



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas - FACE
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

LOURIVAL MILHOMEM FILHO

Gestão Pública Contemporânea: O Modelo de Gestão da
Universidade de Brasília

Brasília-DF
2016

LOURIVAL MILHOMEM FILHO

**Gestão Pública Contemporânea: O Modelo de Gestão da
Universidade de Brasília**

Dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Economia, área de concentração em Economia e Gestão do Setor Público, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior

**Brasília-DF
2016**

LOURIVAL MILHOMEM FILHO

**Gestão Pública Contemporânea: O Modelo de Gestão da
Universidade de Brasília**

Dissertação de Mestrado Aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior
Departamento de Administração – UnB
Orientador

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior
Departamento de Economia – UnB
Membro Interno

Prof. Dr. Tito Belchior Silva Moreira
Universidade Católica de Brasília - UCB

Brasília, 07 de julho de 2016

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação, com muito carinho,
a minha esposa Luciane, e aos meus filhos
Lana e Lucas

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, pela realização deste trabalho, que se tornou possível, porque várias pessoas colaboraram para o seu desenvolvimento e merecem o meu reconhecimento:

À Universidade de Brasília (UnB) e, em especial a Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE).

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia.

Ao Professor Dr. Antônio Nascimento Júnior, meu orientador, pela confiança, incentivo e a ajuda em escolher os rumos do trabalho.

À Professora Dra. Andréa Felipe Cabello pelas ricas sugestões e apoio à dissertação de mestrado.

Ao Professor Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior, pelo incentivo e ensinamentos, contribuíram para minha formação.

Aos membros da banca:

A todos os professores do Mestrado em Economia e Gestão do Setor Público, que ajudaram na formação teórica, por meio de seus ensinamentos.

Aos colegas da UnB que responderam as perguntas feitas por meio de questionários, colaborando para a realização e enriquecimento desse estudo, relatando experiências e percepções.

“Aprender é a única coisa
que a mente nunca se cansa,
nunca tem medo e nunca se
arrepende.”

Leonardo da Vinci

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade de Brasília

GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: O MODELO DE GESTÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

AUTOR: LOURIVAL MILHOMEM FILHO

ORIENTADOR: Prof. Dr. ANTÔNIO NASCIMENTO JÚNIOR

Data e Local da Defesa: Brasília, 07 de julho de 2016.

Este estudo analisa o modelo de gestão da Universidade de Brasília (UnB), com base nos critérios do Diagnóstico do Modelo de Gestão. Caracteriza-se como estudo da Universidade, tipo exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo analisar a coerência entre o alinhamento do modelo de gestão exercido na UnB e a percepção sob a ótica dos servidores técnico-administrativos. A coleta de dados ocorreu por meio de questionário relacionado à Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT), aplicado junto aos técnicos sob a forma de entrevista com perguntas abertas, permitindo aos entrevistados responder livremente e abordar seu conhecimento e suas experiências, relacionadas com as quatro dimensões da pesquisa: liderança, estratégia e planos, informação e conhecimento e pessoas. As entrevistas realizadas nas quatro dimensões podem servir de orientação para análise de gestão da UnB. De uma forma geral, o modelo de gestão analisado na Universidade de Brasília (UnB), de acordo com a EACT apresentou resultado geral mediano. Entretanto, ao analisar separadamente cada um dos quatro liderança, estratégia e planos, informações e conhecimento e pessoas, percebe-se que há alguns itens que merecem atenção e também melhorias, sendo necessária uma melhor percepção da gestão.

Palavras-chave: Gestão Pública. Modelo de Gestão. Universidade de Brasília.

ABSTRACT

This study analyzes the management model of the University of Brasilia (UNB), based on the criteria of Management Model Diagnosis. It is characterized as an exploratory and descriptive study of the University, with a qualitative approach. In this sense, the study aims at analyzing the consistency between the alignment of the management model exercised in the UNB and the perception from the perspective of technical and administrative staff. The data were collected through a questionnaire related to the Evaluation of the Work Context (EACT) applied to the technicians in interviews with open questions, allowing respondents to answer freely and to address their knowledge and experiences concerning the four dimensions of the research: leadership, strategy and plans, information and knowledge and people. The interviews conducted in the four dimensions can provide guidance for the UnB's management analysis. In general, the management model analyzed at the University of Brasilia (UNB), according to EACT, showed average overall result. However, if analyzed separately each of the four major items, leadership, strategy and plans, information and knowledge and people, it is clear that there are some items that deserve attention and also improvements, requiring a better understanding of management.

Keywords: Public Management, Management Model, University of Brasilia.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Característica das Categorias Estruturas das Organizações Públicas	25
Quadro 2 – Característica do Modelo Patrimonialista	31
Quadro 3 – Característica do Modelo Burocrático	38
Quadro 4 – Característica do Modelo Gerencial	43

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Modelo de Gestão Patrimonialista	34
Mapa 2 – Modelo de Gestão Burocrática	40
Mapa 3 – Modelo de Gestão Gerencial	45

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – As Funções Gerenciais Segundo Mintzberg	56
Figura 2 – Componentes do Modelo de Gestão	58

LISTA DE SIGLAS

UnB – Universidade de Brasília

FCE – Faculdade UnB Ceilândia

FGA – Faculdade UnB Gama

FUP – Faculdade UnB Planaltina

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Transparência	63
Gráfico 2 – Consideração de mudanças culturais	63
Gráfico 3 – Riscos organizacionais são considerados	63
Gráfico 4 – Direção exerce liderança	63
Gráfico 5 – A Direção busca novas oportunidades e comprometimento	64
Gráfico 6 – Valores são disseminados	64
Gráfico 7 – Há ferramentas para estimular diversidade de ideias	64
Gráfico 8 – Cultura de excelência é incentivada	64
Gráfico 9 – Ambiente propício ao aprendizado	65
Gráfico 10 – Comunicação de decisões de análise de desempenho	65
Gráfico 11 – Implementação de decisões fruto de análise de desempenho	65
Gráfico 12 – Estratégias formuladas em diversos setores	66
Gráfico 13 – Participação ativa na formulação de estratégias	66
Gráfico 14 – Consideração do ambiente interno na estratégia	66
Gráfico 15 – Consideração do ambiente externo na estratégia	66
Gráfico 16 – Avaliação de estratégias para área social, ambiental e econômica	67
Gráfico 17 – Envolvimento das áreas na formulação de estratégias	67
Gráfico 18 – Comunicação das estratégias	67
Gráfico 19 – Acompanhamento de indicadores de estratégias	67
Gráfico 20 – Monitoramento de planos de ação	68
Gráfico 21 – Necessidade de informações é identificada	69
Gráfico 22 – Memória administrativa preservada	69
Gráfico 23 – Disponibilidade de informação	69
Gráfico 24 – Eficácia na segurança de informação	69
Gráfico 25 – Melhorias com informações obtidas	70
Gráfico 26 – Conhecimento compartilhado	70
Gráfico 27 – Gestão do conhecimento para melhorias	70
Gráfico 28 – Identificação e mensuração de intangíveis	70
Gráfico 29 – Organização do trabalho para alto desempenho	71
Gráfico 30 – Seleção de pessoas de acordo com estratégia	71
Gráfico 31 – Canais de negociação com força de trabalho presentes	71

Gráfico 32 – Estímulo à cooperação	71
Gráfico 33 – Gestão de desempenho de pessoas para alto rendimento	72
Gráfico 34 – Remuneração estimula desempenho	72
Gráfico 35 – Necessidade de capacitação identificada	72
Gráfico 36 – Necessidade de capacitação das pessoas compatível com as necessidades da UnB	72
Gráfico 37 – Capacitação para cultura de excelência	73
Gráfico 38 – Capacitação voltada para as necessidades e recursos	73
Gráfico 39 – Habilidades e conhecimentos considerados	73
Gráfico 40 – Promoção do desenvolvimento integral das pessoas com indivíduos	73
Gráfico 41 – Perigos de saúde ocupacional identificados	74
Gráfico 42 – Fatores que afetam bem-estar, satisfação e motivação identificados	74
Gráfico 43 – Qualidade de vida considerada	74

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1 Objetivo Geral	20
1.2 Objetivos Específico	20
1.3 Justificativa	20
2. REVISÃO DE LITERATURA	21
2.1 GESTÃO PÚBLICA	21
2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	24
2.2.1 Gestão Patrimonialista	26
2.2.2 Gestão Burocrática	34
2.2.3 Gestão Gerencial	40
3. MODELOS DE GESTÃO	45
3.1 Conceitos de Modelo de Gestão	46
3.2 Gestão Clássica ao Desenvolvimento Sustentável	48
3.3 Os Estudos Clássicos	48
3.4 Modelos de Gestão.....	54
3.5 Componentes de um Modelo de Gestão	56
3.6 O Modelo de Excelência em Gestão Pública	58
4. A UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	59
5. METODOLOGIA	61
5.1 Caracterização da Pesquisa	61
5.2 Coleta dos Dados	61
5.3 Limitações da Pesquisa	62
6. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS NA UnB	62

6.1 Análise dos Dados	63
6.1.1 Liderança	63
6.1.2 Estratégia e Planos	66
6.1.3 Informações e Conhecimento	69
6.1.4 Pessoas	71
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78
Apêndice A – Organograma 2015 da Universidade de Brasília – UnB	81
Apêndice B – Questionário da Pesquisa na UnB	82

1. INTRODUÇÃO

As organizações sejam públicas ou privadas vem sofrendo mudanças significativas em suas estruturas que podemos atribuir a fatores econômicos, sociais ou climáticos. Esse paradigma mundial afetam as organizações em especial as públicas, que muitos atribuem ao seu modelo burocrático, que tem como característica sua estrutura verticalizada e com pouca flexibilidade organizacional, o que dificulta ajustes as novas necessidades organizacionais.

O objetivo de estudo foi analisar a coerência entre o alinhamento do modelo de gestão exercido e o percebido na ótica dos servidores técnicos da Universidade de Brasília. A gestão Pública necessita de Gestores que possuem pró-atividade, liderança, transparência, estratégia voltadas para sua missão e com o comprometimento constante com o seu bem mais precioso o capital humano.

Muito se discute os aspectos de gestão pública e não muito raro o termo ‘modelo’ tem sido bastante utilizado pelos gestores nas últimas décadas, todavia quais os aspectos relevantes devem ser considerados entre ‘modelo de gestão’ e ‘modelo de administração pública’? Até que ponto um órgão público deve copiar um modelo para sua gestão ou simplesmente criar o seu próprio modelo, ou ainda, elaborar um modelo que atenda, de maneira ideal às suas necessidades?

Por outro lado, a palavra gestão deriva de gerir que significa o ato de exercer gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar; ou seja, organizar os recursos financeiros, materiais e humanos de uma instituição por meio de técnicas adequadas.

Daí pode-se dizer que modelo de gestão representa uma configuração organizacional por meio da qual se realiza o ato de gerir, ou seja, por meio de um exemplo já existente, realizando apenas as modificações necessárias de acordo com a configuração de cada organização.

O melhor entendimento em gestão, devemos saber que por trás do conceito, há uma confusão de conhecimento e elementos que se perpetuam até a definição dos seus modelos.

Para Ferreira (1999), gestão é o ato de gerir, administrar. Administrar é governar, reger, ordenar os fatores de produção e controlar sua eficiência e produtividade para obterem-se determinados resultados.

Segundo o autor, gestão pública refere-se às funções da gerência pública nos negócios do governo; mandato administrativo. De acordo com o último conceito, a gestão associa-se a um determinado período de mandato, portanto, em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, delimitada no tempo e no espaço.

Assim podemos destacar, gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos.

Nesse sentido, podemos dizer que o modelo de gestão é a forma pela quais os órgãos públicos organizam suas atividades, com o auxílio de procedimentos, normas, regras e ferramentas, as quais devem estar alinhadas à missão, visão, crenças e valores institucionais.

Entender o contexto organizacional, as pessoas envolvidas e seus processos, ajudará o gestor a definir os melhores modelos e práticas, objetivando atender às necessidades da organização. Um dos maiores desafios do gestor, para agir com uma postura ética na administração pública é a superação do sentimento patrimonialista que envolve grande parte dos sujeitos da administração pública, ou seja, a confusão que existe entre o que é público com o privado.

Para Marini (2002), uma das principais tendências da gestão contemporânea, na perspectiva do desenvolvimento organizacional, tem sido o intercâmbio de experiências institucionais a partir da disseminação das melhores práticas. A partir de 1980, as empresas passaram a adotar, com frequências, processos de análise comparativa, visando ao aperfeiçoamento de seus modelos de gestão e tomando como referência aquelas práticas tidas como mais avançadas.

Já para Mintzberg (2010), ensina que não existe uma teoria sistemática do comportamento executivo e que, ao longo da história, os especialistas se concentraram em aspectos específicos da gestão, em detrimento de outros igualmente importantes.

Desta forma, o autor propõe uma lista de funções gerenciais para definir a composição de um modelo de gestão. Tais funções, segundo ele, se dividem em três planos: o plano das informações; o plano das pessoas; e o plano da ação.

Nesse contexto de rápidas mudanças, o conhecimento não é mais conceito estático, secular e universal. Assim, a Universidade tem sido pressionada a se adequar às mudanças ou por força de dispositivos legais nacionais ou locais. O fato é que a gestão da Universidade, hoje, é marcada por uma série de desafios, os quais são configurados como compromissos da instituição tanto em termos educacionais como em termos sociais. O Estatuto e o Regimento Geral da UnB são os documentos legais para delinear sua estrutura e seu funcionamento e, assim, definir a sua política universitária em suas múltiplas áreas que são: o ensino, a pesquisa, a extensão e a gestão. A sociedade não precisa de uma universidade fechada em si mesma, um mundo à parte, autoritária e soberana e com o poder na mão de um dirigente. O gestor da universidade não é pessoa competente, no sentido jurídico do termo, para tomar decisões tal como lhe convém, sem permitir a participação de seus pares. Por isso, os

conselhos e colegiados têm se fortalecido enquanto órgãos consultivos e deliberativos, com o objetivo de construir um modelo de gestão democrático e partilhado, sem perder de vista as exigências sociais, políticas, culturais e econômicas.

Nesse cenário, as organizações devem permanentemente avaliar o mercado para tomar decisões baseadas em informações e fatos. Tarefa que pode ser integrada, analisando-se de forma sistêmica, aspectos internos como pessoas, processos, informações, infraestrutura e externos como o meio ambiente, clientes, fornecedores e sociedade, objetivando a melhoria contínua e a busca de excelência da organização.

Esse modelo é chamado O Modelo de Gestão da Universidade de Brasília, formado por quatro critérios liderança, estratégias e planos, informação e conhecimento e pessoas que avalia a gestão e reconhece os resultados alcançados, estimulando as organizações públicas a desempenhar melhor suas ações.

A excelência da gestão está associada à vinculação do gestor público à capacitação, possibilitando este a ser um conhecedor de técnicas e ferramentas adequadas ao processo de gestão?

Com a pesquisa pretende-se conhecer o perfil dos servidores técnico-administrativos da UnB, assim como desvendar os principais desafios enfrentados pelos mesmos no cotidiano da gestão exercida junto à instituição.

Os resultados apresentados poderão servir como fonte de informação para também as pesquisas complementares sobre o tema.

Os modelos de administração pública de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, foram contemplados no referencial teórico como forma de auxiliar no processo de entendimento da instituição, e dos processos que a compõem, objetivando a busca de soluções inovadoras e visando aumentar a qualidade dos serviços prestados à comunidade universitária.

A pesquisa foi realizada no transcorrer dos meses de abril e maio de 2016, com servidores técnico-administrativos da Universidade de Brasília - UnB, Faculdade UnB Ceilândia – FCE, Faculdade UnB Gama – FGA e Faculdade UnB Planaltina – FUP.

A coleta de dados deste estudo utilizou-se com instrumento um questionário relacionado à Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) aplicado sob forma de entrevista com perguntas abertas, permitindo aos entrevistados que respondessem livremente e abordassem seu conhecimento e suas experiências.

1.1 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a coerência entre o alinhamento do modelo de gestão exercido da Universidade de Brasília (UnB) e a percepção sob a ótica dos servidores técnico-administrativos.

1.2 Objetivos Específicos

- a) Buscar na literatura especializada, arcabouços teóricos que possibilitem a aplicação do modelo de gestão aplicada na UnB;
- b) Analisar sob a ótica de diversos servidores técnico-administrativos, se o modelo de gestão da UnB está alinhado estrategicamente;
- c) Realizar diagnóstico do modelo de gestão da UnB.

1.3 Justificativa

O estudo a cerca de gestão pública e modelo de gestão tem sido tema de grandes debates e interesses de especialistas no mundo. A Universidade de Brasília – UnB (instituição federal de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação – MEC), não é diferente destacar: a história da Administração Pública Brasileira, bem como o cenário político em que esta se desenvolveu, impacta diretamente o modelo de gestão praticado na instituição que, por sua vez, possui um corpo funcional de servidores docentes e técnico-administrativos e de valores próprios, retroalimenta efeitos sobre as estratégias e práticas de gestão adotadas. Este estudo justifica-se a medida da relevância do tema bem como sua proposta de análise da gestão aplicada no auxílio aos gestores, com conhecimento empírico, implicaria benefícios administrativos, econômicos e sociais, mas também, para a sociedade em geral, que seria favorecida por uma Universidade mais comprometida com o bem público. Assim, tais peculiaridades tornam impossível que modelos de gestão pré-estabelecidos sejam aplicáveis prescritivamente em sua inteireza a qualquer realidade organizacional. Cada organização, nessa situação, tem um comportamento de gestão próprio. Dentro desse contexto qual o questionamento dessa pesquisa visa identificar.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Na perspectiva da modernização da gestão pública na Universidade de Brasília (UnB), fez-se uma revisão bibliográfica de textos a respeito dos tipos de gestão observados na trajetória da administração pública brasileira, desde a administração patrimonial até a gestão gerencial e modelos de gestão.

Assim, os tópicos discutidos nesta etapa são: 1) as abordagens em gestão pública e os modelos de gestão, do ponto de vista mais geral; 2) a questão da administração pública brasileira; 3) os modelos de gestão patrimonialista, burocrático, gerencial e modelos de gestão.

2.1 GESTÃO PÚBLICA

Administrar, na esfera pública, é gerir os Serviços Públicos, não apenas limitando-se a prestação desses serviços, mas também executá-los, dirigi-los e governá-los no intuito de se obter um resultado útil à coletividade. De acordo com Mello (1979), há duas versões para a origem do vocábulo administração: para uns significa servir, executar e vem de “*ad*” (preposição) mais ministro “*as*”, “*are*” (verbo); para outros, a palavra dá idéia de direção ou gestão e vem de “*ad manus trahere*”. A relação de subordinação e hierarquia encontra-se implícitas nas duas hipóteses. Segundo o autor, administrar denota não apenas prestar serviço e executá-lo, mas também dirigir, governar e exercer a vontade objetivando a obtenção de um resultado útil, ou seja, num sentido mais popular, administrar seria traçar um programa de ação e executá-lo.

Nota-se que Serviço Público e Administração Pública estão muito ligados, podendo o primeiro ser executado privativamente, diretamente ou por delegação pela segunda.

Waldo (1964), p. 40, afirma que “na verdade, não há nenhuma definição boa de administração pública. Ou talvez haja boas definições sucintas, mas nenhuma boa explicação sucinta”. Para ele o problema de como as pessoas deverão ser educadas e treinadas para participarem da administração pública é um dos que só poderão ser resolvidas após a decisão do real significado da mesma. Segundo o autor há duas definições típicas de Administração Pública:

- 1) Administração Pública é a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo.
- 2) Administração Pública é a arte e a ciência de gerência aplicadas aos negócios de estado (WALDO, 1964, p. 4)

De acordo com Rosa (2005), a Administração Pública, em sentido amplo, é todo o aparelho do Estado, preordenado à realização dos seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados.

Di Pietro (2006) classifica a Administração Pública em sentido subjetivo (formal ou orgânico) e em sentido objetivo (material ou funcional):

- a) Em sentido subjetivo (visão formal ou orgânica), designando os entes que exercem atividade administrativa, tais como pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções (função administrativa) em que se triparte a atividade estatal, ou seja, toda atividade do Estado que não seja legislativa e judiciária; e
- b) Em sentido objetivo (visão material ou funcional), designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, ou seja, é a própria função administrativa que é de competência predominantemente do poder executivo. Gasparini (2005), nesse contexto, diz que, em sentido subjetivo (formal ou orgânico) a Administração Pública compreende todos os órgãos responsáveis pelas funções administrativas, é sinônimo de Estado. Em sentido objetivo (visão material ou funcional) abrange as atividades administrativas concretas e imediatas exercidas pelo Estado conforme os termos e condições legais, visando atender às necessidades da coletividade.

Baseados em que administrar significa planejar e executar, alguns autores distinguem Administração Pública em sentido amplo e em sentido estrito, como Alexandrino e Paulo (2006):

- a) Em sentido amplo, subjetivamente, a Administração Pública compreende além dos órgãos governamentais, supremos, constitucionais (governo), encarregados de projetar os planos de ação, direção e comando, os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública em sentido restrito) que têm como missão a execução dos planos do governo. No entanto, em sentido amplo, de uma forma mais objetiva, trata-se da função política que delinea as diretrizes governamentais e a função administrativa que as executa; e
- b) Em sentido estrito, Administração Pública, subjetivamente, compreende apenas os órgãos administrativos e, objetivamente, apenas a função administrativa.

A formação do conceito de gestão pública leva em consideração os conhecimentos das várias áreas da ciência que se agregam, rompem espaços da especificidade e aproveita-se de espaços racionais para a construção de alternativas de respostas as contingências do setor público ou da singularidade de ações do gestor público.

O melhor entendimento em gestão, devemos saber que, por trás do conceito, há um emaranhado de conhecimento e elementos que se perpetuam até a definição dos seus modelos.

De acordo com Ferreira (1999), gestão é o ato de gerir, administrar. Administrar é governar, reger, ordenar os fatores de produção e controlar sua eficiência e produtividade para obterem-se determinados resultados.

Segundo Ferreira (1999), gestão pública refere-se às funções da gerência pública nos negócios do governo; mandato de administração. De acordo com o último conceito, a gestão associa-se a um determinado período de mandato, portanto, em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, delimitada no tempo e no espaço.

Assim podemos destacar, gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço.

Assim, neste sentido podemos dizer que o modelo de gestão é a forma pela quais empresas organizam suas atividades, com o auxílio de procedimentos, normas, regras e ferramentas, as quais devem estar alinhadas à missão, visão, crenças e valores institucionais.

Entender o contexto organizacional, as pessoas envolvidas e seus processos, ajudará o gestor a definir os melhores modelos e práticas, objetivando atender às necessidades da organização. Um dos maiores desafios do gestor, para que se aja com uma postura ética na administração pública é a superação do sentimento patrimonialista que envolve grande parte dos sujeitos da administração pública, ou seja, a confusão que existe entre o que é público e o que é privado.

Para o entendimento da configuração da gestão pública, faz-se necessário acompanhar o processo de formação da gestão pública brasileira, que sofreu impacto das mudanças sociais, da própria discussão a respeito do papel do estado perante a sociedade, das reformas administrativas e do contexto socioeconômico local e global.

Então, a questão não é definir se uma organização pública deve ou não ter políticas, mas sim que tipo de políticas e políticos deve ter, tendo em vista que as mudanças organizacionais e os modelos de gestão sempre atreladas as seus gestores.

Santos (2014) afirma, que:

Os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrativa. Toda a atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social (SANTOS, 2014, p. 49)

Entre os fundamentos nos quais se baseiam os gestores públicos para atingir seus objetivos perante a coletividade estão:

- ✓ Presunção de papéis apropriados na elaboração de diretrizes, tanto por parte do chefe do Executivo com do Legislativo e do Judiciário;
- ✓ Capacidade de incorporar as diretrizes adotadas a planos funcionais de operação; e
- ✓ Habilidade por parte daqueles encarregados das operações, de dirigir e coordenar essas operações a fim de que sejam cumpridos os planos.

2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os gestores públicos tem um grande desafio para identificar o modelo de Administração que predomina nas organizações. Segundo Loiola et al. (2004), dentre as tipologias existentes nas organizações públicas, algumas podem ser consideradas modelos historicamente construídos e contextualmente circunscritos. Ao mesmo tempo, destacam-se três grandes categorias: as estruturas pré-burocráticas, as burocráticas e as pós-burocráticas. As principais características destas categorias estão descritas no Quadro 1:

Quadro 1:Característica das categorias estruturas das organizações públicas

PRÉ-BUROCÁTICAS	BUROCÁTICAS	PÓS-BUROCÁTICAS
Pouco complexas	Alta padronização	Estrutura mais horizontalizada
Baixa especialização	Alta formalização	Mais descentralizada
Baixa diferenciação	Construídas com base na especialização e na departamentalização	Noção de empoderamento (empowerment)
Baixo grau de departamentalização	Existência de muitos níveis hierárquicos	Valorização das competências organizacionais
Baixo grau de formalização	Acentuada divisão do trabalho	-
Autoridade concentrada em uma única pessoa	-	-

Fonte: *Loiola et al. (2004)*

Sobre a estrutura das organizações públicas, refletindo sobre o assunto Loila et al. (2004, p. 95) afirma que:

quanto maior o grau de complexidade de uma estrutura organizacional, mais mecanismos de coordenação serão necessários para integrar as diferentes partes, o que pode contribuir para tornar a estrutura ainda mais complexa (com mais níveis hierárquicos, com mais grupos especiais).

As configurações dos modelos de administração pública, o importante aqui destacar, são influenciadas pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam determinada época do país.

Para Souza (2006), as pressões sociais e econômicas são o combustível para a evolução e o aperfeiçoamento destes modelos, traduzindo-se em diferentes movimentos de reforma buscando alinhar as demandas sociais internas e externas.

Portanto, os três modelos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial (ou Nova Administração Pública), destacados na história política brasileira, têm sido objeto de muitas controvérsias e discussões. Assim sendo, destacamos que as reformas e

tentativas de modernização enfatizam ora um, ora outro modelo para tentar melhorar tanto o desempenho das organizações públicas como a qualidade dos serviços públicos prestados à população brasileira.

2.2.1 Gestão Patrimonialista

A gestão pública patrimonialista modelo vigente antes do desenvolvimento do capitalismo. No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. A res pública não é diferenciada da privada. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de gestão.

Na gestão pública patrimonialista os cargos públicos eram ocupados por pessoas das relações pessoais do rei, era o todo-poderoso e sobressaia a lógica de “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”. Havia confusão entre os cargos públicos e o grau de parentesco e afinidades entre os nobres e outros agentes do governo. A população pagava seus tributos, mas esses praticamente não retornavam para a população, não havia publicidade e transparência na utilização dos recursos públicos.

Casos iguais eram julgados de forma diferente a depender dos laços existentes entre os envolvidos e o rei. Não havia separação de poderes: executivo, legislativo e judiciário. O rei detinha a palavra e essa era incontestável. No Brasil não foi diferente, entre os anos de 1500 e 1822, imperou a exploração e a pilhagem das reservas e riquezas naturais, sendo que o domínio exercido pela coroa portuguesa se baseava, exclusivamente, na vontade do soberano, na confusão histórica do público e do privado e em grupos de interesses formados basicamente por elites improdutivas.

Esse Estado patrimonialista subsistiu no Brasil, segundo Pimenta (1998), até o final do século XIX, devido à sua pequena participação na economia e na ordem social do país. Mesmo com o domínio das oligarquias, ocorrido após 1889 com a proclamação da República, o perfil das ações do Estado não tiveram mudanças significativas. Essa condição se transformou apenas a partir de 1930 com o governo de Getúlio Vargas e a era da industrialização brasileira.

A gestão pública patrimonialista é o mesmo modelo das antigas monarquias que tiravam os tributos do povo e pouco ou nada faziam em seu benefício. O resultado era insatisfação popular, corrupção e nepotismo.

Na tentativa de combater essas injustiças e à corrupção, bem como o surgimento do Estado de Direito originou o modelo de gestão pautado pela burocracia.

Os conceitos de patrimonialismo, com o intuito de, posteriormente, evidenciar sua presença na administração pública brasileira, ao longo da história. O patrimonialismo no conceito weberiano refere-se à forma de dominação que se exerce em função do pleno direito pessoal, originariamente orientada pela tradição, em que falta a distinção entre a esfera privada e a pública. A administração pública é tratada como assunto pessoal do governante, e a propriedade pública como parte de seu patrimônio pessoal (WEBER, 1991).

Um dos clássicos sobre o patrimonialismo é o trabalho de Faoro (2001), *Os donos do poder*. O conceito de patrimonialismo ganha força e importância no cenário político-administrativo do Brasil. Segundo o autor, o Estado e a administração pública têm origens no patrimonialismo como traço distintivo de uma ética onde a apropriação da coisa pública se manifesta, principalmente, nas práticas administrativas e estamentais. Já o patrimonialismo no Brasil surgiu no período colonial, quando o país era apenas um patrimônio da coroa portuguesa.

Nesta linha, adota-se o conceito de patrimonialismo, como sendo o uso privado daquilo que é público. Ou seja, é a apropriação da coisa pública e do aparelho do Estado e do próprio Estado por grupos de interesses, lobbies, partidos políticos e demais representantes corporativos interessados nas benesses propiciadas pelo poder público. O espaço público era usado para a troca de favores pessoais, ou relações de clientela. É o denominado clientelismo.

Conforme Faoro (1984, p. 637), “o coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens próprios”. O que demonstra a inexistência de uma divisão entre o espaço privado do público, evidenciando-se assim o “patrimonialismo”. O clientelismo e o paternalismo são heranças que marcaram a história da formação dos processos da gestão pública até os dias atuais.

Segundo Guerreiro-Ramos (1983) o termo patrimonialismo, em sentido amplo, expressa a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado. A apropriação pode ser de recursos, poder ou benefícios públicos.

Tais benesses, normalmente representados por práticas de doações e liberações de benefícios governamentais realizadas pelo Estado, são direcionadas para atender a uma determinada clientela ou grupo político.

Do ponto de vista da dimensão histórica, tal assertiva é corroborada com os fatos que se desdobraram desde a descoberta do Brasil em 1500 até a Revolução de 1930 com instauração do Estado Novo. O Brasil sempre teve como figura central o Estado na realização e provisão de todas as ações de políticas públicas e sociais. Esse Estado, sobretudo no período colonial, sempre garantiu às suas elites (burocráticas, políticas, econômicas, agrárias, só para

mencionar alguns estratos sociais), privilégios e benesses adquiridos em função das relações e correlações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado na sociedade. O resultado desta relação do Estado com as elites, em especial, a agrária, consolidou um modelo de gestão patrimonial, onde a propriedade pública e estatal também era propriedade dos senhores, “caciques” políticos e dirigentes da política nacional.

Do ponto de vista teórico, o patrimonialismo passa a ser o conceito mais importante tratado nas obras de Max Weber para especificar uma forma de dominação política tradicional, onde as esferas públicas e privadas se confundem nas práticas dos governantes.

Paes de Paula (2005) afirma que no Brasil, em razão da tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que auferem o Estado costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. É partindo deste pressuposto, que o nepotismo surge como uma prática inerente ao patrimonialismo, dado que a escolha dos indivíduos que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com questões pessoais e não com base na meritocracia.

O modelo patrimonialista, de acordo com Faoro (1984), foi recebido como herança da cultura lusitana, que tem origem na vinda da coroa, onde reside a cultura da apropriação do público pelo privado. Esse modelo é regido pela centralização, regulação, e pautado no sistema de privilégios, paternalismo, nepotismo e favoritismo, sob o qual a administração pública permaneceu durante três séculos, estando presente ainda nos dias atuais nas práticas da gestão pública.

Segundo Faoro (2001), as tradições portuguesas foram reproduzidas no Brasil por intermédio de Dom Pedro I desde o tempo do Império, quando ocorreu a reformulação do Estado brasileiro, através da Carta de 1824. Um dos problemas daquela época era a preocupação dos representantes da nação em demonstrar seus próprios interesses, em detrimento dos das bases eleitorais. O próprio autor ressalta que estas práticas vigoraram por muitos anos, criando raízes no Brasil, mesmo depois de ter deixado de ser colônia. Outro ponto a destacar é que:

O modelo de governantes que se moldou a partir de tais costumes ficou caracterizado pela cordialidade, que trata de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como trataria de seus problemas pessoais, mas sempre atendo as relações de poder intactas, na qual os mesmo grupos sempre se encontram acima dos demais (HOLANDA, 1963, p.147).

Em Weber (2004), o patrimonialismo é caracterizado como forma de dominação tradicional, em que o soberano organiza o poder político análogo ao poder exercido em sua casa.

A expressão mais extremada do patrimonialismo é, para Weber, a patriarcal, que é caracterizada como pré-burocrática. Nela a autoridade se baseia na submissão ao *pater-familias* em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal. A expressão original do patriarcalismo é a autoridade paterna no seio da comunidade doméstica. O patrimonialismo é uma extensão dessa autoridade tradicional para além das fronteiras do lar, conservando os traços domésticos de uma administração não racional (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006, p. 13).

Bresser Pereira (2001) ressalta que a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados normas na administração patrimonialista. Bresser Pereira e Spink (2006) destacam, contudo, que com o advento do capitalismo e da democracia, houve a necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combatê-los e de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Este cenário impôs à administração pública a necessidade de desenvolver um sistema gerencial que procurasse distinguir o político do administrador público e também o privado do público (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

Schwartzman (1988), todavia, afirma que a continuidade do modelo de administração pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade ainda depara-se na dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político.

Portanto, o Estado e a Administração Pública (brasileiros), nasceram patrimonialistas e, ao longo de três séculos, reproduziram os vícios do Estado português, sendo, assim, regidos pela centralização, regulação e forte influência da Igreja.

De acordo com Weber (1999) as características básicas do patrimonialismo são: caráter personalista do poder; ausência de uma esfera pública contraposta à privada; lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico; irracionalidade fiscal; tendência à corrupção do quadro administrativo; relações de lealdade pessoal; ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados; clientelismo, corrupção e nepotismo. A função do Estado e do serviço público era dar emprego e favorecer aliados.

São características do patrimonialismo, segundo Weber (2004), além da administração propriamente dita, a representação e o serviço pessoal por todos os funcionários e, em oposição à burocracia, a inexistência de especialização profissional; seleção dos empregados a partir do círculo pessoal do senhor e, a falta de distinção burocrática entre a esfera privada e oficial.

No Brasil, a primeira experiência de Estado foi a do Estado Colonial Português, autoritário e escravocrata, usado em benefício de pequenos grupos, trocando serviços e cargos, por favores pessoais e políticos.

Era o modelo de administração pública chamada patrimonialista, em que o patrimônio e os serviços públicos eram usados pelos governantes e pelos servidores como seu patrimônio particular, para garantir vantagens pessoais.

Essa experiência deixou profundas marcas na concepção do Estado no Brasil e esses vícios de uso do Estado nunca foram totalmente extirpados da cultura brasileira e afetam tanto o comportamento dos dirigentes e servidores do Estado, como o da sociedade.

As principais características do modelo patrimonialista estão descritas no Quadro 2:

Quadro 2: Característica do Modelo Patrimonialista

DIMENSÕES DE ANÁLISE	CARACTERÍSTICA TÍPICA	ELEMENTOS PRINCIPAIS
Estrutura	Pré-burocrática	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco complexas, baixa especialização; • Baixo grau de departamentalização; • Pouca formalização; • Ampla esfera de controle; • Autoridade centrada em uma única pessoa
Estratégica	Simple e determinadas Top-down	<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 com o ambiente	Estável e pouca Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de poucos fatores ambientais; • Baixo grau de interdependência entre 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: Souza (2006, p. 9).

O principal marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo foi à transferência para o Brasil, no século XVII, de parte da burocracia lusitana juntamente com a corte Portuguesa. Tal fato marcou o traslado para o nosso país, de vícios e práticas clientelista (troca de favores entre os indivíduos), nepotista (nomeação à cargos públicos de parentes ou pessoas próximas aos dirigentes), centralizadoras, determinantes da definição de um perfil político-administrativo brasileiro: um modelo de administração pública patrimonial formalista, permeado e dominado por interesses encastelados e incrustados através de sua

burocracia.

Para Schwartzman (1988), a permanência do modelo de administração público patrimonial é uma das marcas do nosso Estado. Através da obra de Weber, é possível entender a sua dimensão neopatrimonial, caracterizada por uma forma de dominação política resultante do processo de transição para a modernidade, com uma burocracia pesada e uma sociedade civil desarticulada.

Neste contexto, a sociedade brasileira se desenvolveu a partir da intervenção e controle de um Estado centralizador, burocratizado e autoritário. Consolidou, então, um padrão histórico de relacionamento com a sociedade civil: caracterizado por uma relação de cima para baixo, onde o Estado sempre foi o grande fazedor das políticas públicas e sociais, escamoteando e excluindo a sociedade de qualquer tipo de inserção dentro do Estado. Pode-se dizer, que tal relação se manifesta até os dias atuais, apesar dos avanços políticos da democratização do Estado no país.

O combate às práticas patrimonialistas começaram com a ascensão do Estado Novo, a partir dos anos 30. Neste período, verificou-se que o aparelho do Estado, a administração pública e as elites industriais do Brasil iniciaram um movimento pela instauração e viabilização do processo de industrialização. Tal processo, por sua vez, exigia cada vez mais, burocracias eficientes, modernas e bem preparadas, articuladas com a construção de um Estado moderno capaz de implementar um projeto de desenvolvimento e industrialização nacional.

Este período da gênese da industrialização brasileira representa um marco na história política brasileira, atraindo o interesse de vários pesquisadores e estudiosos desta área.

Assim, contemporaneamente, dentre os trabalhos mais importantes que retratam a configuração e a formatação do Estado capitalista brasileiro através do processo de industrialização, destacam-se os estudos de Draibe (1985), Ianni (1987), dentre outros. No entanto, especial destaque pode ser dado ao trabalho de Nunes (1997), que analisa o papel do Estado na vida nacional a partir de alguns padrões de relacionamentos entre o Estado e a sociedade.

Do ponto de vista da dimensão política do patrimonialismo, o estudo de Nunes (1997) ao tratar das gramáticas políticas institucionalizadas no país, explica como as elites industriais foram as principais responsáveis, a partir dos anos 30, pela construção de um Estado nacional e pela conseqüente viabilização do processo de industrialização do país. Assim, foram identificados quatro padrões de relações institucionais que ele chamou de “quatro gramáticas” políticas que se consolidaram como eixos estruturantes das relações entre o Estado e a

sociedade no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

O clientelismo, normalmente, está associado a uma relação do tipo pessoal com as clientelas. Tais clientelas demandam por pedidos de emprego, recursos políticos, financeiros, dentre outros favores, oferecidos pelos patrões ou senhores considerados chefes ou caciques políticos. A relação entre as clientelas e os “caciques” políticos, então, são reguladas por laços de lealdades pessoais, partidárias, compadrios, dentre outras manifestações de proteção política e social (NUNES, 1997).

O corporativismo no Brasil, de acordo com Nunes (1997), foi concebido pelos primeiros ideólogos como uma forma de organização das relações entre o Estado e a sociedade de forma mais solidária. Assim, o corporativismo pode ser entendido como um sistema econômico que tem como grande articulador e mentor a figura do Estado nacional. Tal articulação envolveu a unificação das demandas políticas e sociais criou e condições concretas para o crescimento e desenvolvimento econômico-social.

O insulamento burocrático pode ser compreendido como um mecanismo de defesa ou proteção das burocracias públicas contra as interferências ou ingerências externas. Tal fenômeno burocrático se deve ao fato de que, normalmente, essas burocracias tendem a defender os seus espaços e interesses que porventura possam ser alijados e/ou ameaçados pelos interesses externos ao aparelho burocrático. No Brasil, os principais grupos organizados que podem ameaçar os interesses da burocracia estatal são os representantes eleitos (políticos) do Congresso Nacional, os partidos políticos ou qualquer grupo político ou social que goze elegibilidade e, por razões normativas, possam “cobrar” e sujeitar a burocracia ao escrutínio público (NUNES, 1997).

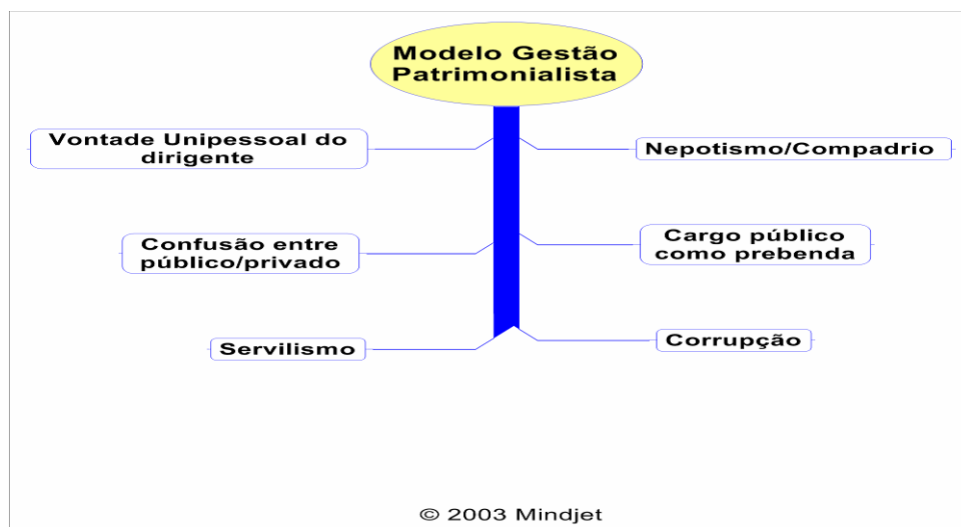
Por último, o universalismo de procedimentos tem como premissa a aplicação de regras e procedimentos de caráter impessoal e mecanismos de *checks and balances*, controles e acompanhamentos, com o objetivo de impedir as práticas patrimonialistas e clientelistas, tão comuns da política brasileira (NUNES, 1997). O autor salienta que, graças à instauração de procedimentos universalistas na administração pública brasileira, a partir do Estado novo e com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público criado em 1938), foi possível estabelecer mecanismos de méritos e iniciar um processo de implantação e consolidação de um Estado nacional moderno, com uma burocracia pública capaz de levar a cabo um processo de industrialização do país.

Do ponto de vista da gestão pública, é possível afirmar que o clientelismo, que tem como dimensões o patrimonialismo e o fisiologismo, é parte de uma cultura e prática da

política tradicional das elites brasileiras, herdadas ainda da época colonial (NUNES, 1997). Estas culturas patrimoniais, que permanecem arraigadas na administração pública brasileira, foram exploradas pelos trabalhos de Martins (1985), Nogueira (1998), Pinho (1998), Martins (1997), dentre outros, e amplamente corroborado e apoiado pelos clássicos já mencionados, de Raymundo Faoro e Simon Schwartzman.

Assim, diante do exposto, 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. Apresenta-se, nesta etapa do trabalho, um mapa onde se sintetizam algumas das características discutidas ao longo desta seção.

Mapa 1: Modelo de Gestão Patrimonialista



Fonte: Souza (2007, p. 62).

Dessa forma, outro aspecto da gestão patrimonialista na Administração Pública deixa de atender à função de defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, dando-se mais atenção aos assuntos que privilegiam a vontade de uma minoria. Portanto, a partir disso é que surge a administração burocrática ou modelo burocrático.

2.2.2 Gestão Burocrática

A gestão pública burocrática foi implantada nos principais países europeus e nos Estados Unidos, no século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. O modelo burocrático de organização caracteriza-se

pela regulamentação e padronização de procedimentos. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Inicialmente uma desconfiança prévia dos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso o controle necessário rígido dos processos, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

A Administração Pública Burocrática surgiu no Brasil a partir da década de 30, no governo de Getúlio Vargas. Nasceu num contexto de aceleração da industrialização brasileira e se traduziu na criação das primeiras carreiras burocráticas e na adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1936, com intuito de comandar a modernização da Administração Pública, esse departamento foi responsável pela tentativa de implantação da escola burocrática aos moldes weberianos, estruturado a princípio do mérito profissional. Um dos principais esforços a valorização do concurso público e do treinamento, não conseguia programar uma política eficiente de recursos humanos. Portanto, o patrimonialismo, tão temido e o principal alvo de combate da burocracia, mantendo-se sua influência no quadro político brasileiro, sob as figuras do clientelismo e do fisiologismo.

O Decreto-Lei nº 200, publicado em 1967, constituiu uma reforma administrativa que pretendia alcançar a flexibilização da rigidez burocrática e pode ser considerado o início da administração gerencial no Brasil. Visando obter maior dinamismo e eficiência no serviço público, foram transferidas várias atividades da administração direta para a indireta, tais como: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. Apesar disso, não houve sucesso no âmbito da administração burocrática central, possibilitando o resultado de eficiência e competência na administração indireta e de núcleos de ineficiência na direta ou central.

De acordo com Ramos (1983), foi Weber quem, pela primeira vez, conferiu à burocracia o significado de um conjunto de elementos característicos de sistemas sociais relativamente avançados, quanto ao desenvolvimento capitalista. Weber (1944) erigiu a burocracia como sendo uma evolução positiva da gestão pública. Os seus atores são regidos por regras, por regimentos e por regulamentos. A documentação, a hierarquia funcional, a busca da especialização funcional, a profissionalização e submissão a normas de conduta e de procedimentos, são avanços apropriados ao estado democrático de direito.

A gestão pública burocrática nas organizações são planejadas e operadas como se fossem máquinas são, portanto, chamadas de burocracia. Seu surgimento como instituição administrativa representou um progresso, sob o aspecto moral e de gestão na gestão pública, pois, substituir ações originadas das práticas patrimonialistas por regras e regulamentos supra pessoais, escritas, aplicáveis a todos caracterizam uma respeitável concessão ao estado de direito.

Gestão pública burocrática é pautada em controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. 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 à sociedade. A qualidade fundamental da gestão 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. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da gestão pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Disfunções da burocracia excesso de regras, formalismo exagerado, individualismo, excesso de hierarquia, foco nos processos e não nos resultados, era uma gestão voltada para si própria, clientelismo (grupos de pressão), mecanicismo, burocracias são mais adequadas a contextos estáveis, são menos adequadas em ambientes em constante mutação.

Um dos estudos sobre a burocracia é o livro *Economia e Sociedade*, de Max Weber. Neste trabalho, o autor analisa os fenômenos da sociedade alemã de sua época e enfatiza o conceito de racionalidade como o eixo estruturante da análise sobre a burocracia. Segundo Weber, a burocracia, em sua forma moderna, baseada na razão e no direito, surge o capitalismo avançado e com o Estado moderno, transformando-se mais tarde, numa tendência permanente das organizações burocráticas dos setores governamentais e do empresarial privado.

A burocracia idealizada por Weber como o auge da eficiência, baseando-se na racionalidade e no detalhamento antecipado das ações humanas, mediante relação entre os meios e os recursos, visando atingir plenamente os objetivos organizacionais. Segundo ele, burocracia é um tipo de poder, de dominação.

Weber utilizou como método para explicar sua teoria o tipo ideal, que, segundo ele, seriam conceitos puros, que necessariamente representam deformações da realidade. Nessa linha, eles são uma construção conceitual realizada a partir de certos elementos empíricos, que

se agrupam logicamente em uma forma precisa e consistente; porém de maneira que, por sua pureza ideal, nunca se encontra na realidade.

A burocracia iniciou-se com a crescente expansão das grandes empresas, e foi considerado o melhor modelo organizacional para as grandes corporações, na medida em que era encarado como uma ferramenta capaz de racionalizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho.

O modelo burocrático de administração pública no Brasil, desde os anos 1939, na era Vargas, vem-se buscando reformar e modernizar o Estado. Foi adotado para substituir o patrimonialismo, evitando assim a corrupção, o nepotismo e o empreguismo, já que esse modelo tornara-se incompatível com o modo de produção vigente, o capitalismo industrial. Neste processo foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), foram organizadas algumas carreiras dos servidores públicos, estabelecida a obrigatoriedade de concurso público e de avaliação de desempenho, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático da administração orçamentária, padronização das compras do Estado e a racionalização geral de métodos, dentre outras medidas.

A teoria burocrática de Weber no Serviço Público:

- Identificado com o interesse público;
- Neutralidade ideológica do serviço público;
- Efetividade e segurança das decisões;
- Eficiência e racionalidade na administração;
- Afirmação do poder do Estado.

Assim, diante do exposto, em termos de modelos de administração pública, a burocracia moldou e consolidou algumas especificidades distintivas que o caracterizou na administração pública como a separação entre o público e o privado o isolamento da influência de interesses particulares na administração e a luta contra o Patrimonialismo.

As principais características do modelo burocrático estão descritas no quadro a seguir:

Quadro 3: Característica do Modelo Burocrático

DIMENSÕES DE ANÁLISE	CARACTERÍSTICA TÍPICA	ELEMENTOS PRINCIPAIS
Estrutura	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
Estratégica	Técnico-econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Definidas e decididas pela autoridade legal; • Possibilidade de previsão e existência de poucas pressões ambientais; • Plano mais estático e lentamente mutável; e • Ênfase no atendimento das regras e normas legais.
Relação com o ambiente	Estável e com certa complexidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de muitos fatores ambientais; • Interdependência entre as partes; • Fatores permanecem os mesmos, a mudança é lenta; • Possibilidade de previsão; • Existência de algumas ameaças ambientais.
Política	Informações privilegiadas e domínio de regras e normas	<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: Souza (2006, p. 10).

As principais vantagens no modelo burocrático são:

- Racionalização administrativa – período de expansão do Estado;
- Definição exata dos cargos e processos operacionais e delimitação clara dos limites e responsabilidades de cada função;
- Continuidade da administração, estabelecendo claramente a diferença entre Estado e Governo;

- Erradicação dos princípios patrimoniais de poder.

Segundo Abrucio (2004), a substituição de um modelo patrimonial pela criação de uma burocracia profissional foi uma condição não suficiente, porém necessária para o desenvolvimento dos países no século XX. Na verdade, é possível dizer que sem uma administração pública baseada no mérito, nenhum Estado pode realizar com sucesso suas atividades.

Em meados dos anos 80, com a redemocratização, a modernização da administração burocrática foi deixada de lado e os partidos considerados vitoriosos realizaram nova política populista de distribuição de cargos públicos. Com a Assembleia Nacional Constituinte, aprovada em 1988, visando coibir a proliferação de tais práticas, promoveu um grande engessamento do aparelho estatal por intermédio da nova Constituição Federal.

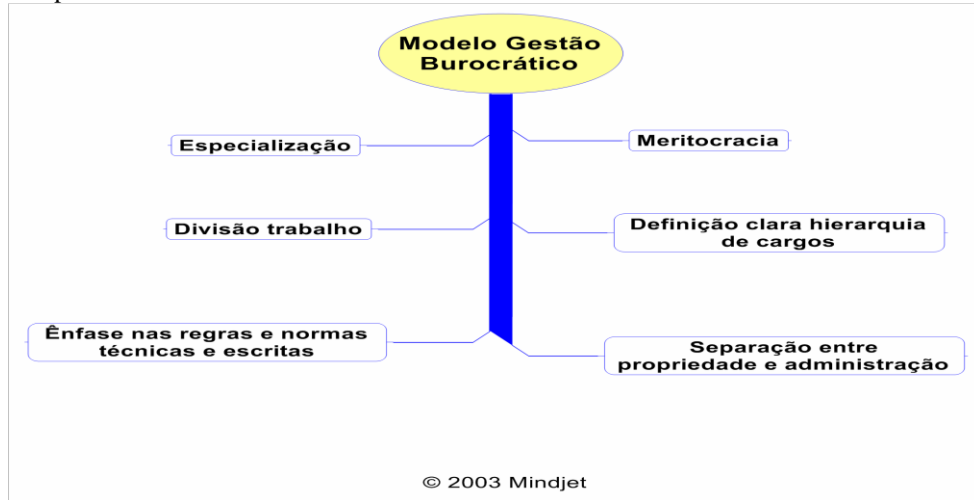
Para Martins (2001), a crise atual burocrática é vinculada a seus problemas endógenos, principalmente aos novos desafios do mundo contemporâneo, desde pelo menos a década de 1970. Tais desafios relacionam-se à crise do Estado, às mudanças sociais e tecnológicas do mundo e à democratização. Tudo isso leva à necessidade de reconstrução do modelo de administração pública, sob o alicerce do lado mais positivo do modelo burocrático, que é a profissionalização do serviço social.

Assim, com relação ao estudo da burocracia, é necessário enfatizar que o principal modelo referente aos estudos e pesquisas neste campo de conhecimento é dado pela análise do tipo ideal propugnado por Max Weber. O tipo ideal weberiano (é uma construção conceitual a partir de certos elementos empíricos, não se encontrando em nenhuma organização de forma pura) se tornou a principal fonte inspiradora da maioria dos estudos, em matéria de organização, sobretudo, depois da segunda grande guerra.

No entanto, para fins desta dissertação, apresentam-se as dimensões que estão presentes no modelo de gestão burocrático, incorporadas das características do tipo ideal weberiano: (a) tarefas orientadas por normas escritas; (b) divisão do trabalho; (c) cargos estabelecidos de forma hierarquizantes; (d) regras e normas técnicas para desempenho de cada cargo; (e) seleção de pessoal realizada através do mérito; (f) separação entre propriedade e administração; dentre outras.

Desta forma, apresenta-se, no mapa abaixo, a estruturação deste modelo de gestão burocrático.

Mapa 2: Modelo de Gestão Burocrática



Fonte: Souza (2007, p. 67).

Portanto, a partir de 1994 que a reforma administrativa assume nova dimensão e introduz a perspectiva de mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido gerencial.

2.2.3 Gestão Gerencial

Administração Pública Gerencial surge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.

A administração pública tem ocupado importante espaço na agenda internacional, o debate nos fóruns de discussões e nas diversas publicações especializadas sobre o contexto contemporâneo de transformação do Estado e da sociedade. A reforma da administração pública vem sendo feita desde que ela existe. O debate sobre a gestão pública se confunde, na maior parte dos casos, com o debate sobre o Estado, embora sempre seguido o mesmo ritmo. (MARINI, 2002, p. 48)

Bresser Pereira (2002) comenta, a respeito, que:

Estes são avanços políticos bem conhecidos que ocorrem na sociedade civil e nos ajustes institucionais. Eles devem, a princípio, ser combinados com respectivos desenvolvimentos na organização do aparelho do Estado, mas o que vemos é que mudanças organizacionais e administrativas tendem a mover em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos, desde que os Estados nacionais modernos emergiram – o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o democrático-social e o emergente Estado liberal social-, posso somente detectar três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial ou nova gestão pública (PEREIRA, 2002).

Portanto, isso possa significar a prevalência da tendência gerencialista na administração pública por algum tempo. Ou será que, desta vez, transformações no contexto provocarão uma aceleração nos movimentos de mudança do padrão de gerência pública?

De acordo com Marini (2002), uma das principais tendências da gestão contemporânea, na perspectiva do desenvolvimento organizacional, tem sido o intercâmbio de experiências institucionais a partir da disseminação das melhores práticas. A partir de 1980, as empresas passaram a adotar, com frequência, processos de análise comparativa, visando ao aperfeiçoamento de seus modelos de gestão e tomando como referência aquelas práticas tidas como mais avançadas.

O primeiro esforço brasileiro rumo à reforma gerencial na Administração Pública foi o Decreto-Lei 200/67, que o objetivo principal era o enfrentamento das limitações do modelo burocrático. O decreto tinha seu ponto alto à descentralização por conta do fortalecimento da administração indireta, houve o equívoco de não se preocupar com os mecanismos de controle, o que enfraqueceu o núcleo central do aparelho estatal responsável pela formulação das políticas públicas.

A partir de 1995, a Secretaria de Administração Federal (SAF) foi transformada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de promover nova estratégia para a reforma da administração pública brasileira.

Bresser Pereira (1995) elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tratou de sistematizar a estratégia de enfrentamento das principais deficiências da Administração Pública brasileira, perdida em meio a um cenário com forte presença burocrática e práticas patrimonialistas. Essa estratégia visava atingir cinco objetivos:

- 1) Focalização da ação do Estado no cidadão: os problemas do cidadão passam a ser o centro das atenções do Estado. Todo esforço de reforma tem como objetivos melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos;
- 2) Reorientação dos mecanismos de controle para resultados: os controles deixam de ser a *priori* para serem a *posteriori* e baseados em indicadores de resultados;
- 3) Flexibilidade administrativa: autonomia às instituições suficiente para o atendimento das necessidades públicas com agilidade, sem as amarras do sistema burocrático;
- 4) Controle social: transparência. O objetivo é o resgate da cidadania e a reorientação para resultados. Esse controle não se restringe à dimensão interna, é voltado, propositadamente, para a perspectiva de quem usa ou se beneficia dos serviços públicos;
- 5) Valorização do servidor: estímulo da capacidade empreendedora do corpo funcional, por intermédio do destaque do espírito público de sua missão, visando o resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Para Abrúcio (1997), o modelo gerencial não foi somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa de modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, assim no embate de ideias proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública, surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de criar um novo paradigma organizacional.

Abrúcio (1997), caracteriza a terceira abordagem gerencialista, como o *managerialism* aplicado ao governo, possui três visões de acordo com a tradição inglesa:

1. O modelo gerencial puro, voltado para diminuir custos, é representado pela política de fazer mais com menos;
2. O *consumeirism* se caracteriza pela adoção de programas de qualidade total e satisfação de seus consumidores segundo uma lógica de racionalidade privada;
3. O *public servisse orientation* tem como uma de suas ideias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social, na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticas, servidores e cidadãos.

As principais características do modelo gerencial estão descritas no quadro a seguir:

Quadro 4: Característica do Modelo Gerencial

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 empowerment e competências; • Autoridade centrada na hierarquia de competências.
Estratégica	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 com o ambiente	Dinâmico e Complexo	<ul style="list-style-type: none"> • Existem muitos fatores ambientais; • Ênfase no atendimento de demandas de cidadãos e 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: Souza (2006, p. 12).

A administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Não significa que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de

remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: 1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; 2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e 3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

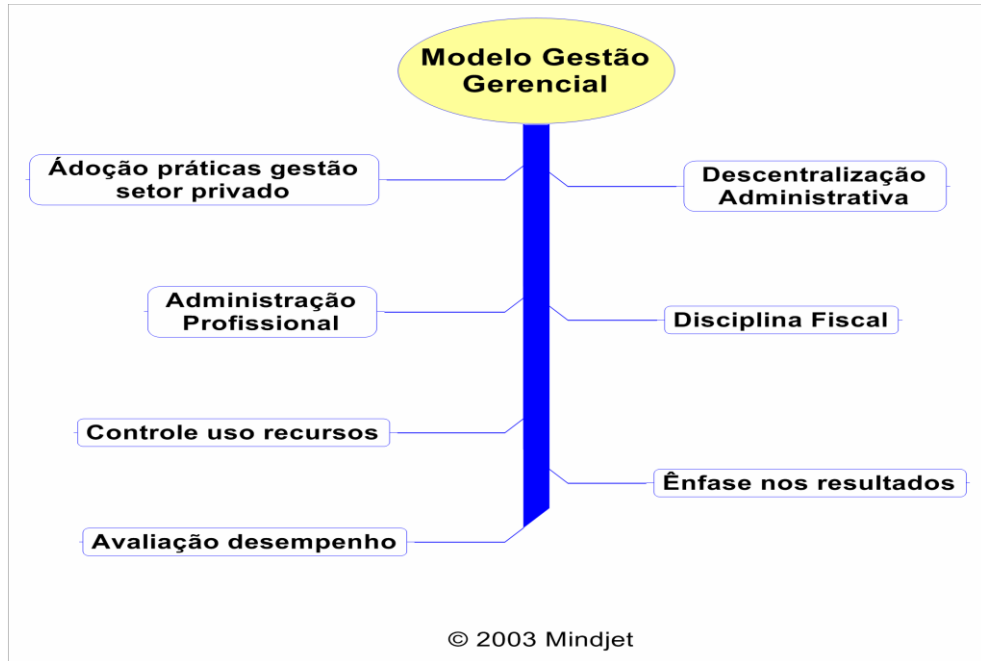
Assim, a administração gerencial, perseguia dois objetivos centrais: 1º Desburocratizar a atuação do Estado; e 2º Orientar a ação do Estado para o atendimento dos cidadãos. Mas, para acontecer essas mudanças nos valores e comportamentos de todos os servidores e de seus dirigentes, é necessário também o aperfeiçoamento contínuo dos servidores, para que possam adquirir os novos conhecimentos e tecnologias disponíveis, atualizando-se permanentemente.

Para Abrúcio (2007), a renovação dos objetivos do modelo gerencial passa pela definição de quais são as questões centrais para a modernização do Estado brasileiro. Nesta linha de raciocínio, o autor propõe quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade, *accountability* e transparência.

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

De acordo com o mapa a seguir, estruturam-se as características presentes no modelo gerencialista a partir de suas principais premissas, dentre elas: (a) administração profissional; (b) descentralização administrativa; (c) maior competição entre as unidades administrativas; (d) disciplina fiscal e controle no uso de recursos; (e) avaliação de desempenho; (f) controle de resultados; (g) adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras.

Mapa 3: Modelo de Gestão Burocrática



Fonte: Souza (2007, p. 78).

Portanto, o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido, por meio da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, promovendo o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significa a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

3. MODELOS DE GESTÃO

A eficiência da gestão pública, com a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A gestão pública gerencial constitui um avanço, e até certo ponto um rompimento com a gestão pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a gestão pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora

flexibilizando, alguns dos princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental do modelo anterior está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentra-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da gestão pública, que continua um princípio fundamental.

O gestor público diante do contexto como parte desse contexto de mudanças organizacionais destaca-se a figura do gestor que assume o papel primordial nesse processo: primeiro é por seu intermédio que a mudança é promovida na organização criando novos valores; segundo porque são as práticas gerenciais que concretizam, por meio de decisões e ações, a transformação da realidade e o alcance de suas metas; terceiro o gerente tem o papel de catalisar potenciais e de favorecer a disponibilização de conhecimento da equipe em prol dos objetivos organizacionais.

O gestor público diante do contexto é preciso salientar também a situação peculiar e ambígua que o gestor vivencia: além de ajudar na introdução e implementação das reestruturações ele é, ao mesmo tempo, um dos segmentos mais atingidos por elas. Alteram-se os padrões de relacionamento, de relações de poder, as trajetórias de carreiras são mudadas, os vínculos de fidelidade e compromisso são quebrados e as qualificações e o perfil profissional dos gerentes passam a ser questionados diante das novas concepções e práticas organizacionais.

Considerações uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na gestão contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da gestão racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à gestão pública.

3.1 Conceitos de Modelo de Gestão

Max Scheler “o princípio do modelo constitui o mais forte apoio das modificações que se verificam no mundo.” A palavra modelo é originária do termo latino “modulus”, que significa molde, forma, ou padrão, ou ainda aquilo que possui determinadas características em mais alto grau, ou que merece ser reproduzido. Este significado tem sido utilizado em

diversas áreas, porém sempre tratando do mesmo conceito de algo que deve ser copiado ou seguido.

Por outro lado, a palavra gestão deriva de gerir que significa o ato de exercer gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar; ou seja, organizar os recursos financeiros, materiais e humanos de uma instituição através de técnicas adequadas.

Daí pode-se dizer que modelo de gestão representa uma configuração organizacional por meio da qual se realiza o ato de gerir, ou seja, é o ato de gerir por meio de um exemplo já existente, realizando apenas as modificações necessárias de acordo com a configuração de cada organização.

Os modelos de gestão compõem-se, geralmente, de duas dimensões básicas: a forma – configuração organizacional; e a função – tarefas a serem cumpridas.

O foco das primeiras abordagens administrativas permanecia sobre a forma. A visão era instrumental ou mecanicista, isto é, estabelecer um modelo de gestão significava definir forma, instrumentos, técnicas, recursos e até pessoas aos qual o comportamento organizacional estava subordinado. A forma era priorizada sobre a função. Normas e procedimentos se sobrepunham aos objetivos organizacionais. O foco estava no “como”, e não no cumprimento da missão da organização (o quê).

Na atualidade, os modelos de gestão têm se voltado mais para a função. Isto porque, frente aos cenários cada vez mais dinâmicos em que vivemos a modelagem organizacional mais voltada para a forma limita as mudanças e afeta a capacidade de adaptabilidade da organização às intempéries, ameaças e oportunidades do mundo contemporâneo.

A visão atual é mais orgânica: viva, complexa, paradoxal, ambígua e contraditória. As escolas de pensamento em termos de gestão se subdividem em três categorias fundamentais, conforme se desenvolveram com o tempo e a experiência: estrutural (ênfase na forma); humanística (ênfase dividida entre forma e função); e integrativa (ênfase dominante na função).

Autores diferentes apresentam conjuntos diferentes dos elementos ou dimensões que devem compor um modelo de gestão. Mas, o que é consenso entre os especialistas é que há interdependência entre estas variáveis e que deve haver coerência entre elas. Tal combinação deve ser compatibilizada não apenas com um contexto organizacional específico, mas depende do momento determinado em que será aplicada.

Assim, o conceito fundamental de modelo de gestão faz alusão ao ato de estabelecer a coerência e compatibilização de diversas variáveis de maneira a garantir um bom desempenho organizacional (o qual é medido pela eficiência, eficácia, efetividade, flexibilidade e

adaptabilidade da organização).

3.2 Gestão Clássica ao Desenvolvimento Sustentável

Toda organização, seja ela pública ou privada, possui um modelo de gestão - um padrão de como organizar os recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos da instituição através das técnicas consideradas mais adequadas ao seu perfil organizacional.

Antes de entrarmos na discussão sobre o conceito de modelo de gestão, será oportuno discorrermos sobre como os conceitos relacionados ao tema *gestão* evoluíram ao longo do tempo, desde os primórdios das escolas clássicas até as modernas abordagens da gestão contemporânea.

Neste primeiro texto, estabeleceremos um quadro referencial teórico que permitirá compreender a evolução do estudo da administração, desde os estudos primordiais iniciados no bojo da Revolução Industrial até os conceitos mais recentes que tentam inserir na gestão moderna a questão da responsabilidade social e ambiental da organização e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável.

3.3 Os Estudos Clássicos

Os estudos sobre a melhor forma de administrar as organizações tornam-se imprescindíveis a partir de 1880. Naquela época, embora as indústrias registrassem lucros fascinantes, o crescimento se mostrava desorganizado, havia um descontrole sobre as operações e o desperdício era desproporcional. A necessidade de aumentar a eficiência e a competência levou as organizações a substituírem o empirismo por uma abordagem científica.

Robert Owen e Charles Babbage são pioneiros da teoria gerencial, no início do século XIX. Owen, industrial inglês, foi o primeiro a reconhecer a importância dos recursos humanos, até então considerados uma simples ferramenta. Ele montou uma fábrica na Escócia que era gerida pelos próprios operários e que oferecia educação, saúde e assistência social à comunidade.

Stonner & Freeman (1995) destacam o pioneirismo de Robert Owen ao enfatizarem que:

Naquela época, as condições de trabalho e de vida eram muito ruins para a maioria dos trabalhadores. Homens, mulheres e crianças (muitas com apenas 5 ou 6 anos) trabalhavam até 14 horas por dia, seis dias por semana. Os salários eram baixos e as

habitações eram apinhadas e sem qualquer higiene. Owen decidiu que os administradores deveriam representar o papel de reformadores. Construiu casas melhores para seus empregados e montou na empresa um armazém onde as mercadorias poderiam ser compradas mais barato. Reduziu a jornada diária de trabalho para 10 horas e recusou contratar crianças com menos de 10 anos.

Na mesma época, Charles Babbage buscava, por intermédio de estudos científicos, identificar a melhor maneira de aumentar a produtividade e reduzir as despesas. O matemático inglês foi um dos primeiros defensores da divisão do trabalho, acreditando que cada operação de uma fábrica deveria ser analisada, de modo que pudessem isolar as várias habilidades requeridas. Podemos dizer que a teoria da administração científica surgiu da necessidade de se aumentar a produtividade e organizar os processos administrativos.

A preocupação com produtividade foi o que levou Frederick Taylor a estudar minuciosamente os melhores métodos para a realização de tarefas como selecionar, treinar e motivar os trabalhadores. Em 1903, Taylor lança seu livro *Princípios da Administração Científica*. “Princípios da Administração Científica” é um estudo minucioso de como incrementar a produtividade. Taylor procurou enfatizar sobremaneira o conceito do “homem certo no lugar certo”, o estudo dos tempos e movimentos, e a racionalização da produção industrial. (PLANTULLO, 2002).

Segundo Taylor a administração científica é uma combinação de ciência em lugar de empirismo. Harmonia em vez de discórdia. Cooperação e não individualismo. Rendimento máximo em lugar de produção reduzida. Desenvolvimento de cada homem a fim de alcançar maior eficiência e prosperidade.

Os conceitos desenvolvidos na administração científica continuam influenciando as organizações atuais. A sua contribuição foi fundamental para o progresso econômico, e a sua importância para a gestão em um amplo sentido é evidenciada por mais de cem anos da crescente produtividade (HAMEL, 2007).

A administração científica foi vista por muito tempo como solução para todos os problemas. Ainda hoje, muitas indústrias, ou mesmo unidades ou departamento dentro das empresas, encontram na administração científica uma resposta para seus problemas. Mas isto pressupõe condições ambientais estáveis, produtos com poucas mudanças ao longo do tempo e previsibilidade do fator humano (DRUCKER, 1998).

Apesar do reconhecimento da contribuição da administração científica para o crescimento e desenvolvimento econômico das organizações no mundo, várias críticas são

atribuídas ao modelo mecanicista.

Para Wood (1995) o trabalho nas fábricas passou a exigir horários rígidos, rotinas estressantes, tarefas repetitivas e estreito controle. Ele acusa os princípios da administração científica de serem responsáveis pela configuração de uma nova força de trabalho, caracterizada pela perda das habilidades genéricas, absenteísmo e elevado *turnover*, gerando um comportamento organizacional caracterizado pela acefalia, falta de visão crítica, apatia e passividade.

Morgan (1996) constata graves limitações na abordagem da administração científica, que são:

- Gerar formas organizacionais que tenham grande dificuldade em se adaptar a circunstâncias de mudança;
- Resultar num tipo de burocracia sem significado e indesejável;
- Ter consequências imprevisíveis e indesejáveis à medida que os interesses daqueles que trabalham na organização ganhem precedência sobre os objetivos que foram planejados para serem atingidos pela organização;
- Provocar um efeito desumanizante sobre os empregados, especialmente sobre aqueles posicionados em níveis mais baixos na hierarquia organizacional.

Na Europa, os estudos organizacionais têm como seu precursor o francês Henri Fayol. O estudo dos tempos e movimentos desenvolvidos por Taylor visava o chão de fábrica, já a teoria clássica de Fayol focava na estrutura da organização.

O modelo clássico identificou cinco funções do administrador de empresas, consideradas tradicionalmente o núcleo da gestão: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar.

A teoria clássica recebe influência de formas tradicionais de organização como a igreja e o militarismo. Tais organizações têm como concepções a rigidez e estrutura extremamente hierarquizadas. Nestes modelos a organização é vista de cima para baixo, ou seja, da direção para execução.

As orientações da organização clássica são criticadas por serem generalizadas demais para as organizações atuais, caracterizadas por elevado grau de complexidade.

Outro autor considerado clássico nas teorias administrativas é o sociólogo alemão Max Weber. A teoria da administração desenvolvida por Weber, e classificada como teoria burocrática, enfatiza a necessidade de uma hierarquia estritamente definida e governada por

regulamentos e linhas de autoridade claramente definidos (STONER & FREEMAN, 1995).

A teoria burocrática desenvolveu-se na década de 1940 em função dos seguintes aspectos: (i) a fragilidade e a parcialidade das teorias clássicas e das relações humanas; (ii) a necessidade de um modelo racional; (iii) o crescente tamanho e a complexidade das empresas e o ressurgimento da sociologia da burocracia.

Os críticos dessa abordagem ressaltam algumas disfunções da teoria:

- O excesso de formalismo e papelório;
- A resistência às mudanças;
- A autoridade exacerbada.

Nas proposições das teorias clássicas que têm como base a produtividade, as pessoas não são negligenciadas, mas ainda são colocadas em segundo plano. A percepção dessa lacuna leva pesquisadores a realizarem estudos sobre o comportamento humano nas organizações.

Entre 1924 e 1932, uma equipe de pesquisadores da Universidade de Harvard, coordenada por Elton Mayo, realizou um estudo que enfatizava o impacto da iluminação na produtividade dos trabalhadores.

Os resultados da experiência foram contundentes. Comprovou-se, por exemplo, que o nível de produção dos operários não era determinado simplesmente por sua capacidade física, como enfatizava a teoria clássica, mas também pelas normas sociais do grupo e suas expectativas. As pessoas necessitavam da aprovação e do respeito de seus companheiros. Surgia assim a teoria das relações humanas, cujas origens são baseadas nos seguintes fatos: a necessidade de humanizar e democratizar a administração e o desenvolvimento das ciências humanas.

Os pesquisadores enfatizavam que após essa experiência dava-se adeus ao *homo economicus* e se respirava uma nova era, a do Homem Social. No entanto, Stoner & Freeman (1998) apesar de reconhecerem a evolução do pensamento da teoria das relações humanas, também apontam limitações a esse modelo. Segundo os autores, apesar das experiências terem influenciado profundamente o modo como os administradores encaravam seu trabalho, os estudos apresentavam falhas de projeto, análise e interpretação.

Entre as escolas consideradas como resultantes da evolução da teoria da administração clássica, pode-se citar a teoria dos sistemas, que ao invés de lidar separadamente com os vários segmentos da administração, procura entender a organização como um sistema unificado de partes inter-relacionadas.

A abordagem da teoria dos sistemas permite que os gestores vejam a organização

como um todo e como parte de um sistema maior, levando em consideração as variáveis do ambiente externo à organização.

Outra corrente teórica considerada evolucionista é a teoria contingencial. Também conhecida como teoria da contingência, essa escola enfatiza que não há nada de absoluto nas organizações ou nas teorias administrativas.

Tudo é relativo. Tudo depende da *relação funcional* entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da organização.

Na abordagem da teoria da contingência, as variáveis ambientais são *variáveis independentes*, enquanto as técnicas administrativas são *variáveis dependentes* dentro de um modelo que explica a *relação funcional*. A tarefa do administrador é identificar que técnica poderá, numa situação específica e num momento específico, contribuir melhor para a obtenção dos objetivos da gestão, considerando um determinado estado das variáveis do ambiente externo.

O cenário que se estabelece no final do século XX é marcado por grandes transformações sociais e econômicas. Mudanças que são atribuídas às grandes inovações tecnológicas e suas consequências sobre a comunicação e o transporte, e ao acelerado processo de globalização. Uma nova concepção de sociedade é amplamente discutida e descrita na visão de diversos autores, tais como: Toffler (1980), que define o momento como a “Terceira Onda”; Matsuda (1980) que define a “Sociedade da Informação”; Drucker (1981) que expõe o administrador à “Era pós-capitalista”; e Senge (1995) que batiza essa nova configuração social como a “Sociedade do Conhecimento”.

Nesse contexto, as organizações se veem na obrigação de se adequarem a uma nova realidade global, onde o conhecimento passa a ser um diferencial que até então não era utilizado pelas empresas.

Matsuda (1982) classifica “conhecimento” sob dois aspectos: afetivo e cognitivo. Conhecimento afetivo é baseado na sensibilidade das emoções e pode ser chamado também de emocional, que transmite sentimentos sensoriais e emocionais aos indivíduos. Daí o conceito inteligência emocional, que despertou o interesse da grande mídia por conta do livro “Inteligência emocional” do jornalista Daniel Goleman, redator de Ciência do The New York Times.

O segundo aspecto é a informação cognitiva, aquela que leva a ação como resposta às alterações situacionais entre sujeito e objeto.

Segundo Davenport & Prusak (1998), conhecimento é o ato de dar sentido às informações e aos dados disponíveis. Portanto, entender o conhecimento é fundamental para o

sucesso das empresas.

Polanyi (1966) reconhece duas dimensões no conhecimento:

- Conhecimento Tácito – é pessoal, específico ao contexto, é intrínseco. Adquirido por meio de vivência e de experiência, difícil de ser mensurado e de ser compartilhado. Este conhecimento é de extrema importância para a competitividade das organizações, pois envolve fatores intangíveis ligados à cultura organizacional como crenças, valores e perspectivas;
- Conhecimento Explícito – refere-se àquilo que é codificado e transmissível em linguagem formal. Lida com acontecimentos passados sendo orientado para uma teoria independente do contexto.

Nonaka & Takeuchi (1997) defendem que o conhecimento tácito é subjetivo, da experiência (corpo), simultâneo (aqui e agora) e análogo (prática) e o conhecimento explícito é objetivo, da racionalidade (mente), seqüencial (lá e então) e digital (teoria).

Por outro lado, Sveiby (1998) atribui ao termo o significado de ação, definindo o conhecimento como uma capacidade de agir, atribuindo o significado a uma dada informação dentro de um contexto próprio, propondo e solucionando resultados nas organizações. Assim, gerir o conhecimento passa a ser um desafio para as organizações, que pode representar a conquista de uma vantagem competitiva.

Nessa linha, López & Pérez (2003) dizem que gestão do conhecimento é na verdade a gestão do capital intelectual em uma organização, com a finalidade de agregar valor aos produtos e serviços que a organização oferece para a sociedade e diferenciá-los competitivamente.

Gestão do conhecimento, na visão de Terra & Gordom (2002), é algo complexo, pois representa uma mudança: do foco na informação para o foco dos indivíduos que criam e são donos do seu próprio conhecimento.

Portanto, a gestão do conhecimento deve ser vista segundo uma visão orgânica, baseada não só em projetos de gerenciamento de informação, mas também de recursos humanos, considerando as reestruturações organizacionais, as comunicações internas e a vontade de compartilhar esse conhecimento.

Podemos concluir que a gestão do conhecimento implica em valorizar o ser humano nas organizações e assumir suas contribuições como algo fundamental para a manutenção do processo de aprendizagem organizacional.

A gestão do conhecimento implica em pragmatismo. Seca (1998) propõe um modelo que contempla cinco passos básicos a serem seguidos:

- a) A análise de processos;
- b) Diagnóstico dos conhecimentos que constituem o cerne da empresa;
- c) Desenvolvimento dos conhecimentos e competências necessárias no quadro de empregados;
- d) Dar a seus empregados a capacitação para discernir a relevância dos problemas que devem ser solucionados;
- e) Por último fazer com que os empregados sigam e apregoem as modificações introduzidas no serviço.

Por outro lado, Sveiby (1998) propõe um modelo que coloca o foco da gestão do conhecimento na transferência do mesmo dentro das organizações. Esse processo tem início no que o autor chama de conversão de conhecimento, que é a transformação do conhecimento tácito em conhecimento explícito, seja pela combinação de conceitos e modelos em novas formas ou pela exteriorização do conhecimento.

Já o modelo desenvolvido por Nonaka & Takeuchi (1997) enfatiza a importância dos atores envolvidos no processo da gestão do conhecimento. O foco do modelo está na criação dinâmica do conhecimento que encontra base no fato de que o conhecimento humano é criado e expandido a partir de uma interação social entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito.

Essa visão é baseada na crença de que o conhecimento tácito e o conhecimento explícito não são entidades totalmente separadas e sim complementares.

Entretanto, os autores partem do princípio de que no ocidente a ênfase da gestão do conhecimento está no conhecimento explícito enquanto que na concepção oriental a valorização recai sobre o conhecimento tácito.

3.4 Modelos de Gestão

Os primeiros modelos de gestão, definidos após a Segunda Revolução Industrial (1840) marcam o início da administração científica. O contexto econômico-social se caracterizava pela mecanização associada à produtividade e ao retorno financeiro. Foi fortemente influenciado pelo racionalismo de René Descartes (1596-1650) e pela matemática de Isaac Newton, os quais estabeleceram as bases filosóficas para o pensamento administrativo da época.

Naquela época, os valores que predominavam nas organizações eram a padronização, a regularidade, a passividade e o controle. Por isso, os modelos desenvolvidos foram

classificados como modelos burocráticos, dentre os quais se destacam o taylorismo, o fordismo e o fayolismo. Tais modelos, classificados como estruturais, estabeleceram o conceito original de burocracia como a definição de uma lógica gerencial de comando e controle (normas impessoais, racionalidade dos processos decisórios, poder relacionado ao cargo, padronização do comportamento organizacional), além de um sistema complexo e elaborado de estrutura, que subdivide funções específicas para cada unidade organizacional. As limitações desses modelos estão associadas à desumanização do trabalho (trabalhador excessivamente especializado, tratado como um recurso qualquer), à abordagem de gestão limitada (desconsiderava aspectos sociais, políticos, ambientais, culturais, estabelecendo fórmulas prescritivas e generalizantes, que não se “encaixam” a qualquer realidade - pretensão de controle e previsibilidade).

Naturalmente, as limitações tanto do desempenho organizacional quanto da motivação do trabalhador nos modelos burocráticos levaram a uma evolução do pensamento administrativo, que passou a observar a importância dos aspectos psicossociais do trabalho e a forma como estes afetam a produtividade, dando origem à abordagem humanística de gestão. O modelo de “autoridade” começou a se transformar - o “poder autoritário” foi rediscutido, iniciando os primeiros estudos sobre “estilos de liderança”, como o de Rensis Likert (1903-1981), e a teoria da aceitação da autoridade (habilidade de influenciar, legitimar a autoridade) de Chester Barnard (1886-1961).

Maslow (1908-1970) analisou o reflexo das necessidades humanas sobre o processo motivacional e Warren Bennis (1925-2014) revelou a inadequação dos modelos burocráticos diante de um cenário de imprevisibilidade (mudanças rápidas e inesperadas do mundo moderno), aumento e complexidade das organizações.

Nasce então às políticas de gestão de pessoas, que consideravam as diferenças individuais, a motivação, o valor da pessoa. Entretanto, embora representasse um avanço significativo, os modelos de gestão humanísticos foram marcados por uma “romantização” excessiva das relações humanas na teoria; além de serem usados de forma manipulativa pela maioria das organizações na prática: o objetivo principal de motivar o trabalhador era o de gerar maior lucro para as organizações, e não o de satisfazer as necessidades individuais. Além disso, permanecia a lacuna principal da abordagem estrutural ou burocrática: falta de foco na integração entre organização e o meio em que está inserida (ambiente, política, economia, responsabilidade social).

O acelerado desenvolvimento econômico, tecnológico e social do último século impactou significativamente os padrões gerenciais das organizações públicas e privadas.

Tanto no contexto global, como regional, o cenário ainda é de instabilidade, a necessidade de renovação é constante, assim como a complexidade associada à precariedade de embasamento para tomada de decisões.

O estudo do processo de mudança e transformação organizacional passa a ser o foco dos modelos de gestão classificados como integrativos.

O planejamento e a gestão estratégica ganham força como ferramentas que transformam a experiência do dia-a-dia em orientação para as decisões futuras.

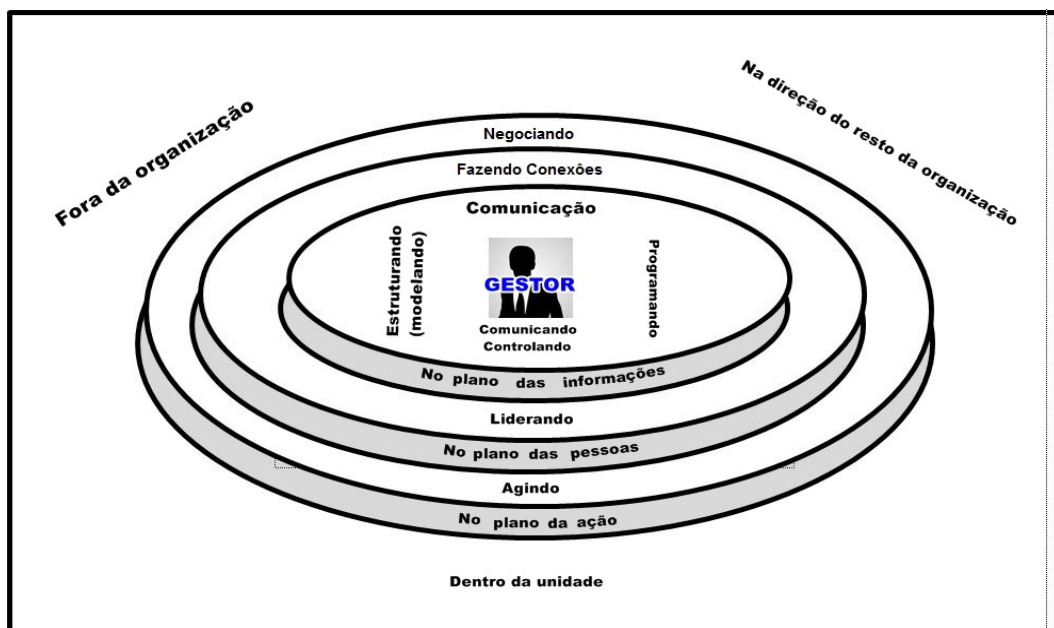
Ademais, começa-se a compreender as relações entre sociedade e organização, e o impacto mútuo de uma sobre a outra. Passa-se, então a compatibilizar as necessidades sociais às necessidades técnicas das organizações.

3.2 Componentes de um Modelo de Gestão

Mintzberg (2010) ensina que não existe uma teoria sistemática do comportamento executivo e que, ao longo da história, os especialistas se concentraram em aspectos específicos da gestão, em detrimento de outros igualmente importantes.

Desta forma, ele propõe uma lista de funções gerenciais para definir a composição de um modelo de gestão. Tais funções, segundo ele, se dividem em três planos: o plano das informações; o plano das pessoas; e o plano da ação, conforme a figura abaixo.

Figura 1: As funções gerenciais segundo Mintzberg.



Fonte: Mintzberg (2010).

No Plano das Informações, a função gerencial é estruturar o trabalho (modelar) em uma espécie de retroalimentação: informações internas e externas à organização são consumidas para a tomada de decisão e para a definição de estratégias que retornam como informações ao serem comunicadas para dentro ou fora da organização. Desta forma, a tomada de decisão, o planejamento estratégico (ou programação, como Henry Mintzberg prefere chamar) e a comunicação interna e externa são funções gerenciais do Plano das Informações.

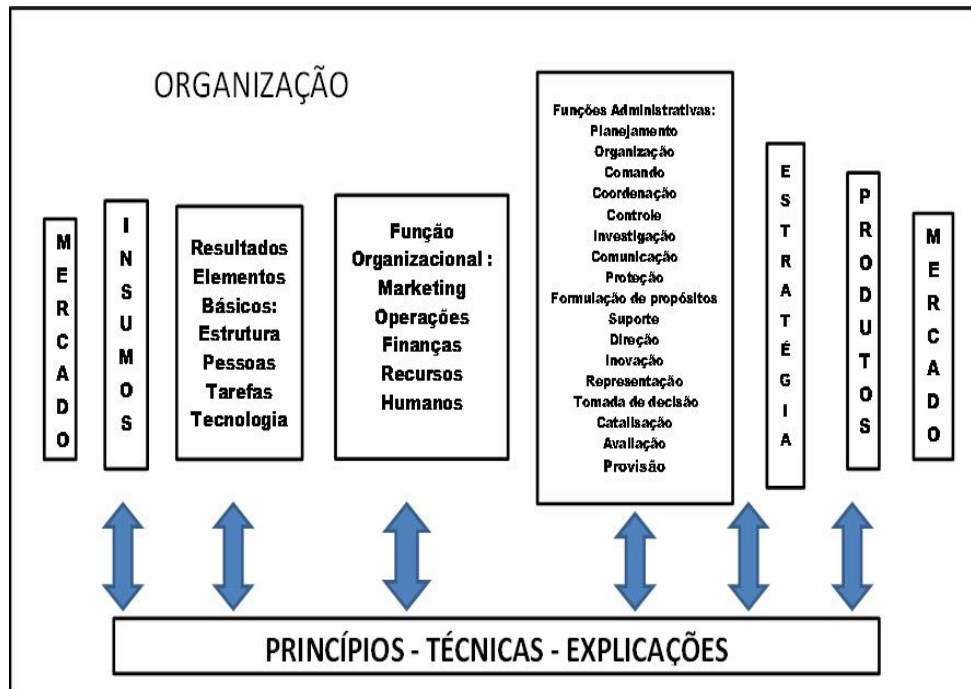
No Plano das pessoas, a gestão tornou-se muito mais do que comando e controle dos subordinados. Influência e comprometimento valem mais que autoridade (modelo estrutural) e o chamado “empoderamento” (modelo humanista). A função gerencial no plano das informações está ligada à liderança das pessoas dentro da unidade e à ligação destas com as pessoas que estão fora dela (modelo integrativo). Mintzberg destaca a integração como uma função gerencial, na construção da rede de relacionamentos dentro e fora da organização. Para ele, liderança é conquistada e aprendida, e não concedida como uma autoridade formal, e contempla a missão de estimular e desenvolver os indivíduos. Trabalho em equipes, integração entre grupos, solução de conflitos, fortalecimento da cultura organizacional também são funções gerenciais do Plano das Pessoas.

No plano das ações, temos as funções gerenciais mais ativas, concretas: gerentes promovem mudanças, gerenciam projetos, negociam (interna e externamente), contornam problemas. O gerente não gerencia ações apenas indiretamente (processando informações e encorajando pessoas), mas se aproxima da execução, se envolve pessoalmente com as ações da unidade, participa da produção. Ele atua proativamente nos projetos e reativamente diante dos imprevistos (ação contingencial). Outra função gerencial do Plano das ações diz respeito às negociações externas, seja no fechamento de negócios, no estabelecimento de coalizões e parcerias, na negociação de aquisições etc.

Pereira e Santos (2001) defendem que as funções gerenciais se desdobram e estão intrinsecamente relacionadas entre quatro elementos básicos que compõem um modelo de gestão: tarefas, estrutura, tecnologia e pessoas. Galbraith (1977) já considerava estes quatro elementos, porém somava a eles o elemento “sistema de recompensa” e incorporava o processo decisório ao elemento “tecnologia”.

Kaplan e Norton (1997), ao definirem o modelo de avaliação Balanced Scorecard, muito usado como metodologia de gestão estratégica, subdividiram as perspectivas de gestão organizacional entre financeira; clientes; processos internos; e aprendizado e crescimento.

Figura 2: Componentes do Modelo de Gestão



Fonte: Adaptado de ...

3.3 O Modelo de Excelência em Gestão Pública

O ponto de partida da construção do modelo de excelência em gestão pública repousa sobre a premissa de que a administração pública tem que ser excelente, conciliando esse imperativo com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. A esse respeito, há diversas características próprias da administração pública que merecem ser consideradas.

Parte-se da premissa de que, enquanto as organizações do mercado são conduzidas pela autonomia da vontade privada, os órgãos ou entidades públicos são regidos pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público, tratando a todos igualmente e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei.

Por outro lado, as organizações privadas utilizam estratégias de segmentação de “mercado”, estabelecendo diferenciais de tratamento para clientes preferenciais.

As organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio. 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, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. A atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas.

A administração pública tem como destinatários de suas ações cidadãos, sociedade e partes interessadas, demandantes da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável. Já a iniciativa privada tem como destinatários de suas ações os “clientes” atuais e os potenciais.

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. O Estado é a única organização que, de forma legítima, pode definir unilateralmente obrigações em relação a terceiros.

Por sua vez, o Estado, bem como suas instituições, deve transformar os inputs recebidos da sociedade em produtos e serviços públicos de qualidade, ao menor custo possível, gerando resultados pautados pela efetividade administrativa. A busca pela excelência na gestão tem levado à identificação de dimensões que caracterizam o modelo de excelência da gestão.

4. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

A Universidade de Brasília (UnB) é uma instituição pública de ensino superior, integrante da Fundação Universidade de Brasília (FUB). Fundação indireta mantida pelo Governo Federal, e vinculada diretamente ao Ministério da Educação (MEC). A UnB goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em conformidade com a Constituição Federal. As principais áreas acadêmicas, científicas e administrativas estão localizadas nos quatro campi, a saber, Campus Universitário – Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, Faculdade UnB Planaltina (FUP), Faculdade UnB Ceilândia (FCE) e Faculdade UnB Gama (FGA), perfazendo aproximadamente 4,8 milhões de metros quadrados de área construída. Os órgãos de apoio incluem o Hospital

Universitário, a Biblioteca Central, o Hospital Veterinário e a Fazenda Água Limpa.

Em 15 de dezembro de 1961, por meio da Lei nº 3.998 de 1961, foi criada a Fundação Universidade de Brasília (FUB), o seu principal objetivo era criar e manter a Universidade de Brasília (UnB), instituição de ensino, de pesquisa e de extensão integrados na formação de cidadãos qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais.

A Universidade de Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1962.

Darcy Ribeiro (1978) escreveu:

A Universidade de Brasília (UnB) foi organizada como uma Fundação, a fim de libertá-la da opressão que o burocratismo ministerial exerce sobre as universidades federais. Ela deveria reger a si própria, livre e responsabilmente, não como uma empresa, mas como um serviço público e autônomo. (RIBEIRO, 1978)

A Universidade de Brasília é uma instituição idealizada para combinar o rigor da ciência com a ousadia da arte. A produção de conhecimento na UnB obedece ao modelo tridimensional de ensino, pesquisa e extensão, o que favorece a uma formação universitária de qualidade, respeitosa com todas as formas de saber e comprometida com a cidadania¹.

A missão da UnB é ser uma instituição inovadora, comprometida com a excelência acadêmica, científica e tecnológica formando cidadãos conscientes do seu papel transformador na sociedade, respeitando a ética e a valorização de identidades e culturas com responsabilidade social.

A Universidade é uma Instituição de Ensino Superior responsável pela produção e disseminação do conhecimento, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. Amparada pela área Acadêmica e Administrativa, regido pelo Estatuto da UnB. Atualmente, a Universidade encontra-se dividida em 10 Faculdades e 11 Institutos, sendo 62 cursos de graduação, 62 de mestrado, 42 de doutorado e 106 especializações. Para cumprir sua missão, a instituição conta com 45.834 alunos (graduação, pós-graduação e residência médica); sua força de trabalho é de 3.007 técnico-administrativos e 2.703 docentes efetivos².

O organograma funcional da Universidade de Brasília (UnB) com a descrição sucinta das principais competências das áreas/subunidades consideradas estratégicas para o desenvolvimento das atribuições finalísticas que é o ensino, pesquisa e extensão.

¹ Informação retirada em: www.unb.br/sobre/o_que_e, acessado em 08.04.2016

² Informação retirada em: www.dpo.unb.br/documentos/Relatorio_Gestao_2015.pdf, acessado em 22.04.2016

Apresenta-se, no apêndice A, o organograma da Universidade de Brasília.

As políticas de gestão da UnB estão relacionadas ao planejamento institucional, considerando assim, a sua missão e visão, norteadas as tomadas de decisões pelos seus gestores para o alcance das metas estabelecidas no seu planejamento.

5. METODOLOGIA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos propostos e as técnicas utilizadas em pesquisa quantitativa e qualitativa. Também destaca o modelo de gestão em uma Instituição de Ensino Superior IES.

5.1 Caracterização da Pesquisa

O objeto de estudo foi a Universidade de Brasília onde, primeiramente, se fez um resgate histórico da Instituição, contextualizando o ambiente onde ela se localiza, o papel que representa para a sociedade, sua influência na região do Distrito Federal.

5.2 Coleta dos Dados

Esta etapa em que se aplicaram os questionários corresponde à fase intermediária da pesquisa. Após, seguem-se as tarefas da análise das informações, de discussão dos dados com a conclusão.

O universo da pesquisa foi a Universidade de Brasília - UnB, Faculdade UnB Ceilândia – FCE, Faculdade UnB Gama – FGA e Faculdade UnB Planaltina – FUP.

O instrumento da coleta de dados utilizado foi um questionário aplicado sob forma de entrevista com perguntas abertas, permitindo aos entrevistados que respondessem livremente e abordassem seu conhecimento e suas experiências.

A coleta de dados deste estudo utilizou-se com instrumento um questionário relacionado à Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) elaborado por Ferreira; Mendes (2006), o qual permitiu conhecer o contexto de trabalho sob a óptica do técnico-administrativo da UnB. Nesse ponto de vista Siqueira (2008, p.114), afirma que a EACT objetiva identificar as representações que os indivíduos têm de seu contexto de trabalho, tanto como base as condições, a organização e as relações socioprofissionais do trabalho. Tal

método leva em consideração o ambiente em que o indivíduo está inserido em uma relação de trabalho, tendo em vista que ele sofre e percebe as mudanças e/ou alterações nesse contexto.

Os fatores presentes na EACT, suas definições, itens e índices de precisão, que integram o questionário, são apresentados nos gráficos. Nos questionários aplicados entre os servidores técnico-administrativos, cada um dos itens que compõem os fatores, em sua resposta apresentava cinco alternativas de resposta: nunca, raramente, às vezes, frequentemente e sempre.

Considerando os fatores apresentados nos gráficos, a avaliação do contexto de trabalho neste estudo, obtiveram-se informações de quais as práticas de gestão adotadas pela Instituição. Foram aplicados questionários com os servidores técnico-administrativos da UnB em vários setores, que têm atuação em áreas administrativas e acadêmicas, totalizando 160 pessoas, e validada por meio de uma escala de avaliação do contexto de trabalho – EACT.

Procurou-se obter uma visão mais específica sobre as ações realizadas pela Instituição, compreendendo a realidade na qual está inserida. As questões respondidas foram adaptadas do diagnóstico do modelo de gestão, para melhor entendimento dos termos e descrição das práticas adotadas na Instituição. O questionário possuía 43 perguntas, agrupados em quatro dimensões: liderança, estratégias e planos, informação e conhecimento e pessoas.

5.3 Limitações da Pesquisa

A pesquisa se caracterizou como estudo de caso, com foco na Universidade de Brasília (UnB). Por isso, seus resultados não podem ser generalizados para todas as IFES, pois cada uma tem suas especificidades e atuam em um contexto regional diferente.

Embora o diagnóstico do modelo de gestão seja exclusivo para um setor do serviço público IES, e as questões muito abrangentes, houve dúvidas quanto ao significado das perguntas que poderiam ser melhor adaptada para a universidade.

6. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS NA UnB

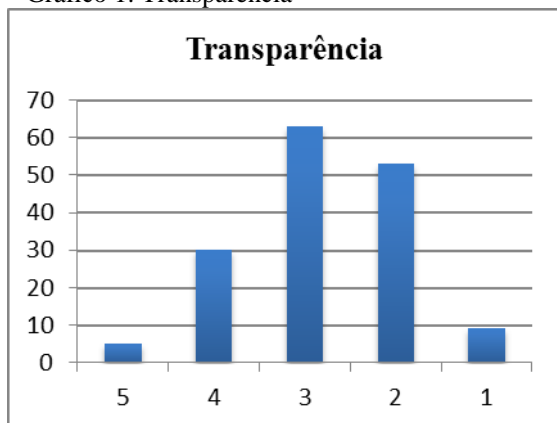
Este capítulo analisa as respostas das entrevistas realizadas considerando as quatro dimensões: liderança, estratégias e planos, informação e conhecimento e pessoas.

6.1 Análise dos Dados

6.1.1 Liderança

Nos gráficos 1, 2, 3 e 4 a seguir que contemplam a análise de **transparência**, **consideração de mudanças culturais**, **riscos organizacionais são considerados** e **direção exerce liderança**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 62%, raramente 50%, frequentemente 30%, nunca 10% e sempre 5%. Dentro do contexto analisado entende-se que deve ser melhor trabalhada pelos gestores da UnB, por se tratar de um tema relevante para as organizações públicas contemporâneas.

Gráfico 1: Transparência



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 2: Consideração de Mudanças Culturais



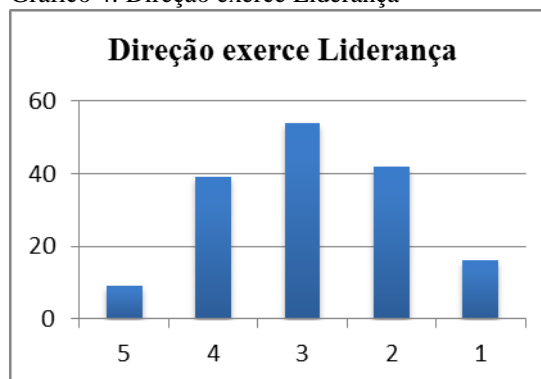
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 3: Riscos Organizacionais são Considerados



Fonte: Dados da Pesquisa

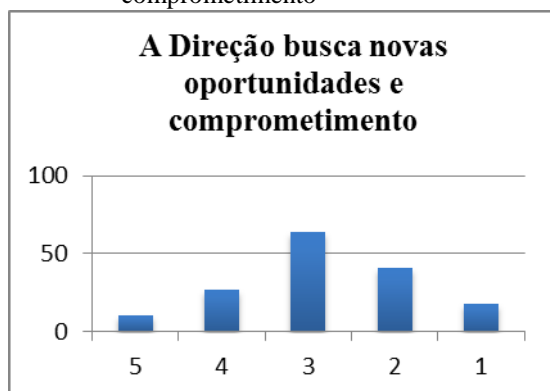
Gráfico 4: Direção exerce Liderança



Fonte: Dados da Pesquisa

Nos gráficos 5, 6, 7 e 8 a seguir que contemplam a análise de **a direção busca novas oportunidades e comprometimento, valores são disseminados, há ferramentas para estimular diversidade de ideias e cultura de excelência é incentivada**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 58%, raramente 50%, frequentemente 27%, nunca 15% e sempre 10%.

Gráfico 5: A direção busca novas oportunidades e comprometimento



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 6: Valores são disseminados



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 7: Há ferramentas para estimular diversidade de ideias



Fonte: Dados da Pesquisa

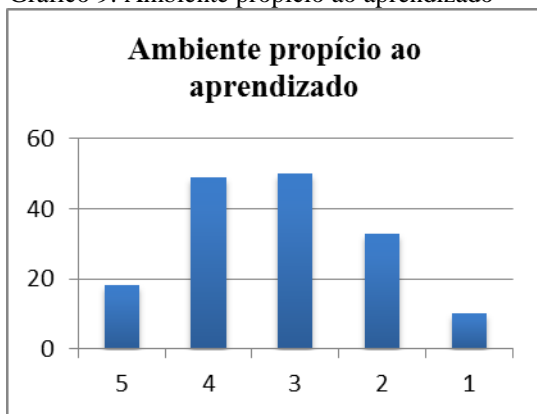
Gráfico 8: Cultura de excelência é incentivada



Fonte: Dados da Pesquisa

Nos gráficos 9, 10 e 11 a seguir que contemplam a análise de **ambiente propício ao aprendizado, comunicação de decisões de análise de desempenho e implementação de decisões fruto de análise de desempenho**, observa-se uma tendência significativa para o gráfico 9 aos quesitos às vezes que soma 50%, raramente 32%, frequentemente 49%, nunca 10% e sempre 18%. Com relação aos gráficos 10 e 11, observa-se uma discrepância, ao quesito às vezes que soma 65%, raramente 49%, frequentemente 29%, nunca 17% e sempre 0%.

Gráfico 9: Ambiente propício ao aprendizado



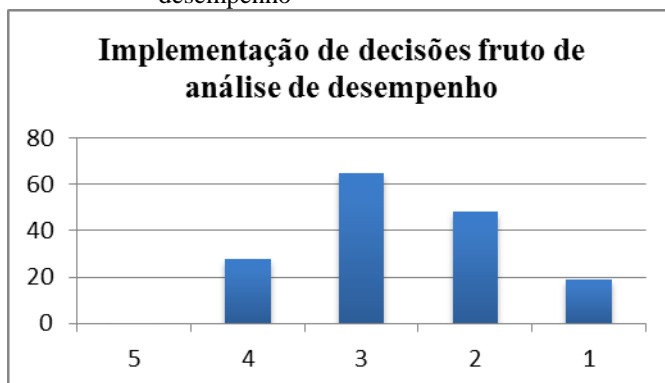
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 10: Comunicação de decisões de análise de desempenho



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 11: Implementação de decisões fruto de análise de desempenho

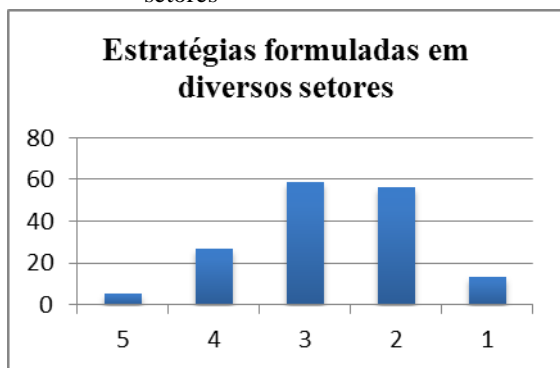


Fonte: Dados da Pesquisa

6.1.2 Estratégias e Planos

Nos gráficos 12, 13, 14 e 15 a seguir que contemplam a análise de **estratégias formuladas em diversos setores, participação ativa na formulação de estratégias, consideração do ambiente interno na estratégia e consideração do ambiente externo na estratégia**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 70%, raramente 50%, frequentemente 25%, nunca 15% e sempre 5%. No gráfico 15, houve uma pequena queda para 30% do item consideração do ambiente externo na estratégia.

Gráfico 12: Estratégias formuladas em diversos setores



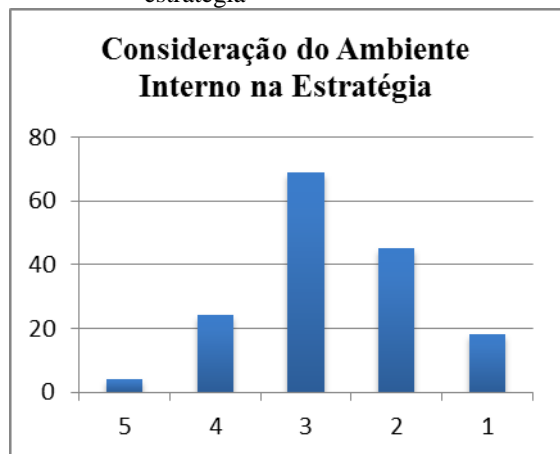
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 13: Participação ativa na formulação de estratégias



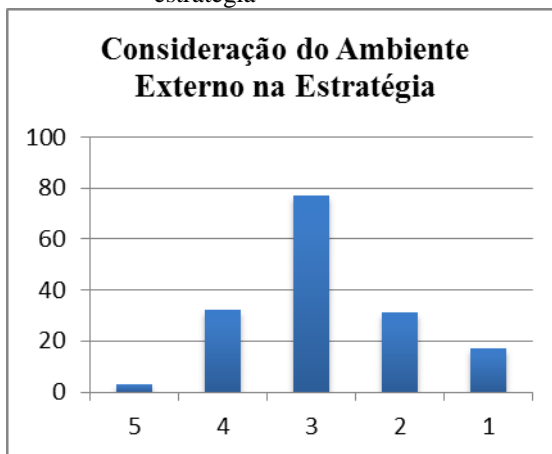
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 14: Consideração do ambiente interno na estratégia



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 15: Consideração do ambiente externo na estratégia



Fonte: Dados da Pesquisa

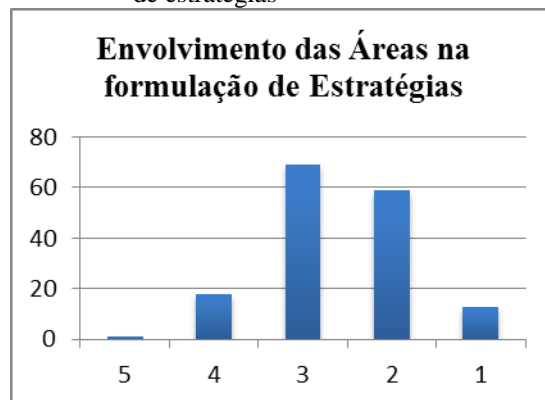
Nos gráficos 16, 17, 18 e 19 a seguir que contemplam a **avaliação de estratégias para área social, ambiental e econômica, envolvimento das áreas na formulação de estratégias, comunicação das estratégias e acompanhamento de indicadores de estratégias**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 70%, raramente 45%, frequentemente 25%, nunca 15% e sempre 2%.

Gráfico 16: Avaliação de estratégias para área social, ambiental e econômica



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 17: Envolvimento das áreas na formulação de estratégias



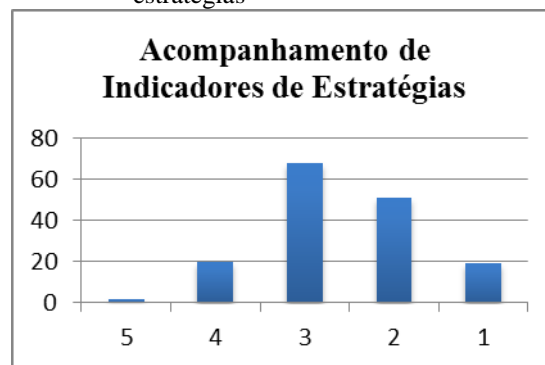
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 18: Comunicação das Estratégias



Fonte: Dados da Pesquisa

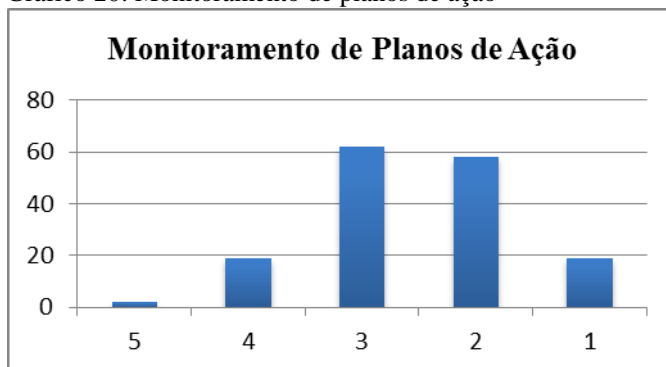
Gráfico 19: Acompanhamento de indicadores de estratégias



Fonte: Dados da Pesquisa

No gráfico 20, a seguir que contempla **monitoramento de planos de ação**, observa-se uma tendência significativa ao quesito às vezes que soma 61%, raramente 58%, frequentemente 19%, nunca 19% e sempre 2%.

Gráfico 20: Monitoramento de planos de ação

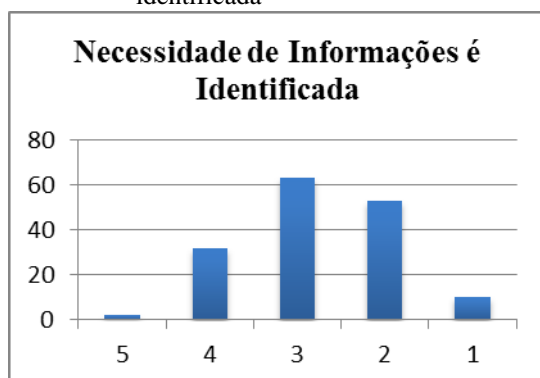


Fonte: Dados da Pesquisa

6.1.3 Informações e Conhecimento

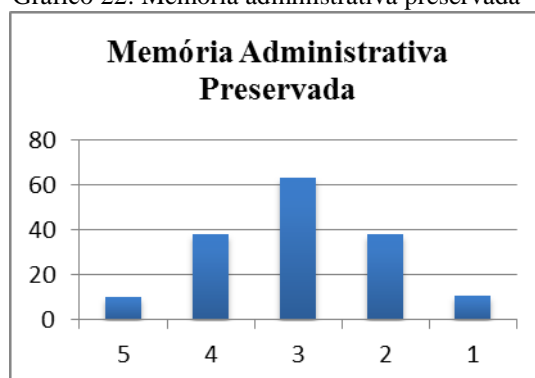
Nos gráficos 21, 22, 23 e 24 a seguir que contemplam a avaliação de **necessidade de informações é identificada**, **memória administrativa preservada**, **disponibilidade de informação** e **eficácia na segurança de informação**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 60%, raramente 40%, frequentemente 32%, nunca 9% e sempre 3%. Com um leve aumento para 51% no item disponibilidade de informação.

Gráfico 21: Necessidade de informações é identificada



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 22: Memória administrativa preservada



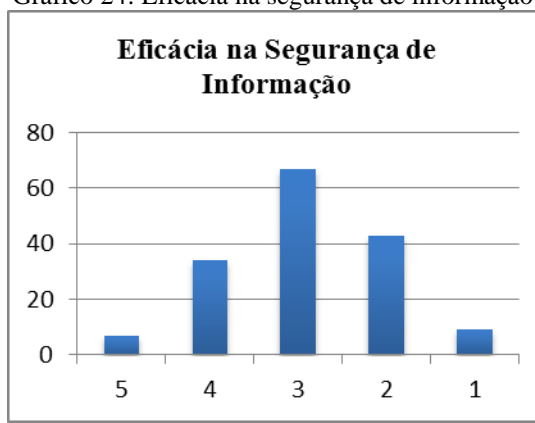
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 23: Disponibilidade de informação



Fonte: Dados da Pesquisa

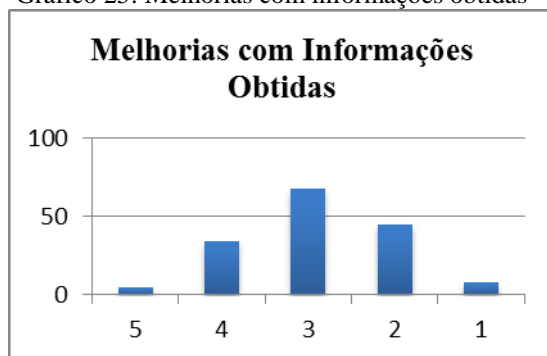
Gráfico 24: Eficácia na segurança de informação



Fonte: Dados da Pesquisa

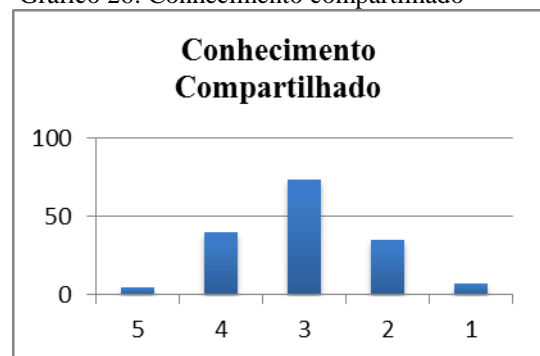
Nos gráficos 25, 26, 27 e 28 a seguir que contemplam a avaliação de **melhorias com informações obtidas, conhecimento compartilhado, gestão do conhecimento para melhorias, identificação e mensuração de intangíveis**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 70%, raramente 35%, frequentemente 35%, nunca 10% e sempre 5%.

Gráfico 25: Melhorias com informações obtidas



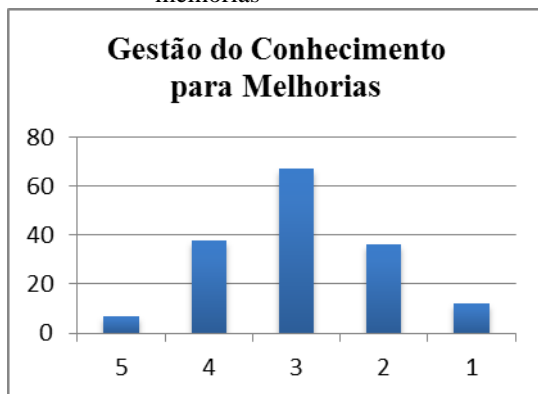
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 26: Conhecimento compartilhado



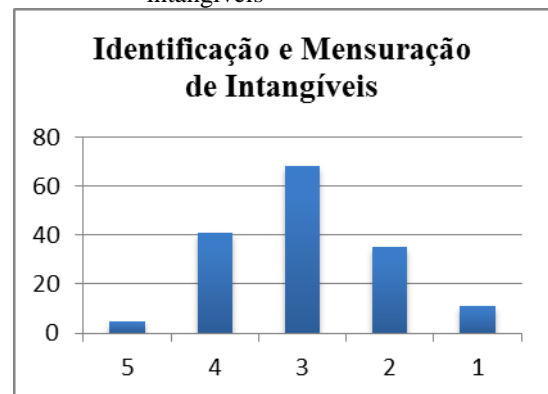
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 27: Gestão do conhecimento para melhorias



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 28: Identificação e mensuração de intangíveis



Fonte: Dados da Pesquisa

6.1.4 Pessoas

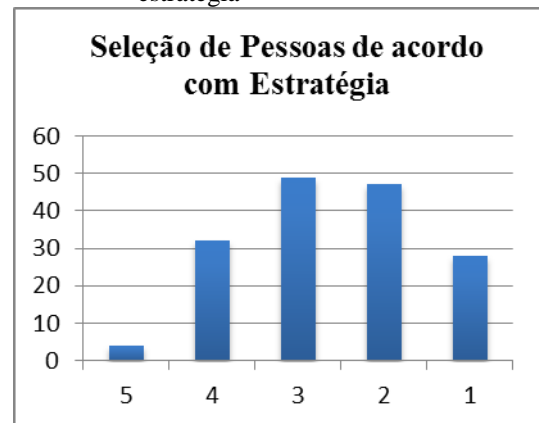
Nos gráficos 29, 30, 31 e 32 a seguir que contemplam a avaliação de **organização do trabalho para alto desempenho, seleção de pessoas de acordo com estratégia, canais de negociação com força de trabalho presentes e estímulo à cooperação**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 60%, raramente 45%, frequentemente 30%, nunca 20% e sempre 5%.

Gráfico 29: Organização do trabalho para alto desempenho



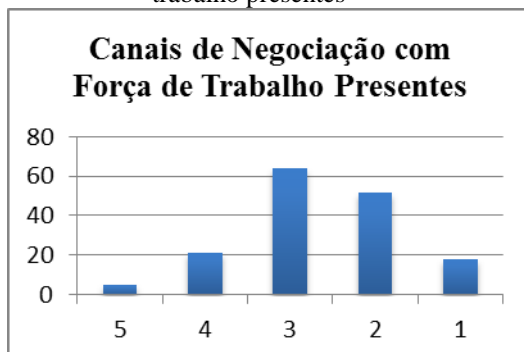
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 30: Seleção de pessoas de acordo com estratégia



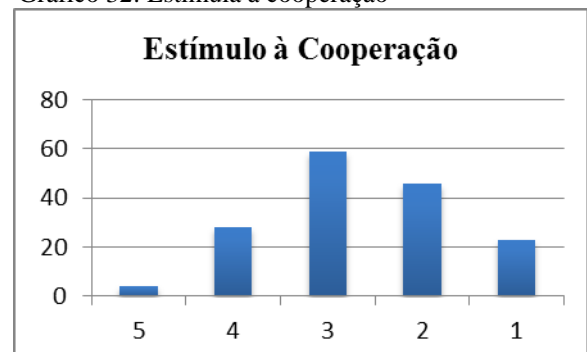
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 31: Canais de negociação com força de trabalho presentes



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 32: Estímulo à cooperação



Fonte: Dados da Pesquisa

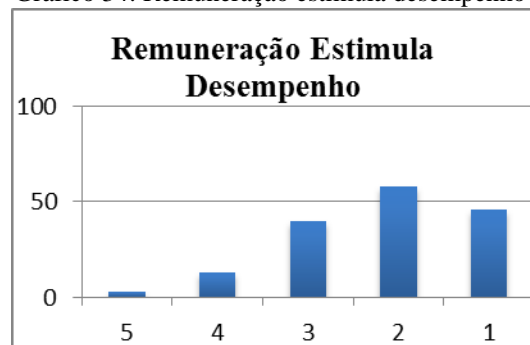
Nos gráficos 33, 34, 35 e 36 a seguir que contemplam a avaliação de **gestão de desempenho de pessoas para alto rendimento, remuneração estimula desempenho, necessidade de capacitação identificada e necessidade de capacitação das pessoas compatível com as necessidades da UnB**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 65%, raramente 45%, frequentemente 30%, nunca 15% e sempre 5%. O item **remuneração estimula desempenho**, houve uma pequena discrepância às vezes com 40%, raramente 58%, frequentemente 12%, nunca 43% e sempre 3%.

Gráfico 33: Gestão de desempenho de pessoas para alto rendimento



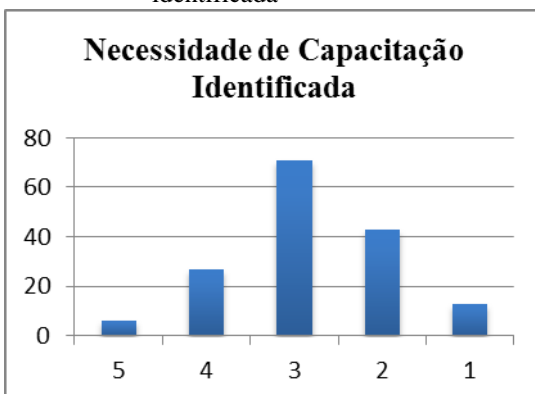
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 34: Remuneração estimula desempenho



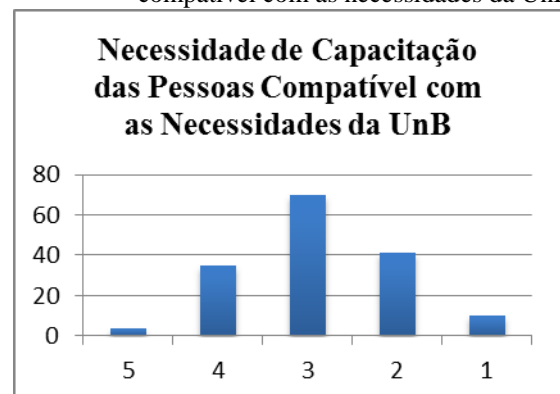
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 35: Necessidade de capacitação identificada



Fonte: Dados da Pesquisa

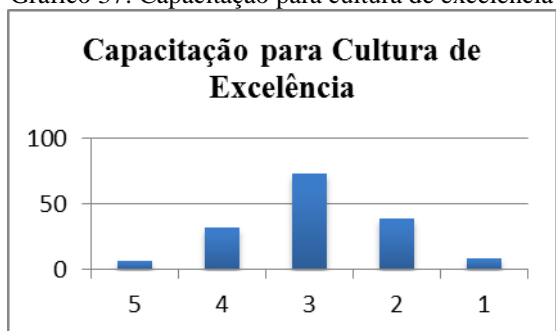
Gráfico 36: Necessidade de capacitação das pessoas compatível com as necessidades da UnB



Fonte: Dados da Pesquisa

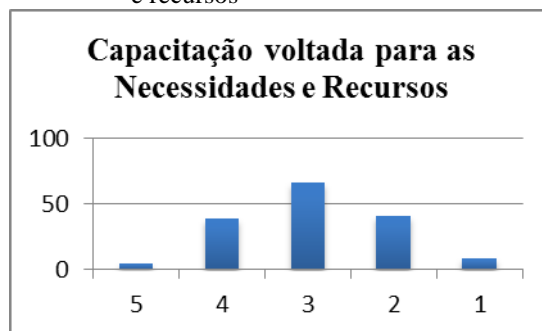
Nos gráficos 37, 38, 39 e 40 a seguir que contemplam a avaliação de **capacitação para cultura de excelência, capacitação voltada para as necessidades e recursos, habilidades e conhecimentos considerados e promoção do desenvolvimento integral das pessoas como indivíduos**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 70%, raramente 40%, frequentemente 30%, nunca 15% e sempre 5%. O gráfico 40 sobre o item **promoção do desenvolvimento integral das pessoas como indivíduos**, houve uma pequena discrepância às vezes com 52%, raramente 60%, frequentemente 20%, nunca 19% e sempre 5%.

Gráfico 37: Capacitação para cultura de excelência



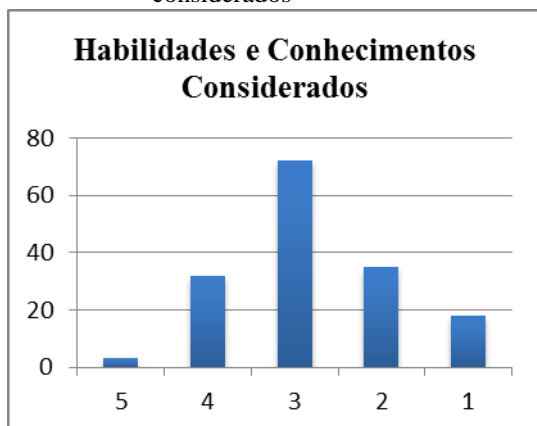
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 38: Capacitação voltada para as necessidades e recursos



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 39: Habilidades e conhecimentos considerados



Fonte: Dados da Pesquisa

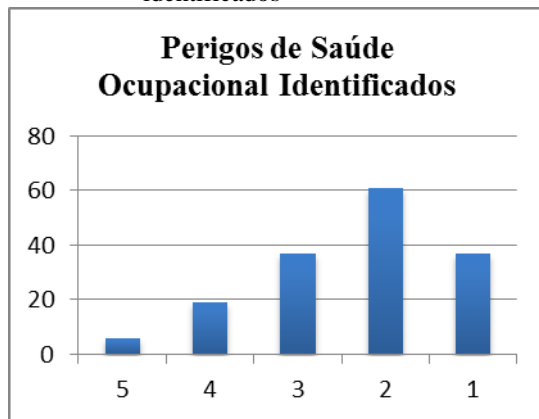
Gráfico 40: Promoção do desenvolvimento integral das pessoas como indivíduos



Fonte: Dados da Pesquisa

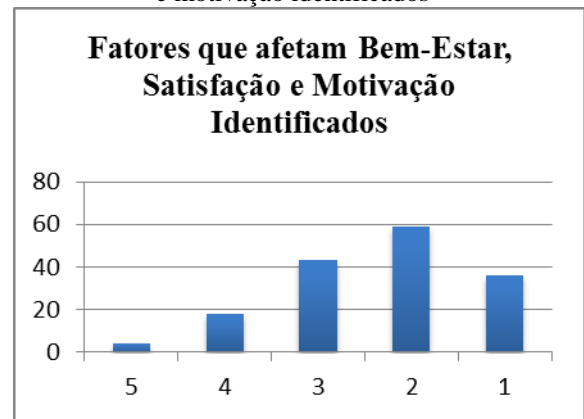
Nos gráficos 41, 42 e 43 a seguir que contemplam a avaliação de **perigos de saúde ocupacional identificados**, **fatores que afetam bem-estar, satisfação e motivação identificados** e **qualidade de vida considerada**, observa-se uma tendência significativa em média aos quesitos às vezes que soma 52%, raramente 60%, frequentemente 20%, nunca 38% e sempre 5%. Portanto, nesses últimos gráficos observamos que houve uma discrepância considera, principalmente no item **qualidade de vida considera**, às vezes com 36%, raramente 47%, frequentemente 18%, nunca 58% e sempre 3%.

Gráfico 41: Perigos de Saúde ocupacional identificados



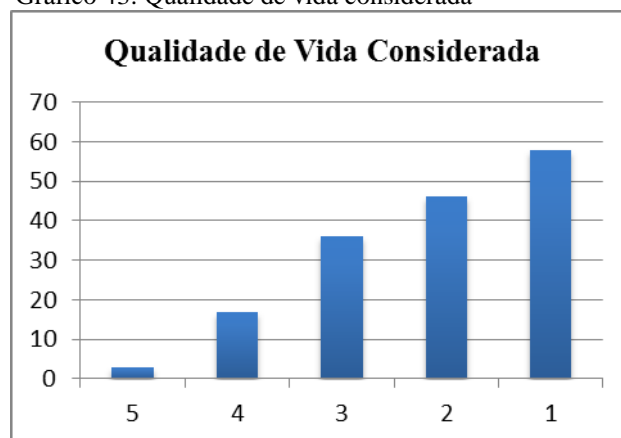
Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 42: Fatores que afetam bem-estar, satisfação e motivação identificados



Fonte: Dados da Pesquisa

Gráfico 43: Qualidade de vida considerada



Fonte: Dados da Pesquisa

Diante do estudo realizado, o contexto de trabalho analisado nesta Instituição, de acordo com a escala de avaliação do contexto de trabalho – EACT apresentou resultado geral, observou-se tendência significativa em média geral aos quesitos às vezes que soma 60%, raramente 50%, frequentemente 30%, nunca 12% e sempre 3%, com algumas variações para cada item. Entretanto se analisado separadamente cada uma das quatro dimensões Liderança, Estratégias e Planos, Informações e Conhecimento e Pessoas, observa-se que há alguns itens que merecem atenção e também melhorias.

Observa-se também, que pela pesquisa realizada as mulheres mais velhas tendem dar pontuações mais altas. Na correlação das respostas finais opinam celeremente positivas, ou seja, pessoas mais velhas o que, dado o fato das mulheres serem mais velhas – média de 43 anos versus 36 anos de homens na média, pode explicar o fato de mulheres darem notas mais altas.

Correlações com escolaridade tendem a ser negativas, quanto maior a escolaridade, menores notas atribuídas.

Em geral, correlação entre o tempo de serviço e a nota atribuída é levemente positiva, o que significa que maior tempo de serviço implica em notas maiores.

As diferenças de opinião entre aqueles com função e sem função são mais acentuadas. E tendem a sinalizar notas maiores entre os com função e sem função.

A categoria com as menores notas é a última, relacionada a pessoas, apresentou resultado geral nunca e às vezes. O principal ponto a ser melhorado, que apresentou pior percepção da gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, faz-se a finalização da dissertação analisando os objetivos propostos com os resultados obtidos. O desafio deste trabalho atingiu com a análise do modelo de gestão da Universidade de Brasília (UnB). Nesse sentido, o estudo teve como objetivo geral analisar a coerência entre o alinhamento do modelo de gestão exercido da UnB e a percepção sob a óptica dos servidores técnico-administrativos.

Destaca-se que o modelo utilizado é adequado às organizações públicas, tem como base fundamentos e princípios constitucionais que são adequados aos órgãos públicos. Preserva características de modelos de gestão criados anteriormente usados como referência e também possuem linguagem adequada ao setor público.

Utilizou-se como instrumento, questionário relacionado à Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) aplicado sob forma de entrevista com perguntas abertas, permitindo aos entrevistados que respondessem livremente e abordassem seu conhecimento e suas experiências.

Houve questões que os entrevistados tiveram dificuldade de compreensão, foi sugerido que as questões fossem de fácil entendimento e linguagem utilizada para o setor público especificamente para as IFES. Portanto, sugere-se um instrumento para avaliação da gestão pública específico às universidades, pela forma com se constituem e pela complexidade de suas atividades.

Os fatores presentes na EACT, suas definições, itens e índices de precisão, que integram o questionário sobre os itens liderança, estratégia e planos, informações e conhecimento e pessoas. Nos questionários aplicados entre os servidores técnico-administrativos, cada um dos itens que compõem os fatores, em sua resposta apresentava cinco alternativas de resposta: nunca, raramente, às vezes, frequentemente e sempre.

As entrevistas realizadas nas quatro dimensões podem servir de orientação para análise de gestão da UnB. A visão sistêmica presentes nos modelos de gestão demonstram que a Instituição possui forte inter-relacionamento com as diversas áreas, apesar de sua estrutura funcional ter vários níveis hierárquicos, todos interdependentes. Avaliação do Contexto de Trabalho (EACT) aplicado sob forma de entrevista com perguntas abertas, permitindo aos entrevistados que respondessem livremente e abordassem seu conhecimento e suas experiências.

O primeiro objetivo específico foi atingido, quando se fez um diagnóstico do modelo

de gestão, que é o modelo utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

De uma forma geral, o modelo de gestão analisado na Universidade de Brasília (UnB), de acordo com a EACT apresentou resultado geral mediano. Entretanto se analisado separadamente cada um dos quatro grandes itens liderança, estratégia e planos, informações e conhecimento e pessoas, percebe-se que há alguns itens que merecem atenção e também melhorias. O principal ponto a ser melhorado diz respeito às pessoas e estratégia e planos que apresentaram menor média (2,6%), seguido por liderança (2,7%) e informações e conhecimento (2,9%). Portanto, sendo necessário uma melhor percepção da gestão.

E, finalmente, o estudo realizado no modelo de gestão envolvendo os quatro fatores citados, o que contribui para um rápido diagnóstico a cerca de indicadores nunca, raramente, às vezes, frequentemente e sempre, e com base nesses dados estabelecer um plano de ação ou ainda, conforme o caso, buscar indicadores de que determinados aspectos precisam melhor esclarecidos e desse modo, ir mais a fundo no diagnóstico da organização.

Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, Luiz Fernando; LOREIRO, Maria R. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004. p. 75-102.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo da experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. Brasília, nº 10, 1997.

_____. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

_____. **Trajatória Recente de Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, jun. 2007, p. 67-86.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47, v.120, n.1, jan-abr. 1996.

_____. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Cadernos do MARE, Brasília, n. 3. 1997.

- _____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 1998.
- _____. **Do Estado Patrimonial Ao Gerencial**. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.
- _____; SPINK, Peter (Coords.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- _____. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto...** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n.1, p. 5-27, jan.-mar. 2002.
- CORDEIRO, Maria Inês Gonçalves Medeiros; OTTE, Janete; SANTOS, Elaine dos, NOVO, Luciana Florentino; SERPA, Rodrigo. **Desafios da Gestão Pública Contemporânea: Uma Análise no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense – IFSUL**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97661>> . Acesso em: 30.09.2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19º ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.
- DRUCKER, Peter F. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1998.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Editora Globo, 1984.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FARIA, Marcela Barbosa; DAUD, C. S. D; PEREIRA, J. R. **Profissionalização da Gestão Pública: O Caso de uma IFES Sul Mineira**, 14 de nov 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97793>>. Acesso em: 21.09.2015.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- GALBRAITH, Jay. **Organization design**. Reading, Mass.: Addison Wesley, 1977.
- GASPARINI, Diógenes. **Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 14, jun./ago. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/>>. Acesso em: 25.09.2015.
- GUERREIRO-RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- HAMEL, Gary. **O futuro da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 4. ed. [S.I.]: Editora da Universidade, 1963.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1987.

KAPLAN, Robert.; NORTON, David. **Balanced Scorecard – A Estratégia em Ação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina**. Revista do Serviço Público. Ano 53. Número 4, Out-Dez 2002.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MINTZBERG, Henry.; QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, Henry., AHLSTRAND, Bruce., LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Editora Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**, vol. 19. 7º ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STONER, J. A.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1995.

PLANTULLO, V. L. **Teoria Geral da Administração – de Taylor as redes neurais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 384 p.

SCHWARTZMAN, Simon. **A abertura política e a dignificação da função pública**. In: FUNCEP, **o Estado e a Administração Pública**. Brasília: FUNCEP, 1987.

_____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

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**. São Paulo: Enapg, 2006.

_____. **Agências Reguladoras e seus Modelos de Gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. Tese de Doutorado. Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. **Patrimonialismo e a Realidade latinoamericana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.

WALDO, Dwight. **O Estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

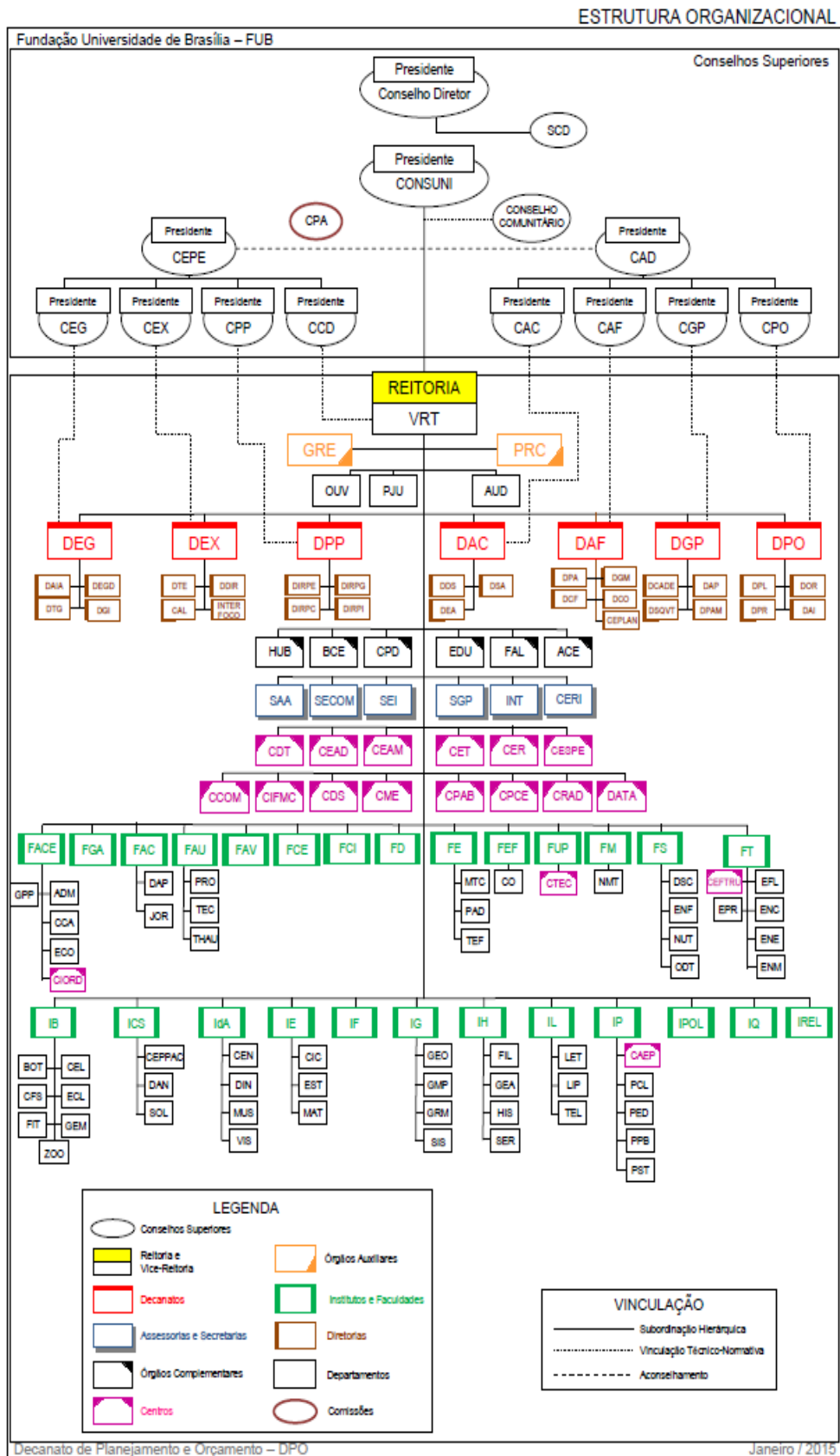
WEBER, Max. **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Editora: Universidade de Brasília, 1999.

_____. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

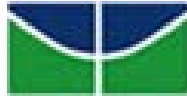
APÊNDICE A

Organograma 2015 da UnB



APÊNDICE B

Questionário da Pesquisa na UnB



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECO

Convite e Informações para Participação em Pesquisa Acadêmica

Convidamos o Sr.(a) a participar de uma pesquisa sobre **Diagnóstico do Modelo de Gestão da UnB** elaborado pelo mestrando em Economia e Gestão do Setor Público Lourival Milhomem Filho, sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Nascimento Júnior, do Programa de Pós-Graduação em Economia da FACE/UnB.

Para participar da pesquisa o(a) Sr.(a) deverá ser servidor(a) **Técnico-Administrativo da Fundação Universidade de Brasília (FUB)**, lotado(a) no campus Darcy Ribeiro e nos campi de Ceilândia, Gama e Planaltina.

Gostaríamos de contar com sua colaboração no sentido de responder ao questionário a seguir com as devidas orientações para preenchimento.

É importante ressaltar que as questões demográfico-funcionais ao fim do questionário buscam apenas caracterizar a amostra da pesquisa. Além disso, os dados desta pesquisa são confidenciais e serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, contatar: lourim@unb.br

Agradecemos sua colaboração antecipadamente!

Atenciosamente,

Lourival Milhomem Filho

ESCALA DE AVALIAÇÃO DO CONTEXTO DE TRABALHO - EACT

O **objetivo** da escala é coletar informações como você percebe o seu trabalho atual.

Importante:

- As **informações prestadas** por você são **sigilosas** e serão analisadas em conjunto com as informações fornecidas por outras pessoas.
- Fique tranquilo(a), ao respondê-las. Não é necessário se identificar.

Leia os itens abaixo e escolha a alternativa que melhor corresponde à avaliação que você faz do seu contexto de trabalho.

1 Nunca	2 Raramente	3 Às vezes	4 Frequentemente	5 Sempre
------------	----------------	---------------	---------------------	-------------

1. LIDERANÇA

	1	2	3	4	5
1.1 As principais decisões na UnB são tomadas, comunicadas e implementadas pela direção assegurando a transparência e o envolvimento de todas as partes interessadas.					
1.2 Mudanças culturais necessárias para a internalização dos valores e princípios organizacionais consecução das estratégias são analisadas, planejadas e estimuladas na organização.					
1.3 Os riscos organizacionais mais significativos que possam afetar a governabilidade e a capacidade da UnB de alcançar os seus objetivos estratégicos e de realizar sua missão são identificados, classificados, analisados e tratados.					
1.4 A direção exerce a liderança e interage com as partes interessadas de forma sistemática, identificando expectativas, buscando o alinhamento e a mobilização da força de trabalho, o apoio das demais partes interessadas, a construção de parcerias e o alcance sustentado dos objetivos organizacionais.					
1.5 A direção atua pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização e para promover o comprometimento com todas as partes interessadas.					
1.6 Os valores e os princípios organizacionais são disseminados e internalizados à força de trabalho (colaboradores e terceirizados) e às demais partes interessadas.					
1.7 A UnB possui ferramentas e práticas para estimular a diversidade de idéias, de culturas e de pensamentos junto à força de trabalho.					
1.8 O comprometimento de todos com a cultura da excelência é incentivado na UnB.					
1.9 O ambiente organizacional da UnB é propício e estimulante para o aprendizado.					
1.10 As decisões decorrentes da análise do desempenho da UnB são comunicadas à força de trabalho (colaboradores e terceirizados), em todos os níveis da UnB, e a outras partes interessadas, quando pertinente.					
1.11 A implementação das decisões decorrentes da análise do desempenho da UnB é acompanhada sistematicamente.					

1 Nunca	2 Raramente	3 Às vezes	4 Frequentemente	5 Sempre
-------------------	-----------------------	----------------------	----------------------------	--------------------

2. ESTRATÉGIAS E PLANOS

	1	2	3	4	5
2.1 As estratégias da UnB são formuladas e desdobradas nos diversos setores.					
2.2 Os setores/departamentos participam ativamente do processo de formulação das estratégias.					
2.3 Os aspectos relativos ao ambiente interno da UnB são considerados no processo de formulação das estratégias.					
2.4 Os aspectos relativos ao ambiente externo são considerados no processo de formulação das estratégias.					
2.5 As estratégias são avaliadas e selecionadas, visando atingir as áreas sociais, ambientais e econômicas.					
2.6 As diversas áreas da UnB são envolvidas na formulação de estratégias.					
2.7 As estratégias são comunicadas às partes interessadas visando-se o estabelecimento de compromissos mútuos.					
2.8 Os indicadores para a avaliação da operacionalização das estratégias, das metas de curto e longo prazos, e dos planos de ação, são definidos e acompanhados sistematicamente.					
2.9 A implementação dos planos de ação é monitorada sistematicamente.					

1 Nunca	2 Raramente	3 Às vezes	4 Frequentemente	5 Sempre
-------------------	-----------------------	----------------------	----------------------------	--------------------

3. INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO

	1	2	3	4	5
3.1 As necessidades de coleta, tratamento e armazenagem de informações para apoiar a gestão organizacional são identificadas pela UnB.					
3.2 A memória administrativa da UnB é estabelecida e preservada.					
3.3 As informações necessárias são colocadas à disposição dos públicos internos e externos à UnB incluindo clientes, fornecedores e parceiros.					
3.4 A segurança das informações é gerenciada de forma eficaz pela UnB.					
3.5 As informações obtidas são utilizadas para melhorar o conhecimento dos processos, estabelecer metas ousadas e, promover melhorias no desempenho da UnB.					
3.6 O conhecimento é desenvolvido e compartilhado na UnB.					
3.7 A UnB assegura que a gestão do conhecimento seja utilizada para melhorar os seus processos, produtos e serviços.					
3.8 Os ativos intangíveis da UnB (marca, conhecimento, bases de dados) são identificados, desenvolvidos e mensurados.					

1 Nunca	2 Raramente	3 Às vezes	4 Frequentemente	5 Sempre
-------------------	-----------------------	----------------------	----------------------------	--------------------

4. PESSOAS

	1	2	3	4	5
4.1 A organização do trabalho é definida e implementada, visando o alto desempenho da UnB.					
4.2 As pessoas são selecionadas para o preenchimento de cargos e funções em consonância com as estratégias, os objetivos e a missão da UnB.					
4.3 Os canais de interlocução e negociação com a força de trabalho da UnB, quando pertinente, são definidos e disponibilizados para todos.					
4.4 A UnB estimula a integração, a cooperação e a comunicação eficaz entre as pessoas e entre as equipes, e possui sistemáticas para integrar os recém contratados.					
4.5 O desempenho das pessoas e das equipes é gerenciado de forma a estimular a obtenção de metas de alto desempenho, a cultura da excelência na organização e o desenvolvimento profissional.					
4.6 O sistema de remuneração, de reconhecimento e de incentivos para as pessoas estimula o alcance de metas de alto desempenho, do aprendizado e da cultura de excelência.					
4.7 As necessidades de capacitação e de desenvolvimento são identificadas regularmente.					
4.8 As necessidades de capacitação e de desenvolvimento das pessoas são compatibilizadas com as necessidades da UnB, para efeito da definição dos programas de capacitação e desenvolvimento.					
4.9 Os programas de capacitação e desenvolvimento abordam a cultura da excelência e contribuem para consolidar o aprendizado organizacional.					
4.10 A forma de realização dos programas de capacitação e de desenvolvimento é concebida considerando as necessidades da UnB e das pessoas e os recursos disponíveis.					
4.11 As habilidades e os conhecimentos adquiridos são avaliados em relação à sua utilidade na execução do trabalho e à sua eficácia na consecução das estratégias da UnB.					
4.12 O desenvolvimento integral das pessoas como indivíduos, cidadãos e profissionais é promovido na UnB.					
4.13 Os perigos e riscos relacionados à saúde ocupacional, à segurança e à ergonomia são identificados e tratados na UnB.					
4.14 Os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação, considerando os diferentes grupos de pessoas, são identificados e tratados na UnB.					
4.15 A UnB colabora para a melhoria da qualidade de vida das pessoas (colaboradores) e respectivas famílias fora do ambiente de trabalho.					

Questões demográfico-funcional

Para finalizar, preencha os seguintes dados complementares:

Qual sua idade? _____ anos Gênero: () Masculino () Feminino

Escolaridade:

- () Ensino Fundamental
- () Ensino Médio
- () Ensino Superior
- () Especialização
- () Mestrado
- () Doutorado

Há quanto tempo o Sr.(a) trabalha na FUB? _____ anos e _____.

Em qual Setor e/ou Instituto/Faculdade o(a) Sr.(a) trabalha? _____.

O(a) Sr.(a) possui função gratificada (FG) ou cargo de direção (CD)?

() Sim () Não