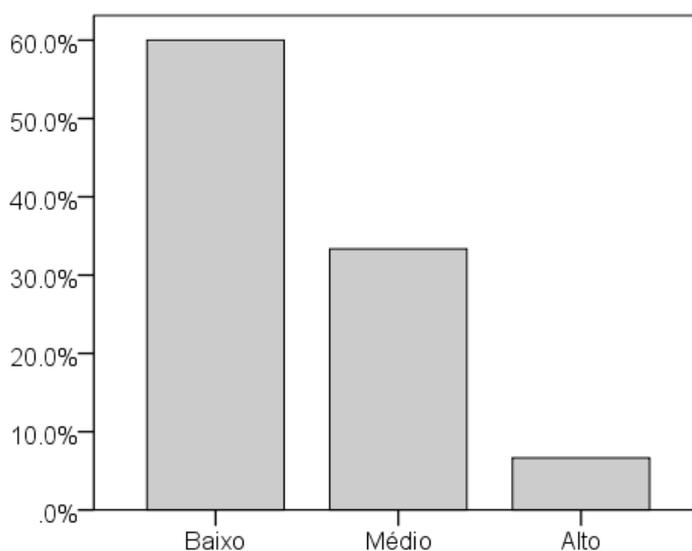
A maior parte da amostra percebeu a presença de algum mecanismo de acesso às informações da organização (71,4%), perfazendo 15 observações. Resta saber como varia o nível de implementação dessa ferramenta. A tabela 19 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 19 – Mecanismo de acesso às informações da organização

	N	%
Sim	15	71,4
Não	4	19,0
Não sabe/conhece	2	9,5
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, cerca de 43% dos respondentes que identificaram a existência de algum mecanismo de acesso às informações da organização percebem baixo nível de implementação, totalizando nove casos. 23,8% perceberam como nível moderado e apenas uma observação indicou nível alto (4,8%). O gráfico 12 a seguir ilustra essas informações.

Gráfico 12 – Nível de implementação de mecanismo de acesso às informações da organização



18 - Parceria da organização com outros setores da sociedade:

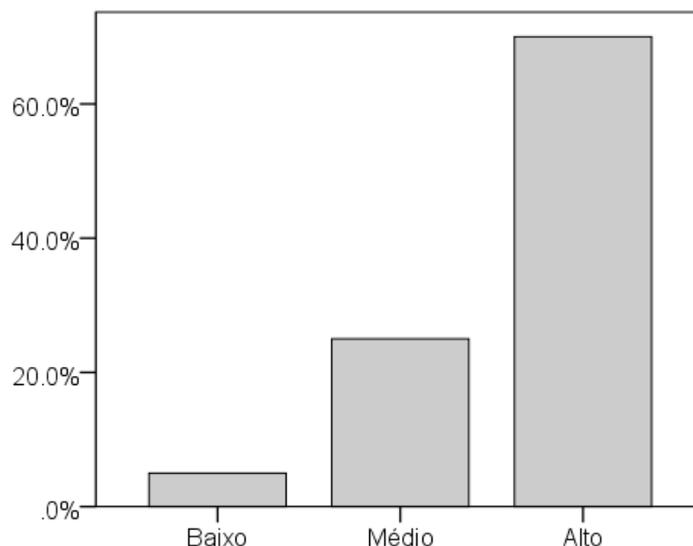
A quase totalidade dos respondentes (95,2%) percebeu a presença de alguma forma de parceria da organização com outros setores da sociedade, confirmando a pesquisa documental. A tabela 20 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 20 – Parceria da organização com outros setores da sociedade

	N	%
Sim	20	95,2
Não	1	4,8
Não sabe/conhece	0	0,0
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, a maior parte dos entrevistados identificou nível alto de implementação dessa ferramenta (66,7%), perfazendo 14 ocorrências. Cinco respondentes optaram pelo nível moderado/médio (23,8%) e apenas um percebeu nível baixo (4,8%). O gráfico 13 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação desse instrumento gerencial.

Gráfico 13 – Nível de implementação de parceria da organização com outros setores da sociedade



19 - Prestação de contas (*accountability*):

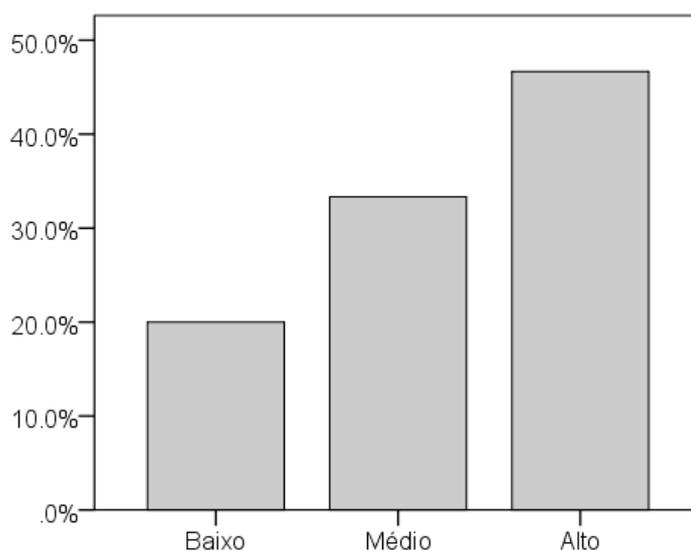
No quesito prestação de contas, 71,4% dos respondentes perceberam a existência de práticas dessa natureza, corroborando mais uma vez com a pesquisa documental. A tabela 21 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 21 – Prestação de contas

	N	%
Sim	15	71,4
Não	2	9,5
Não sabe/conhece	4	19,0
Total	21	100,0

Confirmando os dados de implantação, 46,7% dos entrevistados perceberam alto nível de implementação dessa ferramenta, totalizando sete observações. 33,3% identificaram nível moderado/médio e 20% nível baixo. O gráfico 14 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação desse instrumento gerencial.

Gráfico 14 - Nível de implementação de prestação de contas



20 - Mecanismo de controle social (conselhos):

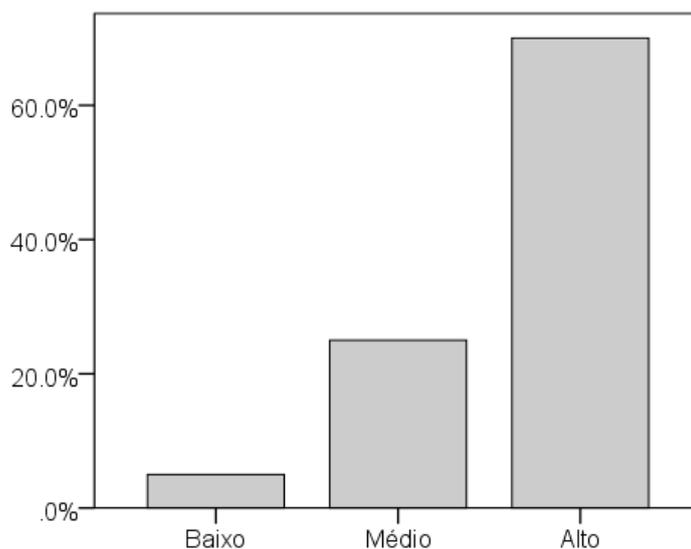
Por fim, no que diz respeito aos mecanismos de controle social, observa-se que essa ferramenta é bastante percebida pelos entrevistados (95,2%), totalizando 20 casos. A tabela 22 abaixo ilustra o percentual de implantação do instrumento.

Tabela 22 – Mecanismos de controle social

	N	%
Sim	20	95,2
Não	1	4,8
Não sabe/conhece	0	0,0
Total	21	100,0

Do ponto de vista da implementação, 70% dos entrevistados perceberam nível alto de implementação, perfazendo 14 casos. 23,8% acreditam que esse nível é moderado/médio, totalizando cinco ocorrências. O gráfico 15 abaixo ilustra a dispersão do nível de implementação desse instrumento gerencial.

Gráfico 15 - Nível de implementação de mecanismos de controle social



A tabela 23 e o gráfico 16 abaixo apresentam uma perspectiva comparada em relação aos dez últimos instrumentos analisados.

Quadro 23 - Taxa de nível de implementação por instrumento gerencial

Instrumento	Implementação (%)
Capacitação permanente de pessoal	90,5
Incentivo à criatividade do quadro funcional	14,3
Adequação do corpo funcional	9,5
Avaliação desempenho individual	23,8
Eficácia na transmissão informação	52,4
Sistema estruturado de informações	4,8
Mecanismo de acesso às informações	71,4
Parceria da organização com a sociedade	95,2
Prestação contas (<i>accountability</i>)	71,4
Mecanismos controle social (conselhos)	95,2

Gráfico 16 - taxa de implementação por instrumento gerencial⁶¹

⁶¹ (11) Treinamento sistemático de pessoal; (12) Incentivo à criatividade do quadro funcional; (13) Adequação do corpo funcional e gestão por competência; (14) Avaliação sistemática de desempenho individual; (15) Eficácia nas transmissões das informações; (16) Sistema que possibilita estruturar as informações; (17) Mecanismo de acesso às informações da organização; (18) Parceria da organização com outros setores da sociedade; (19) Prestação de contas e (20) Mecanismos de controle social.

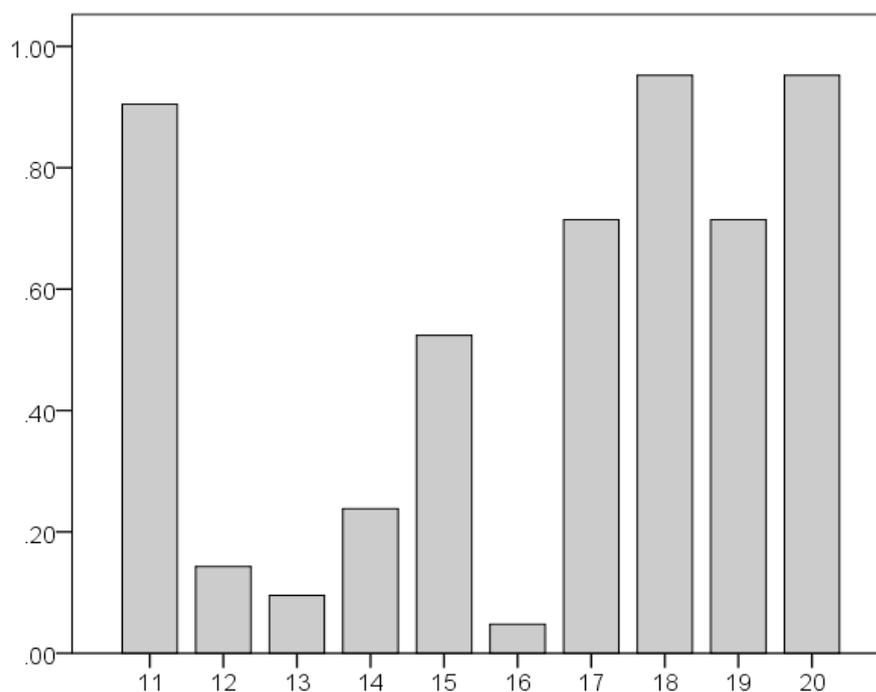


Tabela 24 – Matriz de correlação (n = 21)

Instrumentos	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
11	1	0,132 (0,567)	-0,447 (0,042)	0,181 (0,431)	0,340 (0,131)	0,073 (0,755)	0,154 (0,505)	-0,073 (0,755)	-0,205 (0,372)	-0,073 (0,755)
12		1	-0,132 (0,567)	0,091 (0,694)	-0,156 (0,500)	-0,091 (0,694)	-0,043 (0,853)	0,091 (0,694)	0,258 (0,258)	0,091 (0,694)
13			1	0,200 (0,386)	-0,015 (0,947)	-0,073 (0,755)	0,205 (0,372)	0,073 (0,755)	0,205 (0,372)	0,073 (0,755)
14				1	0,309 (0,173)	0,400 (0,072)	0,354 (0,116)	0,125 (0,589)	0,354 (0,116)	-0,400 (0,072)
15					1	0,213 (0,353)	0,030 (0,897)	-0,213 (0,353)	0,030 (0,897)	-0,213 (0,353)
16						1	0,141 (0,541)	0,050 (0,830)	0,141 (0,541)	0,050 (0,830)
17							1	0,354 (0,116)	0,067 (0,774)	-0,141 (0,541)
18								1	-0,141 (0,541)	-0,050 (0,830)
19									1	-0,141 (0,541)

Apenas duas correlações foram estatisticamente significativas: 0,400 (0,072) e - 0,400 (0,072).

Por fim, ver-se o percentual médio de implantação e de implementação dos instrumentos gerenciais na visão dos principais gestores da instituição, mostrados nas tabelas 25 e 26 abaixo.

Tabela 25 – percentual médio de implantação dos instrumentos na visão dos gestores

	N	%
Sim	9	45,0
Não	11	55,0
Total	20	100,0

Tabela 26 – percentual médio de implementação dos instrumentos na visão dos gestores

	N	%
alto	6	30,0
médio	3	15,0
baixo	11	55,0
Total	20	100,0

CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A priori, deve-se fazer algumas colocações para que se possa situar as principais etapas percorridas por este trabalho, no sentido de realizar um resgate, de forma breve, e demonstrar todas as fases de sua construção até a apresentação e análises dos resultados.

De início, faz-se necessário esclarecer a intenção do título da dissertação: “**sob o véu⁶² do modelo gerencial**: a implantação de instrumentos de gestão gerencial no IFPE à luz da nova administração pública”. Nesse título o pesquisador refere-se a “véu” no seu sentido figurado, de algo que encobre uma verdade absoluta. No caso, o “véu” é o discurso corrente, o qual afirma que as organizações implantaram plenamente o modelo gerencial no Brasil. O pesquisador procura com a pesquisa desvelar esse “véu”, e identificar, na prática, quais os instrumentos do modelo gerencial foram implantados e qual seu nível de implementação na instituição à luz do modelo gerencial ou nova administração pública⁶³.

Este título encontra-se dentro do tema do trabalho ora apresentado, contextualizado dentro do processo de reformas da administração pública, denominado gestão pública gerencial ou (NAP) nova administração pública, iniciado no mundo inteiro nas últimas décadas do século XX e que teve seu ápice no Brasil, no fim daquele século com as reformas gerenciais dos anos de 1990. Reforma que teve como marco institucional o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995, que tinha como um dos seus principais objetivos superar o modelo de gestão burocrático, considerado um modelo ultrapassado, que não atendia mais aos anseios da sociedade, implantando o modelo de gestão gerencial.

O modelo de gestão pública gerencial se baseia em novos paradigmas através da implantação de novos instrumentos de gestão, a exemplo de gestão por resultados, descentralização, flexibilização, eficácia e eficiência, uma administração baseada, observando-se as particularidades do setor público, na gestão das empresas privadas, respeitando-se, contudo, a natureza pública das organizações.

⁶² No Dicionário Houaiss da língua portuguesa (2001) “véu” no seu sentido figurado pode ser entendido por aquilo que serve para ocultar, envolver ou encobrir algo.

⁶³ O modelo gerencial também vem sendo batizado pela literatura de nova administração pública.

Foi dentro deste contexto que se construiu a problemática deste trabalho com o objetivo ou foco principal de identificar e descrever, após quase duas décadas de início das reformas gerenciais no Brasil em 1995, quais os instrumentos implantados e o nível de implementação desses instrumentos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE.

Para o alcance do objetivo principal do trabalho, procurou-se desenvolver os seguintes objetivos específicos: 1) identificar quais os instrumentos de gestão gerencial foram implantados no IFPE; 2) Identificar qual o percentual de implantação dos instrumentos do modelo de gestão gerencial em relação aos indicadores estabelecidos no estudo e 3) Descrever na visão dos principais gestores do IFPE a implantação e o nível de implementação dos instrumentos gerenciais na instituição.

No sentido de dar sustentação teórico-conceitual ao trabalho recorreu-se a pesquisa bibliográfica e construiu-se o marco teórico, apresentando-se as principais referências que a apoiaram teoricamente com o intuito de situar o objeto da pesquisa. Neste sentido, foram apresentadas, de forma breve, definições concernentes à administração pública; de como ela se organiza; por que reformá-la; os modelos de gestão existentes no Brasil e no mundo; discorreu-se um pouco ainda sobre a trajetória da administração pública brasileira e as modificações inseridas pelas reformas do aparelho do Estado, introduzidas pelo PDRAE frente às constantes transformações no campo da administração pública, rumo à administração gerencial; as estratégias para implantação do modelo de gestão e as novas formas as quais essas estratégias se apresentam.

Procurou-se ainda nesta pesquisa demonstrar, de forma detalhada, a instituição pesquisada, destacando a sua importância no cenário estadual e regional na formação educacional nas áreas técnicas, tecnológicas e de nível superior. Descreveu-se os traços de sua história, sua natureza jurídica e, sobretudo, como se define a sua estrutura organizacional.

No capítulo IV do trabalho, visando o alcance dos seus objetivos foi utilizada uma metodologia, que levou em consideração os aspectos intrínsecos ao tema abordado. Foi nessa fase que se utilizou o método raciocínio dedutivo partindo do geral ao particular, ou seja, dos instrumentos referendados na reforma gerencial no PDRAE e

nos pressupostos do modelo de gestão pública gerencial a sua implantação no IFPE. A pesquisa teve natureza quantitativa, com finalidade descritivo-exploratória. Na metodologia usou-se ainda duas estratégias para atingir seus objetivos: a pesquisa documental com a finalidade de identificar quais instrumentos foram implantados na instituição, através de minuciosa análise de documentos institucionais como Decretos, portarias, normas, resoluções, planos, projetos, estatutos, regimentos e relatórios entre outros; e a pesquisa de campo por meio de aplicação de questionários aos principais gestores da organização com a finalidade de identificar na sua visão a implantação e implementação de instrumentos gerenciais no IFPE. Para tanto foi construído um modelo analítico para análise comparativa, baseado no PDRAE e nos pressupostos teóricos do modelo de gestão pública gerencial.

Os resultados das análises dos dados da pesquisa permitem afirmar, logo de início, do ponto de vista da pesquisa documental, uma descoberta importante, que merece destaque, dos 20 instrumentos gerenciais estabelecidos no modelo analítico desta pesquisa, o IFPE implantou um total de 14, totalizando um percentual de 70% de implantação. É bom destacar que a pesquisa documental, mostrou tão somente o percentual de implantação do ponto de vista formal, deixando os aspectos da implementação de fato para a pesquisa de campo.

No entanto, do ponto de vista dos dados da pesquisa de campo, muito embora a pesquisa documental tenha apontado para a implantação formal de 70% dos instrumentos, os resultados desta fase mostram-se discordantes daquela, pois se observa uma enorme discrepância entre o que está descrito nos documentos da instituição e a visão dos seus principais gestores, os quais, pela sua posição, estavam em condições de principais tomadores de decisão sendo responsáveis por formular, implantar e/ou executar o modelo de gestão do IFPE. No computo geral os resultados mostram que, na visão dos gestores, o IFPE implantou um percentual bem menor daqueles instrumentos gerenciais descritos na pesquisa documental, conforme mostra os resultados da pesquisa, ou seja, 9 instrumentos implantados (45%).

Outro dado significativo encontrado na pesquisa de campo, que merece destaque, é que a maior parte dos instrumentos implantados, na visão dos gestores, possuem níveis muito baixo de implementação, com poucos casos em que os instrumentos para eles implantados, encontram-se com níveis altos de desenvolvimento. Dos 20

instrumentos pesquisados, observa-se que somente 6 encontram-se com níveis altos de implementação, os demais se encontram com níveis médio e baixo de desenvolvimento.

Os resultado do estudo demostram que a abordagem do tema de forma alguma se encontra exaurida, faz-se necessário que outras pesquisas sejam realizadas no sentido de ampliar os conhecimentos sobre ele, sobretudo nos seus aspectos qualitativos, identificando quais os obstáculos à implantação e implementação dos instrumentos gerenciais, que possuem níveis muito baixos na instituição. Novas pesquisas poderão responder se esses obstáculos são de ordem gerencial, cultural ou político.

Por fim, vale aqui ressaltar que, não obstante as dificuldades encontradas, este trabalho da forma como descreveu a implantação e o nível de implementação de instrumentos gerenciais no IFPE, atingiu seus objetivos, fornecendo importantes dados para subsidiar a instituição na busca por um melhor desempenho organizacional.

6.1 Dificuldades e limitações encontradas

Neste momento, resalta-se as dificuldades e limitações encontradas ao longo do caminho:

- Desde o início houve uma grande dificuldade de encontrar, na literatura da área, referenciais teórico-metodológicos de modelos analíticos, que pudessem mensurar a implantação e implementação dos instrumentos gerenciais na administração pública;
- É necessário lembrar ainda as limitações do pesquisador com um espaço tão exíguo de tempo para um tema de extrema complexidade;
- Houve ainda dificuldades na aplicação da pesquisa de campo, devido às grandes distâncias geográficas, que estão submetidos os *campi* da instituição;
- Observou-se também certa dificuldade de uma parte dos gestores em devolver os questionários, (conforme relatados pelos próprios gestores), motivado pela falta de mais conhecimento em relação a certas áreas da gestão pública.

6.2 Sugestão:

Considerando os resultados do presente estudo, espera-se que a sua realização, apesar de suas limitações, tenha contribuído, principalmente para que a instituição possa, com os dados agora disponíveis, procurar desenvolver novas estratégias, através

da implantação de modelos de excelência, no sentido de implantar e implementar de forma eficaz os instrumentos de gestão gerencial, que superare o modelo burocrático existente, modernizando a sua forma de atuar, contribuindo assim para melhorar o seu desempenho organizacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 10).
- _____. **Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático:** a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (org). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998.
- _____. **Trajatória recente da gestão pública brasileira:** um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, (1967-2007), 2007.
- _____. **Síntese do seminário. Balanço da Reforma do Estado no Brasil:** A Nova Gestão Pública. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002. 294 p.
- ALEXANDRINO, Marcelo; Vicente Paulo. **Direito administrativo descomplicado**, 17 ed. Ver, atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: MÉTODO, 2009.
- BABBIE, Earl. **Método de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- BANDEIRA DE MELO, Celso. **Curso de direito administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BATISTA, Fábio Ferreira. **A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: IPEA, 1999.
- BENZ, Paulo André. **Em busca do conhecimento construído:** princípios aplicáveis a uma rede de conhecimento na justiça Federal da 5ª Região, 2009, (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, Recife.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de novembro de 2012.
- _____. **Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=286&Itemid=798. Acesso em: 15 de dezembro de 2012.
- _____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), 1995.

_____. Lei 11.195 de 18 de novembro de 2005. **Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm

_____. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: 15 de março de 2012.

_____. Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm. Acesso em: 26 de dezembro de 2012.

_____. Lei 9.649 de 27 de maio de 1998. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm. Acesso em: 26 de dezembro de 2012.

_____. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 15 de dezembro 2012.

_____. Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909. **Créa nas capitais dos Estados da Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito.** Disponível em: [www://portal.mec.gov.br/setec/arquivo/pdf3/decreto_7566_1909.pdf](http://www.portal.mec.gov.br/setec/arquivo/pdf3/decreto_7566_1909.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2013.

_____. Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 30 de abril de 2012.

_____. Decreto Lei nº 579 de 30 de julho de 1938. **Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-norma-pe.html>. Acesso em: 16 de julho de 2012.

_____. Decreto Lei nº 83.740 de 18 de julho de 1979. **Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm. Acesso em 17 de julho de 2012.

_____. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. **Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 12 de março de 2012.

_____. Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007. **Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm, acesso em: 12 de novembro de 2012.

_____. **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** disponível em: http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=27. Acesso em: 20 de junho de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA;** Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classe dirigente no Brasil.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

_____. **Construindo o Estado republicano: Democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2009.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). Reforma do estado e administração pública. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org). Reforma do Estado e Administração Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998.

_____. **O modelo estrutural de gerência pública.** Revista de Administração Pública RAP. Rio de Janeiro 42 (2): 391-410, mar./abr. 2008.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: ed. 34; Brasília ENAP, 1998.

CAIO, Sorária Maria Rodrigues. **Uma contribuição da teoria das representações sociais para a eficiência no serviço público,** 2009, (Dissertação de Mestrado), UFPE – CCSA, RECIFE.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica – 5º ed.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

COSTA, F.L. Brasil: **200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 42 (5). pp. 829-874. Set/Out, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

_____. **Administração Geral e Pública**, 2 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Revista de Ciências Sociais v. 38 nº 3. Rio de Janeiro, 1995. pp. 385-415.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 2ª ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública**. Revista Eixo, Brasília, v. 1, n. 1, 2009, p. 44-62.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. **Modelos de Gestão e Gestão Pública**: Livro Didático. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

FREITAS JUNIOR, D.B. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meios de indicadores** - (Dissertação de Mestrado), Universidade de Lavras, Lavras-MG, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa** – 5º ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009, (Tese de Doutorado), FGV/EAESP – São Paulo.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil** – 26. ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

IFPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI** do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – 2009/2013 (2009), Disponível em: <<http://reitoria.ifpe.edu.br/userfiles/file/PDI.pdf>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2012.

_____. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (2010)**. Disponível em: <http://reitoria.ifpe.edu.br/arquivos/file/PDI.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

_____. **Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, resolução 046/2012**, Disponível em: <http://reitoria.ifpe.edu.br/arquivos/file/Regimento.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

_____. **Relatório de Gestão 2011 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco**. Disponível em:

[http://reitoria.ifpe.edu.br/arquivos/file/relatorio de gestão.pdf](http://reitoria.ifpe.edu.br/arquivos/file/relatorio%20de%20gest%C3%A3o.pdf). Acesso em: 05 de janeiro de 2013.

LEMOS, Carolina Siqueira. **Gestão Pública Orientada para Resultado**: avaliando o caso de Minas Gerais – Dissertação de Mestrado – FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As Reformas administrativas no Brasil**: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, nº 2, Abr-Jun 1998.

LOIOLA ET AL, Elizabeth. **Dimensões básicas de análise das organizações**. In: ZANELLI, José Carlos, BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo e BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Editora Artmed, 2004.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da escola científica à competitividade na economia globalizada. 2 ed. – São Paulo: Atlas, 2000.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1988.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial**: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 48, Número 1, Jan-Abr 1998.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MATHIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo. Atlas, 2012.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático**: Reflexões Sobre a Burocracia Estatal. *Revista Organização & Sociedade*. Salvador, v.13 – n.37 – Abril/Junho – 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MERTON, Robert K. *Social theory and social structure; toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1949.

MOTTA, Fernando C.P. **Teoria Geral da Administração**. Pioneira. 16. ed. São Paulo, 1991.

MUNOZ AMATO, P. **Introdução à Administração Pública**. São Paulo: FGV, 1958
In: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1990-92)**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n.3 p 41-48, 1994.

NASCIMENTO, K. **Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira.** Revista de Administração pública, Rio de Janeiro, v. 1 p. 11-50, 1978 in: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Os Paradigmas da Administração pública no Brasil (1990-92).** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n.3 p 41-48, 1994.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. **Metodologia da pesquisa elementar.** Rio de Janeiro – Fundação Getúlio Vargas, 2011.

OTRANTO, Célia Regina. **Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs.** Revista RETTA (PPGEA/UFRRJ), Ano I, nº1, jan-jun 2010, p. 89-110. Disponível em: <http://www.celia.na.web.net/pasta1/trabalho19.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

PACHECO, Eliezer. **Institutos Federais: uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica,** (Organizador), Fundação Santillana, Brasília –DF: Moderna, 2011.

PAULA, Ana Paula P. de. **Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica.** In: ENANPAD, 25, 2001, Campinas, Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **A nova administração pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área de Ciência & Tecnologia.** COPPE/UFRJ – (Dissertação de Mestrado): Rio de Janeiro, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que Falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Brasília: ENAP, 1997. (Texto elaborado para o Curso de Gestão Social).

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública 43(2):347-369, mar/abr. 2009. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2009.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público / Alberto Serra; tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes.** - Natal, RN: SEARH/RN, 2008.

SILVA, E. L.: MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 4 Ed. Florianópolis : UFSC. 2005.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras.** In: Anais EnAPG, São Paulo: 1997.

_____. **Agências Reguladoras e seus Modelos de Gestão: uma Análise na ANAEL e ANATEL,** (Tese de Doutorado). UFBA, 2007.

TEIXEIRA, Marcos Antonio Carvalho. **Estado, governo e administração pública,** Rio de Janeiro: editora FGV, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TROSA, Sylvie. “**Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**”. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF:ENAP,2001

VENDRAMINI, Patrícia. **Modelos de Gestão Pública**. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://tjsc5.tj.sc.gov.br/moodledata/21/Aula_1_Os_Paradigmas_da_ADMP_ok.ppt>. Acesso em: 10 set. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração** – 12 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reformas administrativas na década de 80**. Revista de Administração Pública, v 18, n. 44 p. 72-87, 1984.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

WEBER, Max. Economia e sociedade. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

APÊNDICE - INSTRUMENTO DE PESQUISA DE CAMPO

Prezado senhor (a),

Meu nome é Geraldo F. de Siqueira Júnior, sou servidor do IFPE desde 1993, lotado no Campus Pesqueira. Atualmente estou cursando mestrado profissional em gestão pública para o desenvolvimento do Nordeste na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

A minha dissertação de mestrado faz um estudo sobre o modelo de gestão do IFPE com o objetivo principal de verificar até que ponto foi implantado o modelo de gestão gerencial nesta instituição.

Solicito, por gentileza, a vossa senhoria responder este questionário, contribuindo para o alcance dos objetivos deste estudo. No entanto, para que possamos atingir o objetivo desta pesquisa é fundamental que vossa senhoria responda as questões de forma imparcial, lembrando que se trata de um estudo puramente acadêmico sobre o modelo de gestão da organização.

É importante ressaltar que a pesquisa manterá o anonimato dos respondentes e as respostas serão extremamente confidenciais.

Grato pela atenção, desde já agradeço a sua colaboração,

Geraldo F. de Siqueira Júnior
Geraldo@pesqueira.foe.edu.br

(87) 3835 1130
(87) 8804 3888

Instrumento de coleta de dados - Questionário

Esta pesquisa é composta por 20 (vinte) perguntas com respostas do tipo binária sim () ou não (), em que o respondente deverá assinalar se o IFPE implantou os principais instrumento do modelo de gestão gerencial. Caso a resposta seja sim (x), o respondente deverá:

Responder em que nível se encontra a implementação do instrumento de gestão gerencial, respondendo um dos seguintes itens: Nível 1 () nível 2 () nível 3 (), conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - nível de implementação dos instrumentos gerenciais

- Nível 1 – **Estágio formal** – se o instrumento houver sido aprovado em lei, decreto, normas, resolução, mas ainda não foi implementado.

- Nível 2 – **Iniciado** – se o instrumento houver sido iniciado, mas não houve tempo suficiente para avaliar a sua aplicação.

- Nível 3 – **Em desenvolvimento** – se o instrumento estiver em pleno desenvolvimento e houver tempo suficiente que possa ser avaliada a sua aplicação.

Obs: se o respondente não souber a resposta, favor deixá-la em branco, pois será entendido que ele a desconhece.

PARTE I-DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Campi/Reitoria_____

Questionário N°_____

Cargo/função_____

PARTE II – RESPONDA AS PERGUNTAS ABAIXO DE ACORDO COM O QUE É SOLICITADO:

1- A organização implantou o diagnóstico institucional para subsidiar suas decisões estratégicas?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implementação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

O IFPE implantou o planejamento estratégico com objetivos e metas de médio e longo alcance, que define com a participação de toda a organização a sua missão, visão e valores institucionais?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

2- O IFPE define e socializa com toda a instituição os objetivos e metas que cada um deve atingir nas suas áreas de atuação?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

3- O IFPE garante aos gestores autonomia na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais para que eles possam atingir seus objetivos?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

4- O IFPE implantou a avaliação e indicadores de desempenho institucional como ferramentas essenciais para mensurar o resultado dos objetivos e metas dos serviços prestados pela organização quantitativa e qualitativamente, com vista a melhorar a sua atuação e atender de forma satisfatória as demandas da sociedade?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

5- O IFPE implantou mecanismos que direcionem a sua atuação baseada nos resultado?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

6- O IFPE implantou o modelo de horizontalização na sua estrutura organizacional, o qual é adotado por organizações públicas e privadas, que desejam simplificar as relações internas, diminuindo as barreiras entre a alta direção e o restante da equipe?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

7- O IFPE implantou a integração de fato entre as diversas áreas da organização, como forma de facilitar para que seus objetivos sejam atingidos?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

8- O IFPE implantou a descentralização administrativa, com a redução dos níveis hierárquicos, em que as decisões são tomadas igualmente pelas esferas mais baixa da organização?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

10- O IFPE implantou o sistema de simplificação de processos administrativos, visando modelar e simplificar as atividades e normas, eliminando exigências de rotinas que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos e processos?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

11-O IFPE possui um plano de capacitação anual, voltado para o desenvolvimento do servidor, que capacita sistematicamente seu corpo funcional em conformidade com os recursos disponíveis e as necessidades da organização?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

12 - O IFPE possui plano de incentivo a criatividade do seu quadro funcional, administrativo e docente, proporcionando condições favoráveis à criatividade e a inovação dos seus servidores?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

13 - O IFPE possui estratégias para adequação do seu quadro funcional, que aproveitam as capacidades e competências dos servidores nas áreas necessárias da instituição?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

14 - O IFPE utiliza as informações de um sistema de avaliação de desempenho de servidores como subsídio em processos de tomada de decisão sobre recursos humanos, inclusive para punição à possível deficiência de desempenho?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

15 - O IFPE implantou um sistema eficaz de transmissão das informações geradas?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

16 - O IFPE implantou mecanismo que possibilita estruturar as informações com dados suficientes que possam subsidiar a gestão estratégica da organização?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

17 - O IFPE implantou mecanismos de fácil acesso às informações sobre a organização, possibilitando ao público interno e externo a obtenção das informações das quais necessitam?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

18 - O IFPE implantou mecanismos que possibilitam as parcerias com diversos setores da sociedade, a exemplo de convênios com organizações públicas e privadas?

a) Sim () Não ()

b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

19 - O IFPE implantou instâncias, pelas quais presta contas das suas ações direta e constantemente à sociedade?

a) Sim () Não ()

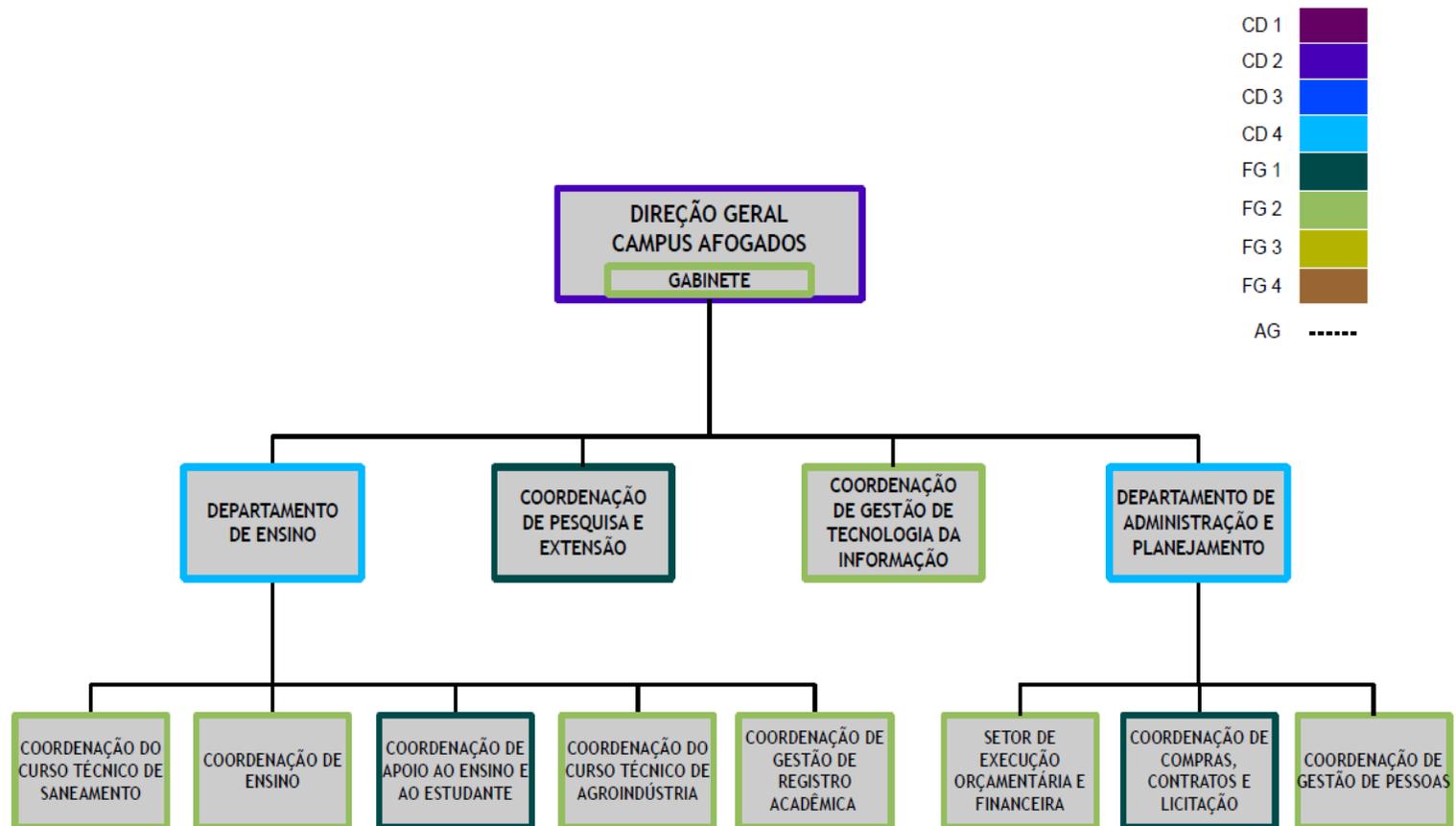
b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

20 - O IFPE implantou mecanismos, a exemplo dos conselhos, que possibilitam a participação e o controle direto pela sociedade?

a) Sim () Não ()

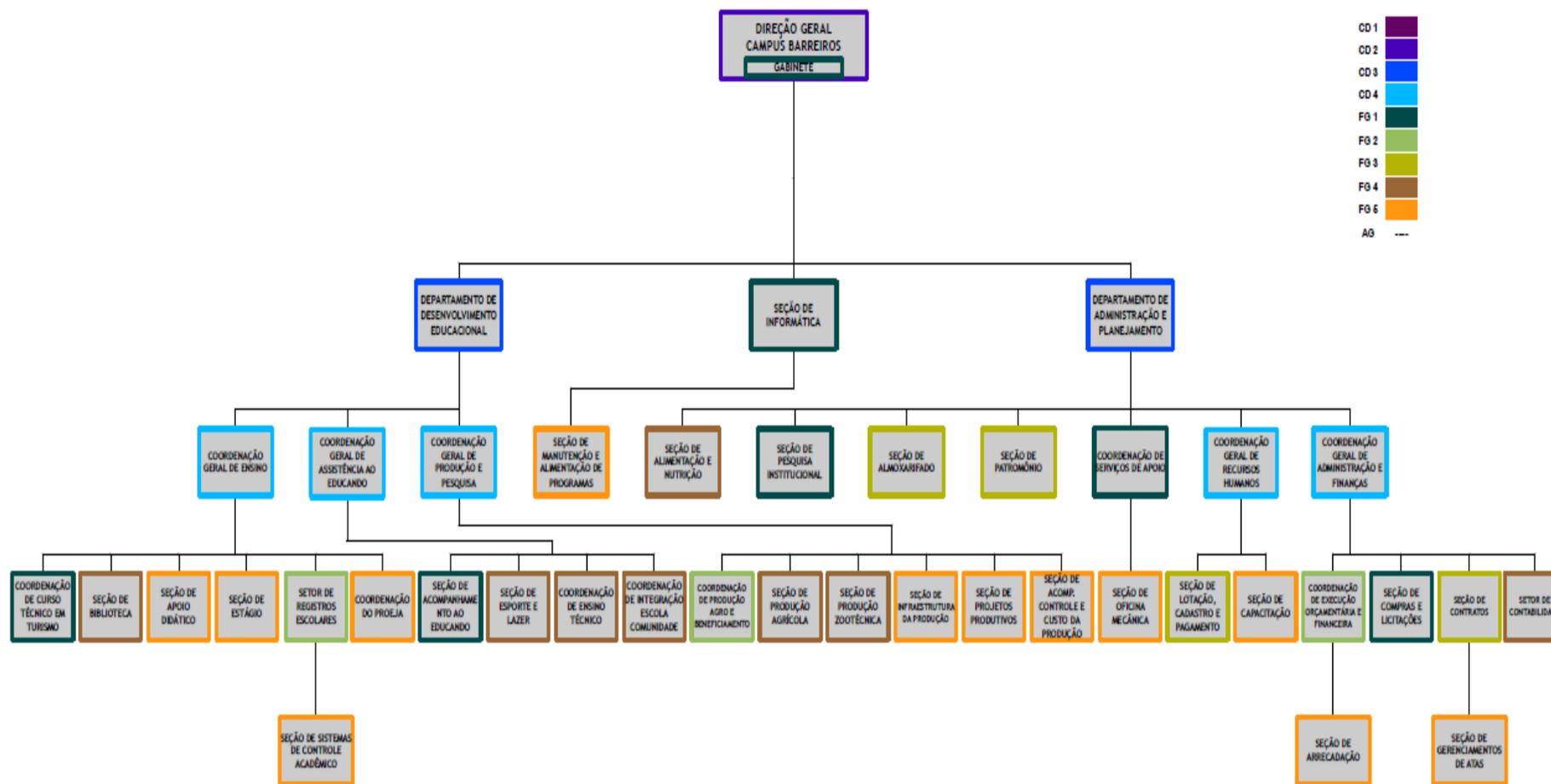
b) qual o nível de implantação de acordo com a tabela? nível 1 () nível 2 () nível 3 ()

**ANEXO A - Estrutura Organizacional (organograma)
IFPE – campus Afogados da Ingazeira**



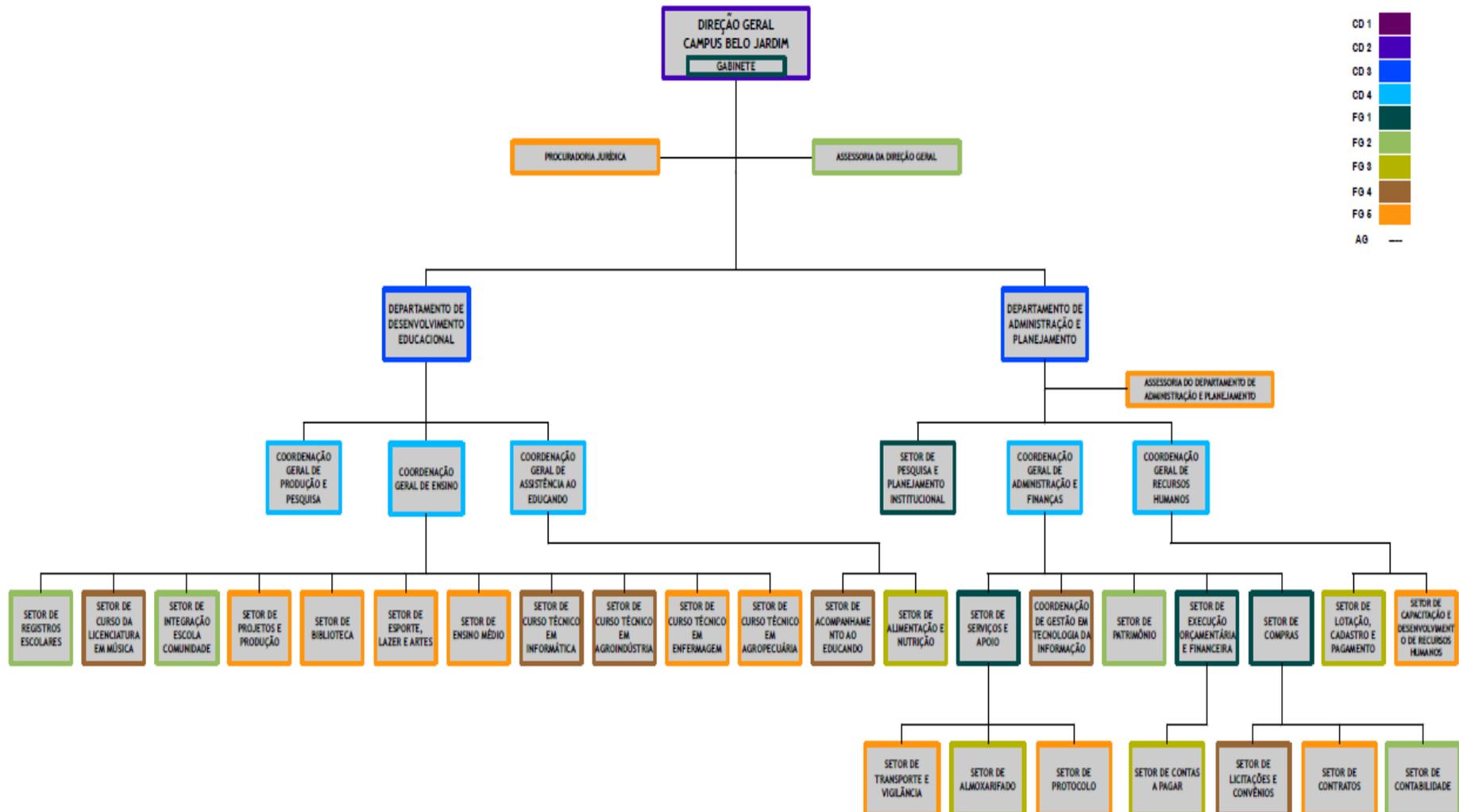
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

ANEXO B - Estrutura Organizacional (organograma) IFPE – campus Barreiros



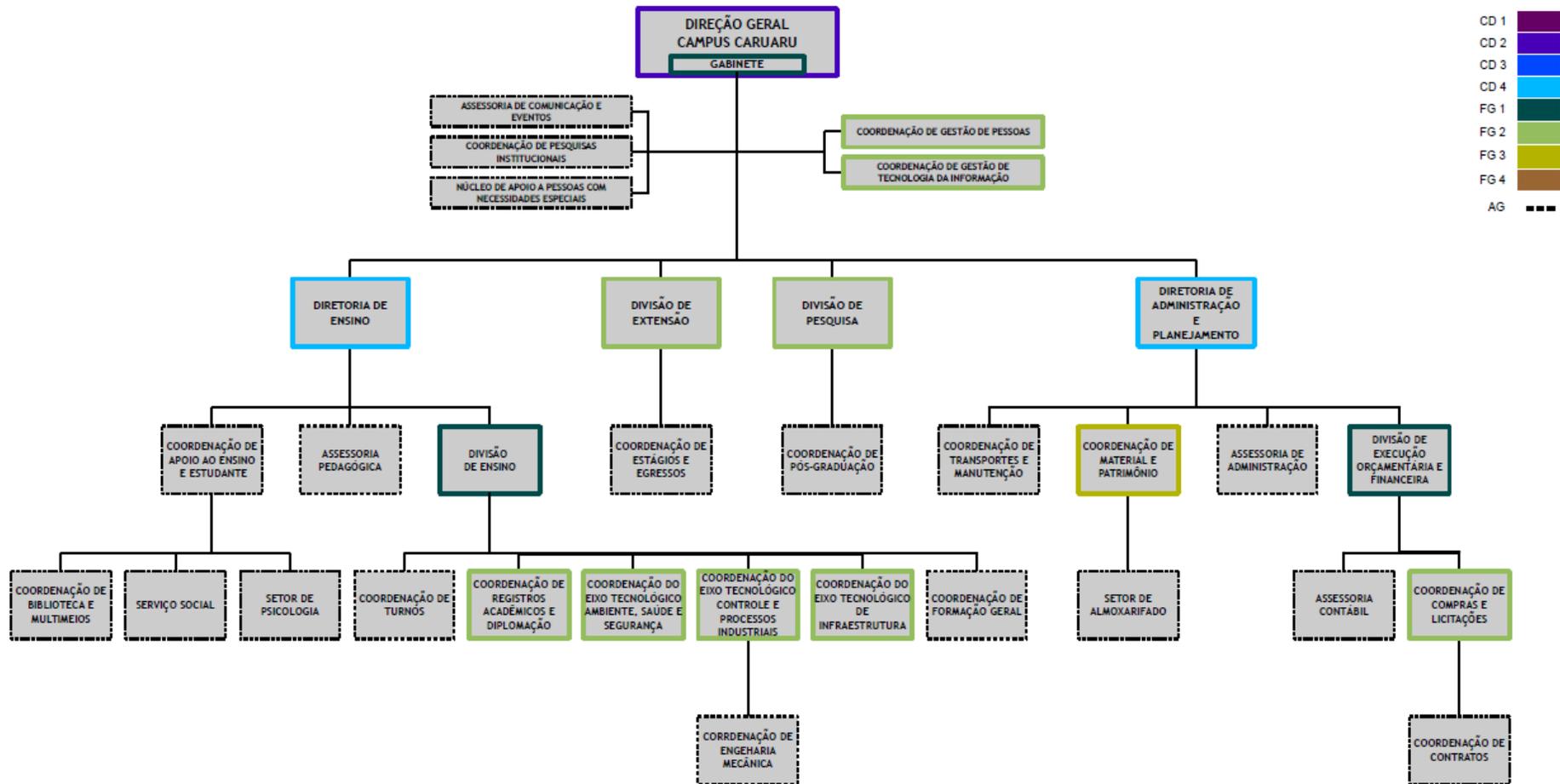
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

ANEXO C - Estrutura Organizacional (organograma) IFPE – campus Belo Jardim



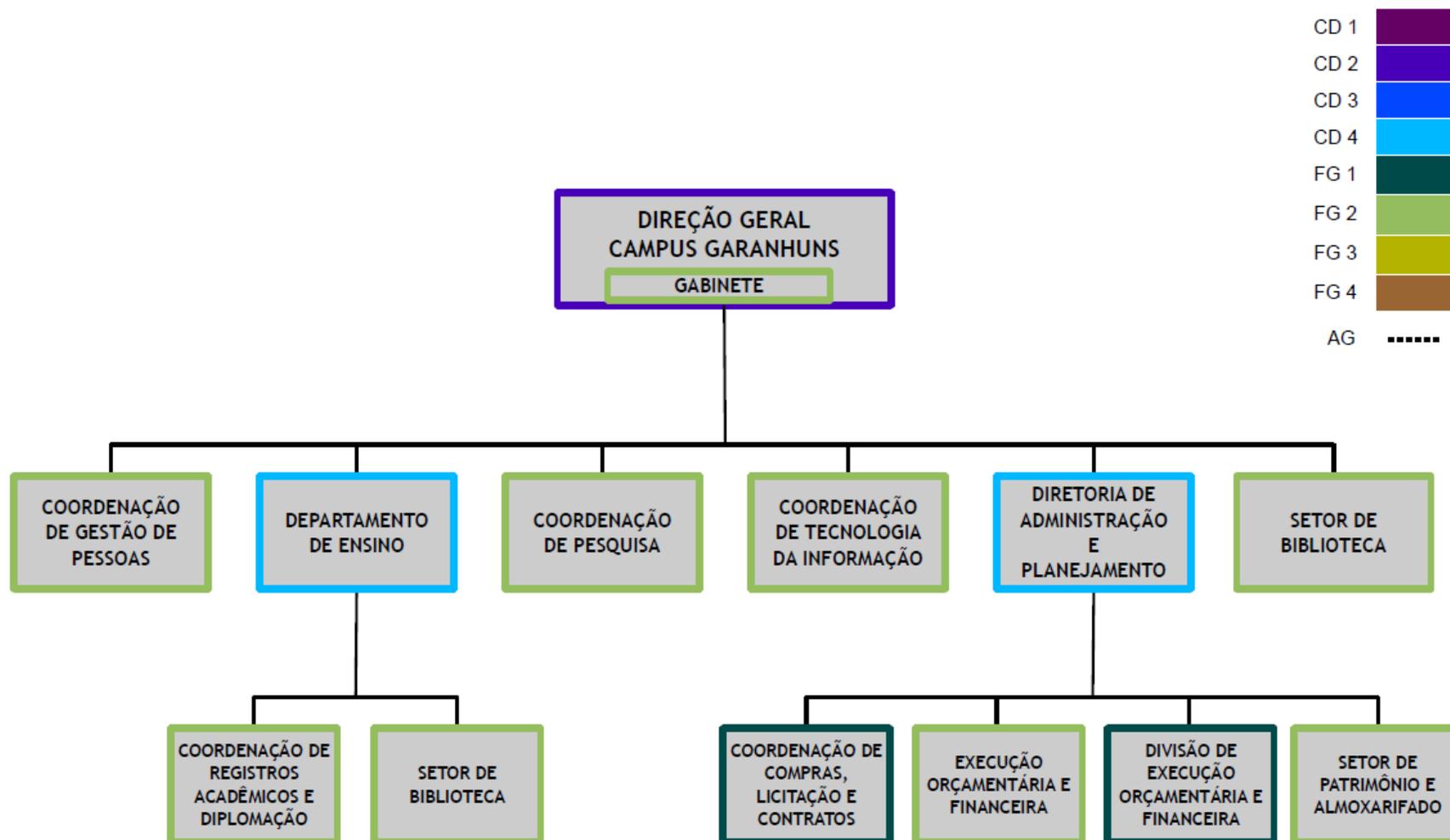
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

ANEXO D - Estrutura Organizacional (organograma) IFPE – campus Caruaru



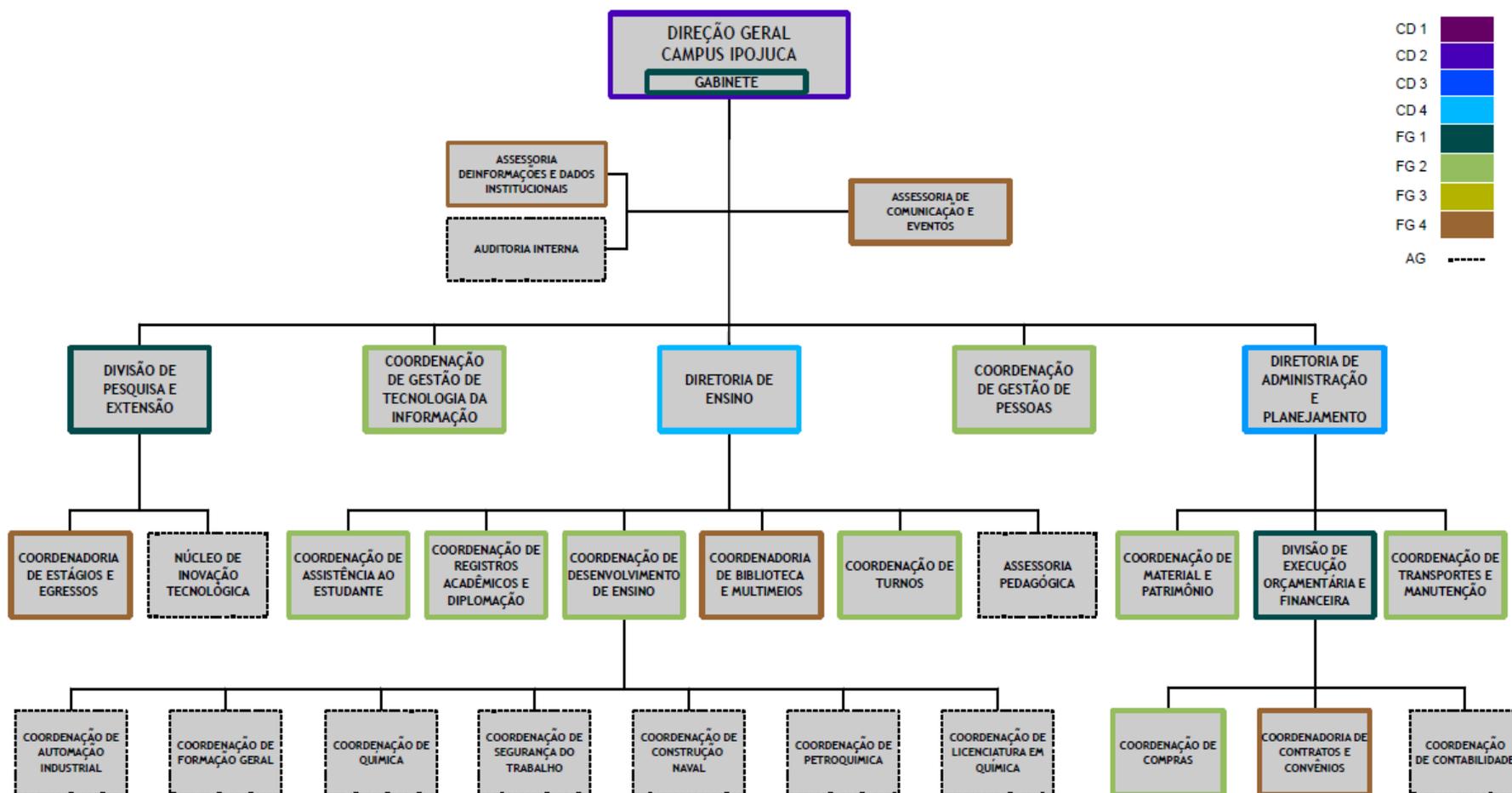
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

**ANEXO E - Estrutura Organizacional (organograma)
IFPE – campus Garanhuns**



Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

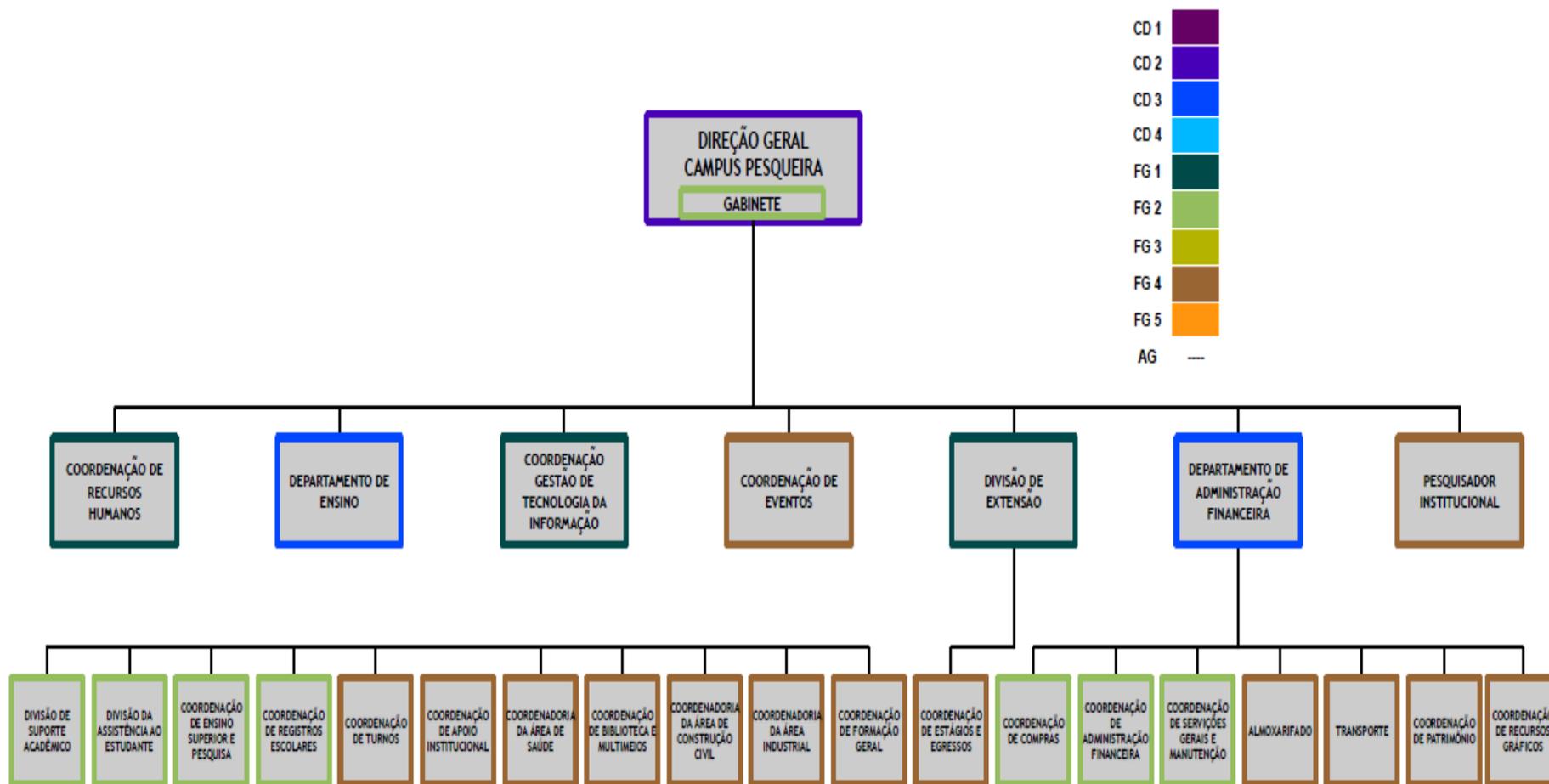
**ANEXO F - Estrutura Organizacional (organograma)
IFPE – campus Ipojuca**



- CD 1
- CD 2
- CD 3
- CD 4
- FG 1
- FG 2
- FG 3
- FG 4
- AG - - - - -

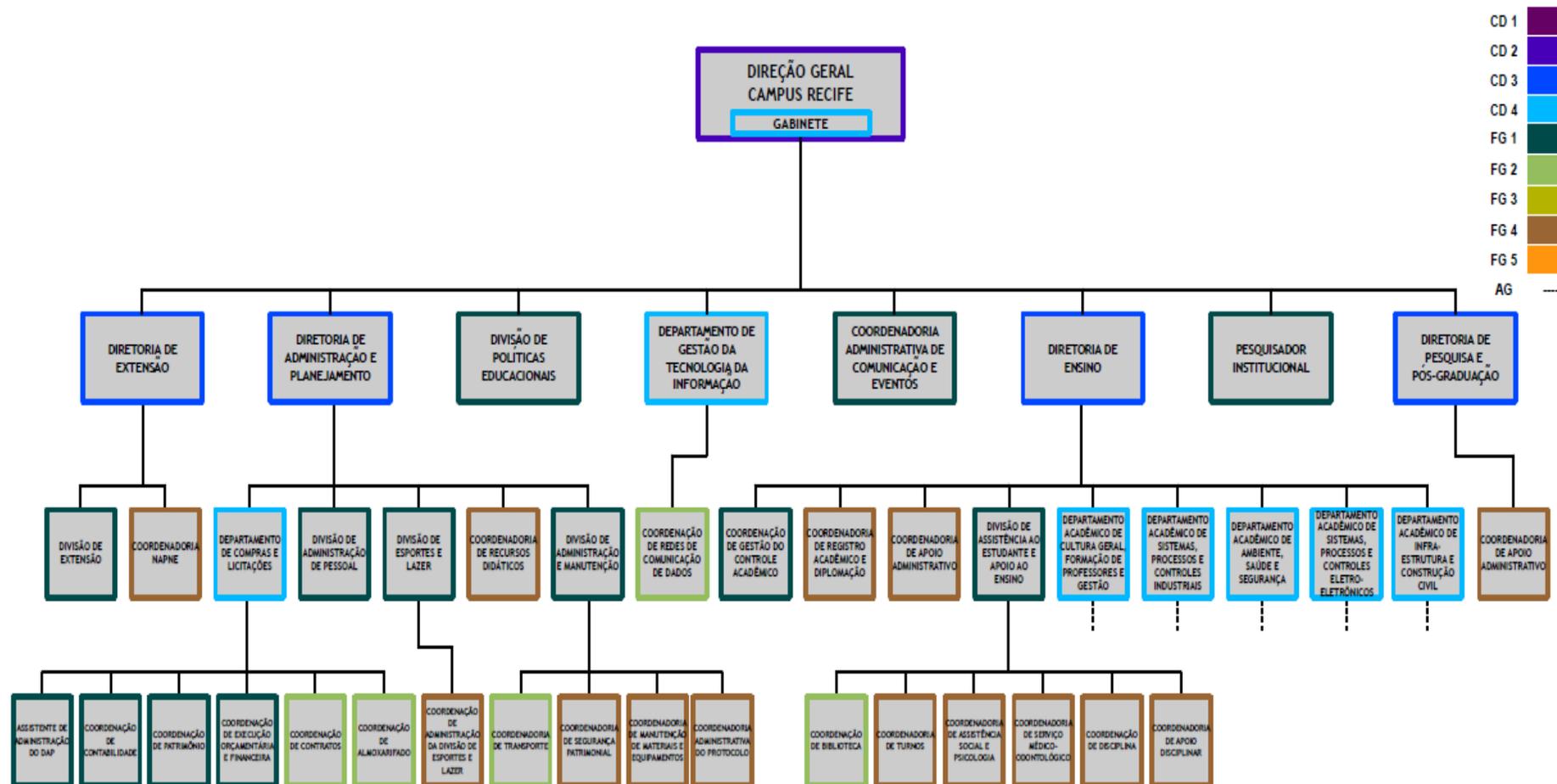
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

**ANEXO G - Estrutura Organizacional (organograma)
IFPE – campus Pesqueira**



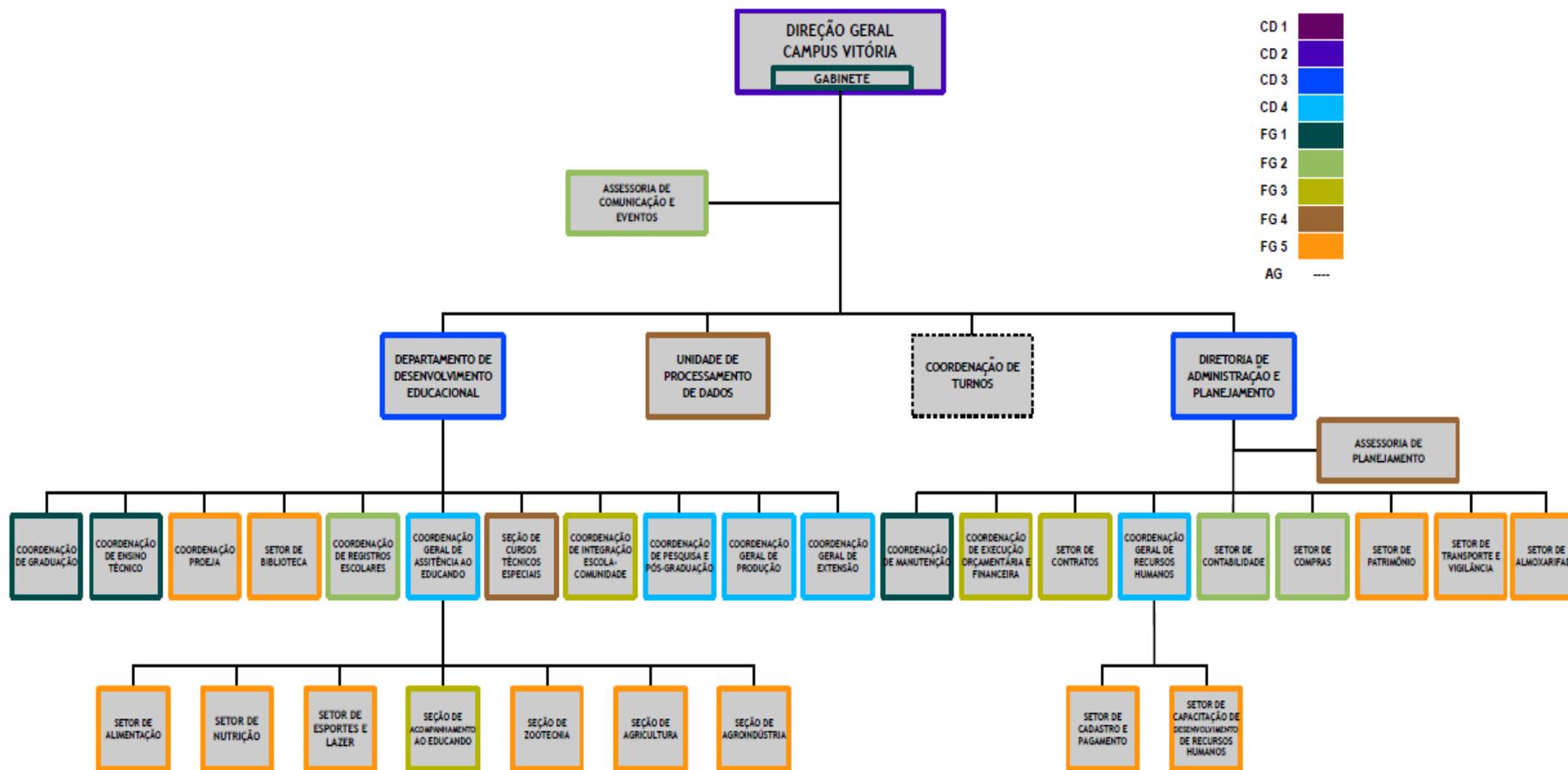
Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

ANEXO H - Estrutura Organizacional (organograma) IFPE – campus Recife



Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

ANEXO I - Estrutura Organizacional (organograma) IFPE – campus Vitória de Santo Antão



Fonte: Pró-reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)