

**Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)**  
**Núcleo de Ciências Sociais**  
**Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração**

**Ivanda Soares da Silva**

**Características de Gestão e do Controle na Fundação Universidade  
Federal de Rondônia: uma análise de documentos oficiais**

**PORTO VELHO**  
**2008**

**Ivanda Soares da Silva**

**Características de Gestão e do Controle na Fundação Universidade  
Federal de Rondônia: uma análise de documentos oficiais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientador: Prof. Dr. Osmar Siena**

**PORTO VELHO**

**2008**

S5861c Silva, Ivanda Soares da  
Características de Gestão e do Controle Interno na Fundação  
Universidade Federal de Rondônia: Uma Análise de  
Documentos Oficiais/ Ivanda Soares da Silva. Orientador  
Osmar Siena.- Porto Velho, 2008.

160p.

Dissertação apresentada à Fundação Universidade Federal  
de Rondônia para obtenção do título de Mestre em  
Administração

1. Administração Pública -Rondônia 2. Universidade  
Federal de Rondônia 3. Gestão Pública I.Título

CDU: 35(811.1)

## **Ivanda Soares da Silva**

### **Características de Gestão e do Controle na Fundação Universidade Federal de Rondônia: uma análise de documentos oficiais**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de **Mestre** em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 30 de outubro de 2008 .

---

Prof. José Moreira da Silva Neto, Dr.

Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR

Comissão Examinadora:

---

Prof. Osmar Siena, Dr.

Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Walterlina Barbosa Brasil, Dra.

Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro Externo

---

Prof. Haroldo Cristóvam Teixeira Leite, Dr.

Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro

Aos meus pais, Iêda e Francisco (*In memoriam*), pelo exemplo de luta, dedicação e amor à família.

## AGRADECIMENTO

Agradeço à Fundação Universidade Federal de Rondônia por me conceder a oportunidade de participar do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração e me autorizar a pesquisa em seu acervo documental;

A Controladoria Geral da União, por autorizar o uso e fornecer parte do material de pesquisa;

Ao Prof. Dr. Osmar Siena, pela sua orientação tranqüila, firme e dedicada fazendo com que as angústias se transformassem em momentos de reflexão e aprendizado;

Às minhas filhas, irmãs, irmãos, netos, sobrinhos e amigos que compartilharam do processo, pelo incentivo e pela compreensão nas ausências todas as vezes que o compromisso exigiu;

À amiga Silvia Rissino pela disposição para ouvir e dar sugestões sempre que procurada;

À amiga Maria da Guia (Ninha), pelo carinho e contribuição inestimável para o desvendamento de novas soluções para a pesquisa;

À Verônica, Moisés e Valmir pela contribuição voluntária;

Aos colegas de trabalho, pelo carinho, atenção e contribuição que me deram nesse período;

Aos colegas de turma do mestrado, que ficarão guardados na memória, por terem participado de uma etapa muito especial da minha vida e pela troca de experiências inigualável;

A todos os professores do PPGMAD/UNIR, pelo pioneirismo e dedicação incansável em prol do crescimento da instituição e fortalecimento da educação superior e da pesquisa científica em Rondônia;

Às pessoas de meu convívio que contribuíram com estímulo e cooperação para a realização deste trabalho.

Refletir quer dizer, ao mesmo tempo: a) pesar, repesar, deixar descansar, imaginar sob diversos aspectos o problema, a idéia; b) olhar o seu próprio olhar olhando, refletir-se a si mesmo na reflexão. É preciso alimentar o conhecimento com a reflexão; é preciso alimentar a reflexão com o conhecimento.

EDGAR MORIN

SILVA, Ivanda Soares. **Características de Gestão e do Controle na Fundação Universidade Federal de Rondônia**: uma análise de documentos oficiais. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). 154p. Porto Velho, 2008.

## RESUMO

Identificar características de gestão e do controle interno federal que emergem de documentos oficiais na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e sua relação com paradigmas de administração e controle foi o desafio estabelecido neste trabalho, a partir das premissas lançadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil de 1995 e seus desdobramentos. Para alcançar esse objetivo fez-se uma abordagem geral sobre organização, e tomou-se como elemento desencadeador da mudança a pressão mundial para uma nova configuração dos Estados Nacionais e de seus modelos de administração pública, bem como todo o processo de abertura econômica no cenário internacional das décadas de 1980 e 1990. A visão de reforma de países como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos serviram de base para conhecimento dos modelos já utilizados em processos de mudanças mais recentes. Foi dada ênfase à evolução histórica dos paradigmas de administração pública no Brasil, da proclamação da República aos dias atuais, as tentativas de reformas administrativas e a evolução do controle interno na administração pública brasileira. A contextualização da universidade pública no cenário da educação brasileira permitiu conhecer o ambiente de aplicação da pesquisa. O universo objeto da pesquisa são os relatórios de gestão da Fundação Universidade Federal de Rondônia e de auditoria de gestão emitidos pela Controladoria Geral da União, todos relativos ao período de 1990 a 2005. Para aplicação da metodologia foi utilizado como ferramenta de suporte o software NVIVO8 para realizar a quantificação de palavras, a codificação e categorização de texto e consultas específicas permitidas pelo programa para identificar características de gestão e de controle interno e sua relação com os paradigmas burocrático e gerencial. A quantificação de palavras não foi suficiente para revelar vinculações efetivas com os paradigmas de administração pública ou de controle interno. Essa vinculação foi possível por meio das porções de texto codificadas na árvore de nós (*tree nodes*). A codificação de texto foi feita individualmente, por relatório e por exercício. O resultado, demonstrado em gráficos, permitiu concluir que, apesar do crescimento da frequência de características gerenciais, ainda há forte presença de características burocráticas nos documentos oficiais pesquisados, sinalizando com o aparecimento de um novo paradigma de administração pública, que não é exclusivo de uma instituição pública de ensino superior.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão Pública. Controle Interno. Universidade. Análise de Conteúdo.



SILVA, Ivanda Soares. **Características de gestão na Fundação Universidade Federal de Rondônia e do controle interno Federal na IFES: uma análise de documentos oficiais.** Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). 154p. Porto Velho, 2008.

## **ABSTRACT**

Identifying characteristics of management and internal federal controls that emerge from official documents in the Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) and its relationship with paradigms of administration and control was the aim of this work from the premises released by the Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado in 1995's Brazil and its developments. To achieve this goal it was made a general approach on organization, and the element considered responsible for triggering these changes was the global pressure for a new configuration of National States and their models of public administration as well as the whole process of economic opening in the scenario international dating from the 1980s and 1990s. The vision of reform in countries such as Great Britain, New Zealand, Australia and the United States served as the basis for knowledge of the models already used in more recent change processes. Emphasis was put on the historical evolution of the paradigms of public administration in Brazil, since the foundation of the Republic up to present date; attempts to administrative reforms and the evolution of internal control in the Brazilian government. The contextualization of the public university in the scenario of Brazilian education helped to identify the environment for the application of the research. The universe object of the research are the reports on management of the Fundação Universidade Federal de Rondônia and audit management issued by the Controladoria Geral da União, all of which cover the period between 1990 and 2005. For application of the methodology, the software NVIVO8 was used as a tool for carrying out the quantification of words, text coding and characterization and specific consultations allowed the program to identify characteristics of management and internal control and its relationships with the bureaucratic and managerial paradigms. The quantification of words was not enough to prove effective linkages with the paradigms of government or internal control. That link was made possible through coded text portions of the tree of nodes. The text coding was made individually for each report and for each year. The result, shown in charts, allows to note that, in spite of growing frequency of managerial features, there is strong presence of bureaucratic characteristics in official documents searched, signaling the emergence of a new paradigm of public administration, which is not exclusive to a public institution of higher education.

Keywords: Public Administration. Public Management. University. Internal Control. Analysis of Content.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Visão do GESPUBLICA até 2015. ....	46
Figura 2 - Ações essenciais no processo de controle. ....	49
Figura 3 - Objetivos do controle contábil e administrativo ou operacional. ....	51
Figura 4 - Ambiente de controle e sistema de controle interno. ....	52
Figura 5 - Rede de controle de aplicação dos gastos públicos. ....	59
Figura 6 – Ambiente de Gestão e Controle da Universidade ....	66
Figura 7 – Organograma Resumido.....	70
Figura 8 - Desenvolvimento de uma análise.....	75

### LISTA DE GRÁFICOS

Quadro 1 – Formas organizacionais.....	19
Quadro 2 – Mudanças na unidade operacional otimizada à medida que passamos da era industrial para a era da informação. ....	25
Quadro 3 - Periodização inicial da administração pública brasileira ....	31
Quadro 4 – Setores do Estado, formas de propriedade e de administração. ....	38
Quadro 5 - Características dos modelos patrimonialista, burocrático e NAP. ....	44
Figura 1 – Visão do GESPUBLICA até 2015. ....	46
Figura 2 - Ações essenciais no processo de controle. ....	49
Figura 3 - Objetivos do controle contábil e administrativo ou operacional. ....	51
Figura 4 - Ambiente de controle e sistema de controle interno. ....	52
Figura 5 - Rede de controle de aplicação dos gastos públicos. ....	59
Quadro 6 - Características de controle interno ....	63
Figura 6 – Ambiente de gestão e controle da Universidade ....	66
Figura 7 – Organograma resumido.....	70
Figura 8 - Desenvolvimento de uma análise. ....	75
Quadro 7 - Passos para a análise de conteúdos empregados na pesquisa. ....	79
Quadro 8 – Características de gestão nos paradigmas burocrático e gerencial. ....	80
Quadro 9 – Características de controle nos paradigmas burocrático e gerencial. ....	81
Quadro 10 – Demonstrativo da árvore de nós do programa.....	85
Quadro 11 - Resultado da frequência de características de gestão codificadas por exercício. ....	94
Gráfico 1 - Características de gestão paradigma adm burocrática 1990, 1995, 2000, 2005.....	95
Gráfico 2 - Características do paradigma de administração burocrática ....	96
Gráfico 3 - Características de gestão paradigma de adm. burocrática ....	100
Gráfico 4 - Características de gestão gerencial.....	102
Gráfico 5 - Características de gestão do paradigma de adm gerencial ....	104
Gráfico 6 - Características de gestão do paradigma de administração gerencial ....	104
Gráfico 7 - Comparativo entre as características de gestão burocrática e gerencial.....	105
Gráfico 8 - Comparativo entre as características de gestão paradigma burocrático e gerencial.....	106
Quadro 12 - Resultado da aplicação da análise de conteúdo em relação a dimensão controle 1990 a 2005.....	110
Gráfico 9 - Características de controle paradigma burocrático ....	111
Gráfico 10 – Característica do paradigma de controle burocrático.....	112

Gráfico 11 – Característica de controle paradigma burocrático .....	113
Gráfico 12 – Características de controle paradigma gerencial.....	115
Gráfico 13 – Características do paradigma de controle gerencial .....	116
Gráfico 14 – Características do paradigma de controle gerencial .....	116
Gráfico 15 – Comparativo entre as características de controle paradigmas burocrático e gerencial..	117
Gráfico 16 – Comparativo entre as características de controle paradigmas burocrático e gerencial..	118
Gráfico 17 - Característica comum entre os paradigmas de administração.....	119
Gráfico 18 - Característica comum entre os paradigmas de controle .....	121

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Formas Organizacionais. ....	19
Quadro 2 – Mudanças na unidade operacional otimizada à medida que passamos da era industrial para a era da informação. ....	25
Quadro 3 - Periodização inicial da administração pública brasileira.....	31
Quadro 4 – Setores do Estado, formas de propriedade e de administração.....	38
Quadro 5 - Características dos modelos patrimonialista, burocrático e NAP. ....	44
Quadro 6 - Características de controle interno .....	63
Quadro 7 - Passos para a análise de conteúdos empregados na pesquisa. ....	79
Quadro 8 – Características da dimensão gestão nos modelos burocrático e gerencial.....	80
Quadro 9 – Características da dimensão controle nos modelos burocrático e gerencial. ....	81
Quadro 10 – Demonstrativo da árvore de nós do programa .....	85
Quadro 11 - Resultado da frequência de características de gestão codificadas por exercício.....	94
Quadro 12 - Resultado da aplicação da análise de conteúdo em relação a dimensão controle 1990 a 2005.....	110

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1 Tema .....	11
1.2 O Problema de Pesquisa .....	14
1.3 Objetivos .....	16
1.4 Justificativa.....	16
1.5 Inserção na Linha de Pesquisa do Programa .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO.....</b>	<b>18</b>
2.1 Organizações: Uma Visão Geral.....	18
2.2 Noções de Estado e Reforma do Aparelho do Estado.....	22
2.3 Brasil: Reforma e Gestão Pública .....	30
2.4 Controle.....	47
2.4.1 Visão Geral de Controle.....	47
2.4.2 Controle Interno .....	50
2.4.3 Controle Interno na Administração Pública Brasileira .....	52
2.5 Universidade.....	64
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>73</b>
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	73
3.2 Análise de Conteúdo.....	73
3.3 Passos e Fases da Pesquisa .....	78
3.4 A Coleta dos Dados .....	82
3.5 Aplicação da Técnica.....	83
3.5.1 Codificação .....	86
3.5.1.1 Categorização.....	86
3.5.1.3 Unidade de Contexto .....	87
3.5.1.4 Unidade de Registro.....	87
3.5.1.5 Regras de Enumeração.....	87
<b>4 RESULTADOS.....</b>	<b>91</b>
4.1 Análise da Freqüência de Palavras .....	91
4.2 Análise da Dimensão Gestão .....	92
4.2.1 Paradigma de Administração Burocrática .....	92
4.2.2 Paradigma de Administração Gerencial .....	100
4.3 Análise da Dimensão Controle .....	107
4.3.1 Paradigma de Controle Burocrático.....	107

4.3.2 Paradigma de Controle Gerencial.....	113
<b>5 Conclusões e Recomendações .....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>136</b>
APÊNDICE A – Frequência de Palavras por Ordem e Número de Aparição - Gestão .....	137
APÊNDICE B - Frequência de Palavras por Ordem e Número de Aparição – Controle.....	139
APÊNDICE C–Características de Gestão Paradigma Burocrático 1990.....	141
APÊNDICE D–Características de Gestão Paradigma Burocrático 1995.....	142
APÊNDICE E – Características de Gestão Paradigma Burocrático 2000 .....	143
APÊNDICE F – Características de Gestão Paradigma Burocrático 2005 .....	144
APÊNDICE G – Características de Gestão Paradigma Gerencial 1990 .....	145
APÊNDICE H – Características de Gestão Paradigma Gerencial 1995.....	146
APÊNDICE I – Características de Gestão Paradigma Gerencial 2000 .....	147
APÊNDICE J – Características de Gestão Paradigma Gerencial 2005 .....	148
APÊNDICE K – Características de Controle Paradigma Burocrático 1990 .....	149
APÊNDICE L – Características de Controle Paradigma Burocrático 1995.....	150
APÊNDICE M – Características de Controle Paradigma Burocrático 2000.....	151
APÊNDICE N – Características de Controle Paradigma Burocrático 2005 .....	152
APÊNDICE O – Características de Controle Paradigma Gerencial 1990.....	153
APÊNDICE P – Características de Controle Paradigma Gerencial 1995 .....	154
APÊNDICE Q – Características de Controle Paradigma Gerencial 2000.....	155
APÊNDICE R – Características de Controle Paradigma Gerencial 2005.....	156
APÊNDICE S – Características Específicas de Gestão Paradigma Burocrático .....	157
APÊNDICE T – Características Específicas de Gestão Paradigma Gerencial .....	158
APÊNDICE U – Características Específicas de Controle Paradigma Burocrático .....	159
APÊNDICE V - Características Específicas de Controle Paradigma Gerencial .....	160

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa “Características de Gestão e do Controle na Fundação Universidade Federal de Rondônia: uma análise de documentos oficiais” foi desenvolvida de forma a identificar as características de gestão e controle interno adotando como referência os paradigmas de gestão burocrática e gerencial, apresentados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) e como ferramenta metodológica a análise de conteúdo.

### 1.1 Tema

Para desenvolver o assunto foi tomado como ponto de partida o contexto mundial em que os estudiosos desse assunto, identificaram, conforme pesquisa bibliográfica, a partir da década de 80, como irreversível a necessidade de mudança das características dos Estados considerando que as instituições que os compõem necessitavam se adaptar aos novos tempos para viabilizar um elo no relacionamento mercado-governo-cidadão que se desenhava no novo cenário, o que deu origem ao movimento denominado de nova gestão pública ou gestão pública gerencial.

De acordo com Kettl (2006), no movimento que se desenrola desde a década de 1980 há uma forte pressão sobre os governos para redução do tamanho do Estado em termos de reforma da administração do setor público para adequá-la ao novo cenário econômico. Essa pressão é feita usando o argumento de dar agilidade à administração pública através de maior eficiência e eficácia dos serviços públicos e redução de seus custos.

Para responder a exigência de mudanças vários países, entre eles o Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Canadá e Estados Unidos, têm patrocinado a implementação de reformas de suas instituições, com características peculiares ao sistema organizativo de cada país, mas com ênfase à melhoria do aparelho do Estado e dando-lhe feições de nova gestão pública ou administração gerencial.

Na América Latina, a reforma dos Estados tem uma característica peculiar em razão da origem de suas organizações internas, do regime político e também da ineficiência de suas instituições. Por isso, requerem uma intervenção cuidadosa, e segundo Catalá (2006, p.274) “[...] desde fins dos anos 80, os povos latino-

americanos vêm desenvolvendo um grande esforço para adaptar-se às novas realidades da ordem mundial emergente.”. Como exemplo cita-se a reforma brasileira, que foi articulada a partir da insatisfação com o engessamento provocado pela nova Constituição Federal que, em vez de ampliar a expansão das instituições e organizações públicas, provocou um retrocesso ao modelo burocrático anterior à reforma de 1967, em razão da influência de partidos políticos que surgiram formando coalizões caracterizadas por intensas negociações pessoais, características do paradigma patrimonialista, e, de acordo com Martins (1997, p.32),

[...] isso é típico da forma de tratar a reforma da administração pública no Brasil: cada vez que se sente a necessidade de uma burocracia com novas aptidões, esta deve ser acrescentada como uma nova *camada* à burocracia existente – para evitar qualquer reforma estrutural que possa prejudicar interesses corporativos e o patrimônio eleitoral dos patrocinadores políticos.

De acordo com Bresser Pereira (2006), a crise dos anos 1980 exigia uma reestruturação que incluísse soluções para a crise fiscal e para o modelo de administração burocrática característico do Estado desenvolvimentista-interventor em vigor no período compreendido entre os anos 1930 e o final dos anos 1970. Entre as soluções possíveis para o que Bresser Pereira (2006) chamou de aspectos agudos da crise, estava o ajuste estrutural, ajuste fiscal, controle da dívida externa, privatização de setores do Estado, desregulamentação, liberalização do comércio, controle da inflação, recuperação da credibilidade internacional e retomada do crescimento.

Para atender a essa exigência foi proposto, em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que estabeleceu as bases para as mudanças vislumbradas como indispensáveis para recuperar todo o atraso em relação à gestão do Estado brasileiro e aos avanços que outros países já começavam a experimentar. O modelo preconizado baseava-se no que ficou conhecido com *New Public Management*, e de acordo com Linn,Jr, (2006, p.107)

*The term “New public Management” (NPM) was coined in 1989 by Christopher Hood to retrospectively characterize the “quite similar administrative doctrines” of Austrália, Canada, New Zealand, the United Kingdom, and (with a different emphasis) the United States of the 1970s and 1980 (Hood 1989, 349). NPM referred to a simulacrum of the allocation of resources by competitive markets that suited neo-conservative times, in König’s terms “a popularised mixture of management theories, business motivation psychology and neo-liberal economy [...].*

De acordo com o modelo idealizado pela proposta do governo federal do Brasil (PLANO..., 1995), o principal pressuposto da abordagem gerencial é “[...] a formulação de políticas públicas estratégicas voltadas para o atendimento das necessidades do cidadão com caráter de eficiência.”, a partir da adoção das estratégias:

- institucional-legal: reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade;
- cultural: transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial;
- gestão pública: aperfeiçoamento da administração pública burocrática vigente e introdução da administração gerencial.

Um dos objetivos centrais da reforma foi a redução do custo de manutenção do Estado bem como tornar a administração pública mais eficiente, por meio da delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, o estabelecimento de indicadores nos contratos de gestão e do rígido controle de desempenho. Para a consecução desse objetivo, o Plano Diretor (1995) incluiu alterações nas formas de propriedade, administração e instituições, sendo que a universidade pública aí foi inserida como organização que desenvolve atividade não exclusiva do Estado.

Como estratégia de mudança da gestão pública delineada pelo Plano Diretor (1995) foi proposto o aperfeiçoamento da administração pública burocrática antes de migrar para uma administração gerencial porque os pensadores da reforma entendiam que o País ainda não tinha superado o paradigma de administração pública patrimonialista.

A alteração na estrutura institucional do Estado brasileiro, através da mudança da forma de propriedade e de administração, se por um lado pretendeu dar agilidade e eficiência à gestão, por outro criou a necessidade de ampliar e diversificar os mecanismos de controle que o governo precisa para manter a necessária governança do Estado e, como conseqüência, a governabilidade. Para isso, diante do novo cenário, novas alternativas e novas concepções nos mecanismos de controle foram exigidas para concretizar as propostas de reforma da gestão pública.

No Brasil, o controle sobre a atuação da administração pública, tanto interno como externo, está previsto na Constituição Federal, e na legislação ordinária, entre elas a Lei 4320/64 e Lei Complementar 101/2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal,



como ficou mais conhecida esta última, foi editada como um dos mais importantes instrumentos para implantar e fortalecer mudanças no controle das ações dos governos federal, estadual e municipal, e dar sustentabilidade aos propósitos da reforma.

Embora não estivesse consagrado na Constituição Federal anterior, o controle interno foi institucionalizado com a edição da Lei 4320/64 e o Decreto-Lei 200/67 e inserido na Constituição de 1988, que dispôs claramente sobre a adoção de sistema de controle interno por todos os poderes e cuja coordenação foi atribuída ao Poder Executivo.

Apesar de tentativas anteriores e da reforma administrativa prevista pelo Decreto-Lei 200/67, o controle interno nas instituições públicas brasileiras ainda é uma atividade com pouca tradição uma vez que sua implementação foi garantida pela Constituição Federal de 1988 e a regulamentação, no formato que hoje se apresenta, começou a partir do ano 2000, com a edição do Decreto 3591, que estabeleceu a obrigatoriedade a todas as entidades do Governo Federal de instalar suas unidades de controle interno. O pressuposto do estabelecimento de mecanismos de controle é que estes contribuam para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Em se tratando da gestão da universidade brasileira há muita discussão em torno das propostas apresentadas no Plano Diretor (1995) que perpassam por questões fundamentais na vida dessas instituições, assim como de todo o sistema federal de ensino superior por conta do caráter de serviço público não estratégico e publicizável da educação estabelecido naquele instrumento.

Em relação ao controle da universidade, um dos pontos centrais da discussão, e que é de difícil consenso, é a autonomia e o sistema de avaliação das universidades que tem sido objeto de intensos debates e muitos estudos tanto de entidades brasileiras quanto organismos internacionais, como é o caso da UNESCO.

## **1.2 O Problema de Pesquisa**

As Instituições Federais de Ensino (IFES), como entidades da Administração Federal Indireta, estão sujeitas ao quadro de transformações imposto pelas propostas de mudanças. A análise de como instituições dessa natureza vêm

encarando esta necessidade de mudança oferece a oportunidade para investigar quais as práticas de gestão e controle interno emergem dos documentos produzidos e qual paradigma de administração pública se identifica.

Do que foi exposto, considerou-se relevante avaliar a trajetória da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) por meio de estudo dos relatórios de gestão e documentos emitidos sobre avaliação de gestão pelo órgão de controle federal, no período de 1990, 1995, 2000 e 2005. Desse modo, trabalhou-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: quais as características da gestão e do controle interno federal exercido na Fundação Universidade Federal de Rondônia manifestas nos relatórios de gestão e de controle, e suas relações com os paradigmas burocrático e gerencial de administração pública?

A abordagem do problema está delimitada no período de 1990, 1995, 2000 e 2005 considerando uma amostra intencional, bem como a relevância da pesquisa abranger desde um período de tempo anterior ao lançamento do Plano Diretor de Reforma do Estado até a sua posterior implantação, para permitir o conhecimento das condições identificadas nesses momentos distintos.

Deve-se ressaltar que a proposta deste trabalho é abordar aspectos relativos à gestão e controle numa instituição federal de ensino superior, tendo como cenário o contexto da administração pública gerencial delineada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Enfocando esse prisma, o grande desafio dessas organizações, assim como de toda a administração pública, é migrar de uma administração burocrática, com resquícios da herança patrimonialista dos tempos imperiais, para administração gerencial ou pós-burocrática.

Não se tem por objetivo entrar no mérito se a administração burocrática é mais apropriada, ou não, que a administração gerencial, mas sim, constatar, nos registros e documentos oficiais pesquisados, quais as características de gestão e de controle emergem.

Cabe esclarecer que, mesmo considerando as peculiaridades próprias de gestão das universidades federais, o controle interno trabalhado na pesquisa refere-se àquele controle interno inerente ao Poder Executivo, ou seja, o que é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) sobre os órgãos da administração direta e indireta, cujos aspectos referem-se ao critério do controle funcional administrativo.

É relevante considerar que a Fundação Universidade Federal de Rondônia, instituição objeto da pesquisa, é uma universidade pública jovem cujo embrião foi gerado pela inexistência de instituições de ensino superior no antigo Território Federal de Rondônia e nasceu, formalmente, pela vontade política do governante no momento da criação do Estado de Rondônia em 08 de julho de 1982, no ocaso de um governo militar nomeado. Portanto, estava iniciando suas atividades acadêmicas e administrativas quando vários países discutiam mudanças nos paradigmas de administração vigentes naquele período.

### **1.3 Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é identificar as características de gestão e do controle interno federal presentes na UNIR e suas relações com paradigmas de administração pública.

No sentido de atingir o objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Construir uma matriz de análise para aplicação de metodologia específica para os documentos da pesquisa;
- Identificar nos relatórios das instituições, os fatores que indicam a presença de características dos paradigmas de gestão e de controle interno na administração pública;
- Analisar a relação entre características de gestão e de controle interno identificadas nos documentos com os paradigmas burocrático e gerencial.

### **1.4 Justificativa**

A Fundação Universidade Federal de Rondônia, considerando tratar-se de uma instituição ligada à União, que tem como principal objetivo implementar um segmento da política pública, a educação, e contribuir para a disseminação do conhecimento nos níveis mais elevados, por meio, do ensino superior, pesquisa e extensão, precisa se reconhecer institucionalmente nesse cenário de mutações constantes e confirmar sua identidade institucional nesse contexto de mudanças de redesenho dos Estados Nacionais que, nas últimas décadas, passou a exigir uma

configuração que permita mantê-los ajustados ao novo ambiente de transformação socioeconômico e político mundial.

Para possibilitar esse reconhecimento considerou-se fundamental iniciar o levantamento de dados a partir de um período no qual começou a se consolidar a escolha democrática dos gestores da UNIR, dando início a um novo ciclo de administração desde sua fundação em 1982.

Em termos práticos, os resultados poderão contribuir com:

- a. uma reflexão aprofundada acerca da evolução dos paradigmas de gestão pública e controle vigentes;
- b. a instituição pesquisada, identificando características de gestão e controle interno praticadas, de acordo com os documentos oficiais analisados;
- c. o órgão de controle interno federal, apresentando o que foi identificado como características do controle exercido num órgão da administração indireta do Governo Federal, com a particularidade de ser uma universidade.

## **1.5 Inserção na Linha de Pesquisa do Programa**

O presente trabalho foi realizado dentro da linha de pesquisa “Controladoria de Organizações” do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia que tem como objetivo “[...] desenvolver, produzir e disseminar conhecimentos sobre os processos de organizar, planejar, gerir e controlar recursos e atividades estratégicas e operacionais das organizações.”.

Nessa direção e considerando o resultado da pesquisa realizada, elaborou-se este trabalho com o qual se pretende contribuir para o aprofundamento das discussões e das pesquisas sobre gestão e controle interno em organizações públicas e, mais particularmente, numa universidade pública federal.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

Este capítulo traz os autores e a fundamentação adotados para a pesquisa destacando-se, entre os temas abordados, organizações, reforma do Estado, gestão pública, controle e universidade.

### 2.1 Organizações: Uma Visão Geral

Administrar uma organização exige muito mais que talento ou boa vontade dos gestores. É imprescindível a utilização de ferramentas e metodologias capazes de evitar uma atuação imediatista, o improvisado e o “apagar incêndio” que tanto prejudicam as organizações que descuidam, de uma forma geral, do caráter de sustentabilidade organizacional pelas práticas gerenciais adotadas.

Para Stoner e Freeman (1982, p.5) “A administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos.”.

A gestão de uma organização, além dos recursos organizacionais comumente conhecidos como materiais e humanos, demanda a presença de outros elementos essenciais como objetivos e finalidades que podem ser atingidos através do estabelecimento de estratégia de atuação, uma vez que a “[...] a estratégia descreve a direção geral em que uma organização planeja mover-se para atingir seus objetivos.” (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2001, p.92).

Para Silveira e Vivácqua (1999, p.31)

No contexto organizacional, a estratégia corresponde à capacidade de se trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento da organização às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão de futuro e a perpetuidade organizacional.

O acompanhamento atento das mudanças exige o envolvimento dos componentes de todos os níveis da organização, pois a implementação de estratégias de administração deve garantir “[...] condições organizacionais mais adequadas ao atendimento das demandas ambientais sobre a organização [...]” (WAHRLICH, 1974, p.65).

Considerando que as teorias administrativas são variáveis dependentes do processo de evolução social, política, econômica e tecnológica, as organizações têm a necessidade de evoluir em seus conceitos, formas e limites, uma vez que estas sofrem impactos do ambiente onde estão situadas. Partindo das premissas da teoria da contingência sobre formas organizacionais e considerando a rapidez das mudanças nos mercados, Ferreira et al (2006, p.21) recomenda que “Quando predominam a incerteza, a instabilidade e a imprevisibilidade, revela-se recomendável a adoção de modelos predominantemente orgânicos.”, e apresenta, conforme quadro 1 uma comparação entre as características das abordagens mecânica e orgânica.

<b>Características básicas de cada abordagem</b>	<b>Mecânica</b>	<b>Orgânica</b>
<b>Ambiente</b>	Estável	<b>Instável</b>
<b>Tarefa</b>	Padronizada	<b>Mutável/emergente</b>
<b>Controle</b>	Regras e regulamentos	<b>Maior fluidez</b>
<b>Autoridade</b>	Centralizada	<b>Descentralizada</b>
<b>Participação</b>	Obediência	<b>Solução de problemas</b>
<b>Comunicação</b>	Vertical	<b>Informal/mais horizontal</b>

#### **Quadro 1 – Formas organizacionais.**

Fonte: Ferreira et al, 2006, p. 121.

A grande vantagem dos modelos orgânicos é sua flexibilidade. Porém, há que se alertar para a proposta e utilização de modelos, vez que

[...] aprendemos que cada um deles pode ser excepcional ou desastroso; o resultado depende do contexto ou da contingência em que é usado. Desse modo, o essencial para a gestão não é o instrumento, mas as competências de análise, integração e aplicação efetuadas, na prática, pelos gestores. (FERREIRA, et al., 2006, p.129).

Como conseqüência da proposta de modelos, atualmente discute-se duas dimensões presentes nos modelos de gestão: forma e função. Conforme descreve Ferreira et al. (2006), ao longo do tempo, o foco das teorias administrativas tem se deslocado da forma para a função, ou seja, da configuração organizacional para as tarefas que precisam ser cumpridas, o que implica reconhecer a característica peculiar de cada organização que esses autores identificam como singularidade.

Embora se deva considerar que modelos de gestão são limitados e não são capazes de oferecer soluções prontas, o reconhecimento da singularidade de cada organização leva gestores que desejam ter sucesso na condução da gestão a caminharem alinhados com as novas propostas que têm evoluído para uma perspectiva cada vez mais integrativa.

De acordo essa abordagem, “Ser eficiente significa desempenhar tarefas de maneira racional, otimizando a relação dos recursos despendidos com os resultados alcançados e obedecendo às normas e aos regulamentos aplicáveis.” (FERREIRA, et al. 2006, p.21). Para tanto é necessário manter coerência e compatibilidade do modelo de gestão com as características da organização. Além disso, os gerentes precisam conhecer a organização em que atuam, pois

Para terem sucesso de modo consistente, os bons gerentes precisam ter habilidade não apenas em avaliar pessoas, como também em avaliar as capacidades e incapacidades de sua organização como um todo. (RODRIGUES, 2005, p.28).

Nesse sentido, os gestores necessitam estar atentos para três fatores básicos que implicam nos resultados organizacionais, e que, “[...] os fatores que definem as capacidades e incapacidades de uma organização evoluem ao longo do tempo: eles começam nos recursos; em seguida, passam para processos e valores visíveis e articulados; e finalmente migram para a cultura.” (CHRISTENSEN; OVERDORF, 2005, p.35).

Para atingir os resultados projetados é recomendável que os gestores avaliem suas potencialidades em termos do que podem e não podem fazer e do que dispõem para colocar em prática os planos e executar suas atividades ou promover qualquer processo de mudança inovadora.

Na visão de Christensen e Overdorf (2005), os recursos são caracterizados em dois grupos, tangíveis e intangíveis, e correspondem a equipamentos, pessoas, tecnologia, dinheiro, no primeiro grupo, e design de produtos, informações, marcas e relacionamentos com fornecedores, distribuidores e clientes, no segundo grupo.

Os processos correspondem, em linhas gerais, ao modo como as tarefas são executadas dentro de uma organização e podem ser formais ou informais, na medida em que os primeiros são visíveis, definidos e documentados e os segundos constituem as rotinas ou modos de trabalhar, que evoluem no tempo, mas são menos visíveis. Estes últimos têm grande possibilidade de representar as capacidades mais importantes que dão suporte à tomada de decisão pelos gestores. A dimensão valores traz na sua essência a definição do que uma organização pode ou não pode fazer; e que de acordo com Christensen e Overdorf (2005, p.31) “Os valores de uma empresa refletem sua estrutura de custos ou seu modelo de negócios, porque estes definem as regras que seus funcionários devem seguir para que a empresa prospere.”.

As capacidades da organização serão fundamentais para evitar uma ruptura no modelo de gestão e é responsabilidade dos gestores “[...] entender precisamente com que tipos de mudança a organização existente é capaz e incapaz de lidar.” (CHRISTENSEN; OVERDORF, 2005, p.28).

Para compreender a importância da consolidação das capacidades essenciais de uma organização é necessário compreender que “[...] a cultura organizacional desenvolvida nas grandes empresas é o veículo de um imaginário que as legitima como a principal fonte fornecedora de identidade para os indivíduos que nela trabalham.” (FREITAS, 2002, p.11). Portanto, migrar para a cultura corresponde a ter confirmada a consolidação dos processos que se tornaram definidos na organização, bem como a aglutinação dos valores a partir da adoção de um modelo de negócios no qual os recursos são importantes, mas não constituem a capacidade determinante para o sucesso do empreendimento.

A absorção dos fatores mencionados, assim como o êxito da gestão depende ainda da atuação de uma liderança efetiva na organização cuja função, em termos bem gerais, é fazer acontecer. O exercício da liderança está diretamente associado ao exercício do poder, pois “[...] nenhuma relação concreta entre indivíduos ou grupos humanos poderá jamais ser despojada de sua dimensão de poder.” (CROZIER, 1983, p.19).

Reverendo-se a evolução histórica das ciências administrativas, identifica-se a presença da dimensão poder no contexto sócio-político-econômico, pois, mesmo estando mais vinculado à filosofia e à ciência política, sua incorporação a esse campo do conhecimento, além de outros, tem contribuído para a compreensão das inter-relações que permeiam as organizações. Portanto,

Ao estudar as organizações e as relações de poder que se processam em seu interior, é fundamental desvendar não apenas o que se dá na aparência, mas igualmente o que não se deixa ver. É correto afirmar que nem sempre as relações de poder podem ser observadas de forma direta, que é preciso encontrá-las também na estrutura, nos modelos de gestão, nas políticas e estratégias organizacionais. (FARIA, 2003, p.91-92).

Tratando sobre gestão de instituições de ensino superior, Tachizawa e Andrade (2006, p.16-17) concluíram que

[...] os modelos que tradicionalmente direcionaram a administração do ensino superior no mundo parecem caminhar para sua total inviabilização. [...] esta nova fase estaria a exigir uma postura diferente do gestor, executivo e técnico em educação, voltada para uma administração profissional de suas instituições de ensino superior [...].



Destacando que uma instituição de ensino superior possui peculiaridades próprias que a diferenciam de outros tipos de organização, Tachizawa e Andrade (2006) propõem um modelo de gestão que leva em consideração o ambiente onde a instituição está inserida e tem por base os elementos-chave:

- planejamento estratégico;
- projeto pedagógico;
- indicadores e *benchmarking*;
- processos, configuração organizacional e tecnologias da informação;
- recursos humanos;
- qualidade e critérios de avaliação.

A proposta de Tachizawa e Andrade (2006) utiliza a filosofia da qualidade aplicada num enfoque sistêmico em que são identificados todos os processos sistêmicos-chave para dar suporte ao planejamento estratégico e atingimento dos objetivos estabelecidos. O modelo considera também a necessidade de atendimento aos critérios legais de avaliação a que se submetem as instituições de ensino superior uma vez que

A importância da avaliação do ensino superior não se limita ao seu potencial para a elaboração de diagnóstico. Ela é instrumento capaz de contribuir para o conhecimento da realidade dos cursos e, a partir daí, estimular a reflexão sobre o presente e as aspirações futuras e catalisar as discussões sobre o caminho a trilhar, sobre o modelo desejado e sobre as estratégias para a construção desse modelo. (TACHIZAWA; ANDRADE, 2006, p. 252)

A concepção dessa proposta de modelo baseado na avaliação teve como cenário o que os autores consideraram um ambiente global e uma nova era em termos de competição para as organizações porque “Nenhuma instituição de ensino superior, enfim, pode-se dar ao luxo de descansar sobre seus louros; cada qual tem que inovar incessantemente para poder competir e sobreviver.” (TACHIZAWA; ANDRADE, 2006, p. 22).

## **2.2 Noções de Estado e Reforma do Aparelho do Estado**

Para discutir as características de gestão e controle presentes na gestão de uma universidade pública federal tendo como ponto referencial a Reforma do Estado

faz-se necessário apresentar as noções de Estado, reforma e gestão pública que servem de base para o trabalho.

Para Meireles (2003, p.58) o Estado “[...] é constituído por três elementos originários e indissociáveis: *Povo, Território e Governo soberano.*” (grifo do autor) e “[...] o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado [...]”. Essas variações são do ponto de vista sociológico, político, constitucional e civil. Portanto, o Estado é definido como uma instituição organizada política, social e juridicamente, e com uma população que ocupa um espaço físico, denominado território. É dirigido por um governo e composto por um conjunto de instituições: governo, administração, forças militares e polícia, judiciário e legislativo. Suas inter-relações garantem a soberania e dão forma ao sistema estatal.

A configuração política do Estado é determinada pelo momento histórico e pode-se reconhecer que o Brasil, ao longo do tempo, apresentou diversas características na sua formação. Para Medauar (2003), essas características podem se manifestar na forma de Estado absolutista, liberal, de direito, democrático e social.

De acordo com o Plano Diretor (1995, p. 90)

[...] o Estado é a única organização dotada do poder extroverso. É o aparelho com capacidade de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. [...] O Estado, porém, é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição.

O Estado é representado pelo governo, que são figuras distintas, o que requer fazer a diferenciação entre estas duas instituições. Esse esclarecimento é indispensável para evitar uma confusão que é comum e que acarreta interpretações inadequadas, a principal delas é o uso freqüente dos termos como sinônimos. Para permitir uma maior compreensão das duas figuras jurídicas apresenta-se a explicação de Miliband (1982, p 67), para quem

[...] o governo fala em nome do Estado [...] Era ao Estado que se referia Weber quando afirmou, numa frase famosa, que para existir ele deveria ‘reivindicar com êxito o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território’. Mas o ‘Estado’ não pode exigir nada, apenas o governo em exercício ou seus agentes devidamente credenciados podem fazê-lo.

A partir desse conceito, verifica-se que o Estado é a instituição maior onde se situam as demais instituições e poderes, porém o Estado necessita de um governo para agir em seu nome. Essa representação do Estado pelo governo tanto é interna



como externa e compatível com as políticas adotadas para a gestão no limite de suas fronteiras e para as relações internacionais com outros países e instituições. Com o crescimento econômico global, as fronteiras físicas das nações foram submetidas a um processo de fragilização para integrar-se a um contexto de maior inter-relacionamento entre os países.

Considerando a perda de poder pelo Estado-nação para ditar políticas macroeconômicas, Ohmae (1999) defende que os fatores que desestabilizaram o modelo de Estado tiveram início com o fim da guerra fria entre União Soviética e Estados Unidos em razão desse fato ter provocado uma reação dos cidadãos, por todo o mundo, que vislumbraram a possibilidade de obter para si e suas famílias melhores condições de vida e o mercado internacionalizado começar a dar mostrar de que poderia satisfazer essas aspirações disponibilizando produtos com preços mais acessíveis.

Essa visão está presente na afirmação de que

[...] à medida que o funcionamento de mercados de capitais genuinamente globais compromete sua capacidade de controlar taxas de câmbio ou de proteger suas moedas, os Estados-nações têm se tornado inevitavelmente vulneráveis à disciplina imposta por opções econômicas feitas em outros lugares por pessoas e instituições sobre as quais não têm nenhum controle possível. (OHMAE, 1999, p.6).

Para apresentar as características do Estado-região, figura que emerge dessa economia sem fronteiras em substituição ao típico Estado-nação, Ohmae (1999) elaborou um quadro comparativo entre o que ele chama de regras antigas, relacionadas a era industrial, e novas regras, relativas a era da informação, que se impõem como determinantes para a mudança de modelos de gestão dos Estados, conforme transcrito no quadro 2.

<b>Ascensão do Estado-Região*</b>		
<b>Regras Antigas</b>		<b>Novas Regras</b>
		
<b>Época</b>	<b>Séculos XIX-XX</b>	<b>Final do Século XX-século XXI</b>
<b>Descrição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsionada pelos governos dos Estados-nações</li> <li>• Soberania Nacional</li> <li>• Forte controle por forças centralizadas</li> <li>• Sensível às fronteiras</li> <li>• Favorece o capital nacional e protege as empresas nacionais</li> <li>• Visa à prosperidade no Estado individual através do crescimento econômico baseado na indústria e nas exportações</li> <li>• Iniciativas do governo</li> <li>• Bom governo fortalece os setores industriais prioritários</li> <li>• Mudança ocorre gradualmente com o passar das décadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsionada por capitais privados e pela informação</li> <li>• Soberania dos cidadãos</li> <li>• Redes autônomas de empresas privadas e entidades regionais interdependentes</li> <li>• Inerentemente sem fronteiras</li> <li>• Acolhe o capital estrangeiro e empresas/habilidades classe mundial, criando empregos de alta qualidade</li> <li>• Visa à prosperidade regional harmoniosa baseada em empresas interdependentes e centradas em redes de computadores, criando serviços ricos em informações para capturar valor dos clientes</li> <li>• Iniciativas dos empreendedores</li> <li>• Bom governo fomenta o desenvolvimento regional, não-focalizado num setor específico</li> <li>• Mudança ocorre subitamente em meses a anos</li> </ul>
<b>Vitoriosos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alemanha</li> <li>• Japão/"Novos Japões"</li> <li>• Reino Unido</li> <li>• Estados Unidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hong Kong/Shenzhen</li> <li>• Cingapura/Johor/Batam</li> <li>• Taiwan/Fujian</li> <li>• Sul da China (Delta do rio Pearl)</li> <li>• Sul da Índia (por exemplo, Bangalore)</li> <li>• Norte do México/Sudoeste norte-americano</li> <li>• Vale do Silício</li> <li>• Nova Zelândia</li> <li>• Lombardia</li> <li>• Noroeste dos Estados Unidos</li> </ul>
<p>* Estado-região definido como uma área (muitas vezes transnacional) desenvolvida em torno de um centro econômico regional, com uma população de poucos milhões a 10-20 milhões.</p>		

**Quadro 2 – Mudanças na unidade operacional otimizada à medida que passamos da era industrial para a era da informação.**

Fonte: OHMAE, 1999 p. 141

Ainda em relação ao Estado-nação, Ohmae (1999, p. 73) se manifesta dizendo que “[...] a questão básica continua sendo a proteção – de território, de

recursos, de empregos, de setores industriais, mesmo da ideologia.”, e defende que estes Estados nacionais devem adotar uma nova postura diante da realidade mundial, em que a estabilidade de um governo depende da sua capacidade de adaptação às novas condições de desenvolvimento para evitar a perda de poder,

[...] os governos estão falhando no teste do desempenho. Ao mesmo tempo, esses ciclos vêm sistematicamente erodindo o espírito comunitário que tradicionalmente manteve essas nações coesas. Tudo isso, lembremos, está ocorrendo numa época em que os grandes fluxos da atividade econômica num mundo sem fronteiras não seguem mais os canais demarcados pelas linhas de fronteira dos mapas políticos. (OHMAE, 1999, p.50).

Essa realidade de mudanças como consequência do descrédito do modelo de intervenção estatal levou Abrucio (2006, p. 175) a afirmar que “O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa – todas interligadas.”

Para esse autor, os principais fatores desencadeadores da crise do Estado correspondem à própria crise econômica mundial, que gerou um período de grande escassez e recessão; a crise fiscal dos Estados, provocada pelo agravamento do déficit público; a ingovernabilidade, considerando que os governos tornaram-se incapazes de resolver seus próprios problemas; e, finalmente, o fenômeno da globalização que enfraqueceu o controle dos fluxos comerciais e financeiros pelos governos e fortaleceu as grandes multinacionais, o que, segundo Abrucio (2006, p.176) “[...] resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais ditar políticas macroeconômicas.”

Nessa linha de pensamento, Abrucio (2006, p.175) questiona, “[...] que tipo de Estado se deseja para o século XXI?”, considerando a agilidade de ação que o desenvolvimento econômico exige dos governos e que a manutenção de modelos administrativos baseados no modelo burocrático weberiano provoca uma crítica aos Estados, porque parecem representar um dos maiores obstáculos às mudanças que visam promover a modificação dos parâmetros de organização do setor público. A tarefa de mudar o setor público não é simples porque não há consenso nem neutralidade nos discursos de defesa das reformas.

De acordo com Kettl (2006, p.76), a idéia de reforma dos aparelhos de Estado esbarra em dois dilemas centrais, que são: “Um é o impulso para organizar governos que funcionem melhor e custem menos [...] O outro dilema é decidir o que o governo deve fazer.”. Para ele, muitas são as decisões a serem tomadas pelas autoridades

públicas para conciliar interesses políticos, compromissos e propostas que sejam realmente adequadas a redução do Estado.

Rezende (2004, p.15), por outro lado, apresenta um terceiro dilema como fator de obstáculo para o sucesso de reformas administrativas, como o caso do Brasil, o dilema entre ajuste fiscal e mudança institucional, porque

[...] ao mesmo tempo que o ajuste fiscal usualmente requer um maior controle sobre o sistema burocrático, a mudança institucional, sobretudo em contextos de maior demanda por descentralização, requer um menor controle sobre a burocracia. A tensão entre estas diferentes exigências quanto ao controle é um dos pontos críticos na implementação das reformas.

Explicando esse dilema, vê-se que a contradição é realçada na questão fundamental que é o controle exigido pelo ajuste fiscal que objetiva aumentar a eficiência e reduzir custos, tendo como contraponto a mudança institucional que vislumbra agilidade e leveza no aparelho burocrático do Estado. O aumento de controle exige a ampliação da estrutura formal e do sistema de carreiras para dar conta de fiscalizar as agências administrativas, organizações estas que surgem no contexto como alternativa para permitir maior agilidade no atendimento às demandas da sociedade, porém forçando uma redução dos mecanismos de controle sobre a atuação das agências.

Entre os principais promotores de reformas consideradas bem sucedidas são citados mais frequentemente o Reino Unido, a Nova Zelândia, Austrália, Suécia, França e Estados Unidos, sendo que cada um desses países adotou um determinado formato, entre os quais, a privatização agressiva de empresas públicas, terceirização de atividades que eram mantidas sob o controle do Estado, reengenharia de negócios e reinvenção do governo.

Um dos fundamentos mais utilizados na concepção dos projetos de reforma do Estado, de acordo com a literatura disponível, a teoria da agência, centra o foco no relacionamento principal *versus* agente, tendo balizador da ação gerencial de interesse das partes, os sistemas de controle interno e externo. Esses sistemas são implementados porque

“[...] infere-se o pressuposto que o agente nem sempre vai agir no melhor interesse do principal. A este cabe limitar interesses divergentes aos seus estabelecendo incentivos apropriados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento destinados a limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente.”. (FONTES FILHO, 2003).

Referindo-se a teoria da agência e aos tipos de relacionamentos, os quais caracteriza como governo/agentes econômicos; políticos/burocratas e cidadãos/governo; e à natureza dessas relações que são respectivamente de regulação, supervisão/ acompanhamento e responsabilização, Przeworski (2006, p.39), numa contestação aos defensores do Estado regulado exclusivamente pelo mercado, manifesta a necessidade de intervenção do Estado e assim se expressa,

[...] a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos e que instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induzir a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista.

Przeworski (2006, p.40) considera que não há um modelo infalível para o desenho institucional do Estado uma vez que “Alguma ineficiência é inevitável, posto que os governos, como os cidadãos, são limitados pela informação e pelos custos transacionais.”, mas que

A intervenção estatal pode ser melhor do que a não-intervenção nos casos em que o desenho institucional permite que os governos intervenham na economia [...] há bons motivos para supor que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da organização interna do Estado – em particular, das relações entre políticos e burocratas – e do desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos. (PRZEWORSKI, 2006, p.52).

O primeiro dos dois dilemas que a discussão sobre reforma do Estado faz emergir: “[...] o impulso para organizar governos que funcionem melhor e custem menos. Táticas de curto prazo para cortar gastos têm feito com que, a longo prazo, seja ainda mais difícil se obter melhores resultados.” (KETTLE, 2006, p.76), remete à proposta defendida por Osborne e Gaebler (1998) que está preocupada em reinventar o governo e que, embora fale de governo empreendedor, não recomenda que a administração seja feita nos moldes das empresas porque “O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas.” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 21). Entretanto, essa proposta de reinvenção do governo deixa de contemplar benefícios sociais que os cidadãos desejam ter garantidos tais como saúde e educação.

Para Osborne e Plastrik (2005, p. 13), reinventar o governo

[...] significa a transformação fundamental dos sistemas e organizações públicas para aumentar drasticamente a eficácia, eficiência, adaptação e capacidade de inovação. Esta transformação é realizada através da mudança de propósitos, incentivos, contabilidade, estrutura de poder e cultura. (tradução nossa).

Esse posicionamento demonstra maior preocupação com o aspecto “funcionar melhor/custar menos”. Nos Estados Unidos, berço do movimento de reinvenção do governo, segundo Kettl (2006, p.77), “[...] o interesse em obter resultados rápidos dirigiu a reforma para o corte do número de funcionários do Estado – os mesmos funcionários públicos dos quais o governo teria de depender se quisesse obter resultados a longo prazo.”.

Entende-se, dessa constatação, que o modelo de reinvenção do governo não pode ser adotado sem contemplar a estruturação do Estado prevendo o curto e longo prazos para evitar um possível retrocesso à situação anterior. Isto sugere, também, que a simples adoção dos princípios de empreendedorismo, similar ao aplicado às empresas privadas, não soluciona os grandes problemas de um Estado.

O segundo dilema sobre reforma do Estado, de acordo com Kettl (2006, p.76), “[...] é decidir o que o governo deve fazer.”. Esse autor comenta que a preocupação tem sido identificar as partes do Estado a serem reduzidas, sem, contudo, definir o que o Estado deve fazer para funcionar. Em função disso, os reformadores fazem cortes e, a partir das sobras, definem o Estado e suas atribuições.

Tratando da realidade dos países em desenvolvimento, e nesse grupo se insere a América Latina, observa-se que foram afetados de maneira particular pela crise mundial, e forçados, por circunstâncias internacionais, a colocar na ordem do dia as discussões sobre soluções para a crise, entre elas a luta contra a pobreza, o compromisso com a democracia, a substituição do capitalismo mercantilista pelas economias de mercado produtivas e a reforma do estado populista tradicional.

Segundo Glade (2006), esta questão foi tratada de forma bastante peculiar nessa região porque três processos paralelos de mudança estavam em curso na região, na década de 1980, correspondendo ao processo de democratização dos países, o incentivo a liberalização e privatização dos serviços públicos e a criação de mecanismos regulatórios e de agências. Mesmo com esses processos em andamento, os países enfrentavam outras dificuldades estruturais assim explicadas por Catalá (2006, p.276)

[...] o maior problema para as sociedades latino-americanas em relação aos desafios do desenvolvimento atual não é tanto a carência de recursos naturais, econômicos ou humanos, mas antes, a inadequação e a ineficiência das instituições que condicionam a produtividade desses recursos.



A reforma nos países da América Latina exige uma abordagem mais adequada às peculiaridades de formação de sua organização interna e não deve se ater apenas aos aspectos da privatização e desregulamentação. Nesse sentido, Martins (1997, p.13) expressa sua preocupação com a reforma na região dizendo que

[...] qualquer tentativa de reforma das estruturas do Estado, para que possa ser bem sucedida, deve levar em consideração pelo menos três aspectos: em primeiro lugar, a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu em cada país; em segundo lugar, os processos que levaram (tradicionalmente ou recentemente) às disfunções do serviço público; e em terceiro lugar, a localização dos principais gargalos da administração pública.

Os principais entraves a serem transpostos para uma reforma bem sucedida na América Latina, conforme leciona Catalá (2006), decorrem da fragilidade dos sistemas de governo, da ausência de consolidação de regimes democráticos e, em especial, do surgimento de lideranças capazes de produzir uma arquitetura social que, conduzindo a governabilidade democrática com visão, legitimidade e capacidade para resolver conflitos, promova e sustente o desenvolvimento.

### **2.3 Brasil: Reforma e Gestão Pública**

Para compreender os efeitos das reformas no Brasil e a evolução dos paradigmas de administração pública é importante contextualizar, historicamente, mesmo que cada um deles não possa ser considerado puro ou excludente da presença ou da influência dos anteriores, e tenham suas características mais acentuadas ou prevalecendo em determinado período histórico.

Na discussão sobre crises e mudanças de paradigmas na administração pública brasileira, Keinert (2000) sintetiza, conforme quadro 3, sua visão da evolução da administração pública a partir da proclamação da república no Brasil, associando período, contexto institucional, paradigmas e características do campo de administração pública. Essa figura é trazida para, a partir dela, iniciar a retrospectiva histórica proposta.

Período	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de AP*
1900-29	Estado Liberal Regulador	Administração Pública como Ciência Jurídica		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalismo</li> </ul>
1930-79	1. Estado Administrativo	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930-45	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalização</li> </ul>
	2. Administração para o Desenvolvimento		1946-64	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimentismo</li> </ul>
	3. Estado Intervencionista		1965-79	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalidade e Competência Técnicas</li> </ul>
1980-89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratização</li> <li>• Conflito de Interesses</li> <li>• Recursos Escassos</li> </ul>
1990-...	Redefinição do Papel Do Estado	Administração Pública como Administração Pública		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Política Aliada à Competência Técnica</li> </ul>

### Quadro 3 - Periodização inicial da administração pública brasileira

Fonte: Keinert, 2000, p.210.(anexo II).

(\*) Administração Pública

O Brasil, objeto da colonização portuguesa, se manteve na condição de colônia até que o príncipe regente, pressionado pelos movimentos libertários, proclamou a independência mantendo um regime monárquico e, quase setenta anos depois, num golpe militar sem luta armada, comandado pelo Marechal Deodoro da Fonseca foi proclamada a república. Esse fato ocorreu como consequência de uma crise geral de insatisfação com a forma de governo vigente, com características totalmente patrimonialistas como decorrência da herança de administração patriarcal imposta pela coroa portuguesa.

O regime adotado não correspondia às aspirações de mudanças nos campos político, econômico e social, o que acabou se transformando no combustível que alimentou e deu forma ao golpe militar de 1889. Um fato relevante que contribuiu para o evento foi a experiência da classe política e da burguesia de comerciantes com um período de grande vitalidade nos negócios provocada “[...] por uma intensa febre de reformas como a que se registrou precisamente nos meados do século passado e especialmente nos anos 51 a 55.”, conforme relata Holanda (2006, p.74).

Embora tenha nascido de um ato autoritário, a proclamação da república foi o marco inicial do processo de democratização que durou até 1930, porém o governo

manteve a mesma característica de administração patrimonialista vigente no período colonial e no império.

Holanda (2006) explica o patrimonialismo no Brasil como resultante de uma conduta imposta aos jovens pelo círculo doméstico no período colonial e imperial, os quais, mesmo se separando da família para buscar uma formação acadêmica, normalmente na área jurídica que era a mais valorizada nos tempos do império, não perdiam o “vinco familiar” onde predominava o tipo de família patriarcal e uma das razões porque,

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...] Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; [...]. (HOLANDA, 2006, p.145).

Para Bresser Pereira (2001, p.4), a administração patrimonialista se acentua, no período pré-república, na medida em que a

[...] nobreza decadente perde as rendas da terra e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder todavia seu caráter aristocrático. [...] O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.

Por ocasião da proclamação da república já estava consolidado um modelo de administração pública patrimonialista, herdado do período imperial, onde

As esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder político na posse de um “patrimônio” de grande valor ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza [...] tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público. (PAULA, 2005, p.106)

De acordo com Filippim (2005), o patrimonialismo se consolidou junto com o Estado Moderno, no final da Idade Média, e tem como características centrais:

- os bens e os recursos públicos tratados como propriedade particular pelos mandatários;
- a falta de distinção entre público e privado e a aceitação social da utilização dos bens públicos para o enriquecimento pessoal;
- as relações entre os atores políticos e o quadro administrativo baseadas na lealdade pessoal e no clientelismo;
- favorecimento de aliados e parentes que impede a gestão profissional de recursos humanos.

O Estado brasileiro de dominação tradicional ramificou-se para a prática do clientelismo e, segundo Holanda (2006, p.146 ), “[...] é possível acompanhar ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.”. Para esse autor, um dos círculos fechados que maior influência teve sobre as formas de governo foi a família, que atuava com desenvoltura e supremacia impedindo que o funcionalismo patrimonial evoluísse para a racionalização, que é característica do modelo burocrático.

As reformas ocorridas no Brasil em 1936, sob a forma de reforma burocrática, e 1967, que pretendia ser uma reforma gerencial, não conseguiram alcançar seus objetivos porque segundo Torres (2006, p. 160) “[...] apresentavam em comum uma marca patrimonialista de nascença, que entende a administração pública como mecanismo preferencial de distribuição de privilégios e obtenção de apoio político.”.

A primeira reforma não conseguiu consolidar um modelo de administração burocrática nos moldes da burocracia weberiana, que tinha como princípios fundamentais a impessoalidade, a eficiência e a especialização dos servidores públicos. Adquiriu uma forma própria pelo tratamento dual em que os altos escalões foram favorecidos pela especialização e os servidores que cuidavam da rotina do serviço de atendimento direto ao cidadão não receberam treinamento para o desempenho de suas funções, ficando limitados a cumprir apenas as obrigações do cargo. De acordo com Filippim (2005, p.67) “Esses aspectos da burocracia no Brasil alimentaram a percepção corrente no senso comum de emperramento e desconfiança em relação ao serviço e ao servidor público.”.

De acordo com a concepção weberiana de burocracia moderna, a sua caracterização envolve alguns elementos essenciais que é possível resumir em um sistema de princípios rígidos, pelos quais a burocracia funciona de forma específica (Weber, 1982, p. 229):

- I - Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por lei ou norma administrativa. [...]
- II - Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. [...]
- III - A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. [...]
- IV - A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que caracteristicamente moderna – pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. [...]

V - Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. [...]

VI - O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada. [...]"

A partir desses princípios que representam o ponto de vista estrutural do modelo burocrático, devem ser considerados dois aspectos essenciais que caracterizam o processo burocrático como garantia de eficiência do setor público, a hierarquia e a divisão do trabalho. Do ponto de vista comportamental, de acordo com Filippim (2005, p.70), “[...] a burocracia se manifesta por meio de traços característicos, tais como a objetividade, a eficiência e a coerência.”.

Para Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 09) “[...] a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.”, sendo que a organização burocrática pode ser considerada um sistema social dominante no século XX, por estar presente em todos os setores produtivos e sociais, em particular no mundo ocidental.

Ao avaliar os aspectos negativos do patrimonialismo para o desenvolvimento brasileiro, Holanda (2006) considera que há vantagem do modelo burocrático sobre o anterior porque os funcionários públicos burocráticos se diferenciam dos patrimonialistas no exercício de cargos públicos em razão de que para os patrimonialistas

[...] as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 2006, 146).

O período iniciado com a República Velha até a era Vargas foi marcado pela atuação autoritária dos governantes com uma cúpula centralizadora, que perdurou como marca da administração pública brasileira, embora se deva reconhecer o esforço de modernização e profissionalização empreendido pelo governo que iniciava e que se constituiu numa forte tentativa de modernização do Estado patrimonialista.

Com a ascensão de Vargas ao poder, como consequência de um novo golpe, foram adotadas medidas para organização da administração pública federal, que

caracterizaram o período de 1930-1945 como um regime de governo de exceção com a particularidade de iniciar uma administração pública, baseada, numa nova tentativa, nos critérios da burocracia weberiana, que teve como ponto alto a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Entre 1945 e 1964, um período de fomento e implantação da indústria de base no Brasil, é reconhecido como um período de regime democrático e administração burocrática com caráter fortemente desenvolvimentista. Nesse período alguns núcleos de excelência na administração pública foram criados para dar sustentação aos grandes projetos nacionais, em especial no governo de Juscelino Kubitschek.

A interrupção de um governo democrático pelo golpe militar de 31 de março de 1964 que durou até 1985, trouxe como consequência positiva a reforma administrativa de 1967, com uma característica marcante de descentralização de atividades para dar maior agilidade aos meios administrativos para atendimento às demandas da sociedade através de uma legislação mais atualizada em relação ao planejamento governamental. Foi iniciada com base na centralização das diretrizes nacionais e descentralização dos órgãos estatais.

Além disso, também foram previstos instrumentos de racionalização, flexibilização, desconcentração e desburocratização administrativa. Nessa ocasião a administração indireta foi fortalecida e ampliada e a administração pública federal severamente fragmentada. Esta primeira tentativa de implantação de administração gerencial introduziu, no setor público, os princípios de racionalidade administrativa, planejamento e orçamento e descongestionamento das chefias executivas superiores.

Manifestando-se sobre a reforma de 1967 Torres (2006, p.160) diz que

Para a administração pública federal como um todo, o processo de descentralização para a administração indireta mostrou-se bastante perverso, uma vez que adiou indefinidamente a tarefa de reformulação da burocracia pública, permitindo que o problema se agravasse durante todo esse período.

A tentativa de modernizar o Estado brasileiro iniciada no governo Vargas teve como inspiração no modelo britânico vigente, e como principais características: critérios profissionais para o ingresso no serviço público; desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS, 1997). Nesse período o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado para

implementar a proposta de reforma aprovada por Vargas. Essa tentativa de mudança da administração pública, entretanto, recebeu forte resistência da parte de setores interessados em manter o caráter populista-clientelista vigente no patrimonialismo.

Por força da pressão e da necessidade de defesa de interesses pessoais por determinados grupos influentes na administração pública, o modelo burocrático no Brasil sofreu um processo de adaptação, o que resultou numa burocracia com características e valores diferentes da burocracia weberiana, que tem como princípio fundamental a racionalização. Com a visão desse desvirtuamento é que Holanda (2006, p. 146) afirma

[...] No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses.

De acordo com Martins (1997), as pressões sofridas pelo governo durante a implementação da reforma enfraqueceu-a em seus objetivos essenciais porque estabeleceu um padrão de dualidade que favoreceu o processo de adaptação já citado. Enquanto os cargos do alto escalão da administração pública atendiam aos princípios e normas da reforma, transformando-se na melhor burocracia estatal dos países latinos, os cargos do médio e baixo escalão foram deixados de fora dos rigorosos critérios de ingresso e administração de carreiras, tornando-se *moeda de troca* para os interesses clientelistas e de manipulação.

Foi esse padrão de administração pública com característica dicotômica que originou o tipo de burocracia própria do Estado brasileiro e que oferece obstáculos às mudanças que possam vir a ser implementadas no aparelho do Estado e, como diz Filippim, (2005, p. 70), “Se para Weber burocracia é sinônimo de organização e de eficiência, para o senso comum, ela se relaciona com emperramento e papelada e carrega um sentido pejorativo.”.

Embora admitindo que o Estado brasileiro necessitasse de ajustes mais profundos, o governo brasileiro considerou como o aspecto mais intenso da crise, no início da década de noventa, a governança do setor público. Portanto, a medida defendida como mais urgente foi o reaparelhamento do Estado porque

O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (PLANO..., 1995).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO DIRETOR, 1995, p.7) justificando a necessidade de reforma, realçou a face perversa do modelo burocrático vigente até então dizendo que “[...] o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.”. Abrucio (2006) comunga dessa visão porque considera que o modelo burocrático clássico é um dos inimigos comuns das reformas do Estado. Essa constatação refere-se à excessiva importância dada ao funcionamento da máquina administrativa onde o funcionário público transforma-se num ser todo poderoso.

No entanto, Evans (1999, p.115) entende que, embora tenha havido um desvirtuamento da concepção da teoria burocrática de Weber, esta foi pensada, como uma “[...] entidade corporativamente coerente, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual.”. Essa visão permitia creditar à burocracia o papel de elemento de sustentação do funcionamento dos meios de produção, dos mecanismos de gestão do Estado e funcionamento do mercado porque também atendia o interesse dos indivíduos.

Przeworski (2006, p.39) considera que a modernidade em termos de administração pública consiste em que “[...] o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer.”, nesse sentido a gestão pública deve estar voltada ao atendimento das necessidades do cidadão praticando a melhor relação possível entre ele e o Estado.

As mudanças impostas pelo novo ambiente demandam o envolvimento de todo o aparato do governo, especialmente na proposição de alternativas compatíveis com as práticas mundiais contemporâneas e que sejam capazes de aumentar a produtividade dos recursos disponíveis.

As propostas técnicas podem partir do seio do governo do momento, porém é necessário que as decisões sejam tomadas pelos detentores de mandatos legitimados pelo voto popular, conforme recomenda Bresser Pereira (2006), para garantir a participação da sociedade através de seus representantes.



Para Bresser Pereira (1997, p. 40) “Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade de governança.”. A governabilidade pode ser então entendida como a base política para dar sustentabilidade às decisões dos dirigentes do Estado. Por outro lado, governança corresponde aos meios para gerir o Estado, pois “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma [...]” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.40). Nesse sentido, a governança diz respeito à capacidade gerencial do governo, envolvendo os aspectos financeiro, técnico e gerencial necessários à prestação de serviços adequados à boa administração pública, permitindo um melhor desempenho em termos de governabilidade.

Na proposta de reforma do aparelho do Estado brasileiro foram estabelecidas segmentações das atividades até então desenvolvidas no âmbito do governo federal, definindo-se as variáveis e suas relações (forma de propriedade e de administração) apresentadas no quadro 4, como alternativa para restabelecer a governança do setor público.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>Núcleo estratégico</b> Legislativo, judiciário, presidência, cúpula dos ministérios	●			●	●
<b>Atividades exclusivas</b> Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica	●				●
<b>Serviços não-exclusivos</b> Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização	●			●
<b>Produção para o mercado</b> Empresas estatais		Privatização	●		●

**Quadro 4 – Setores do Estado, formas de propriedade e de administração.**

Fonte: MARE. Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995.

Enfocando o papel do Estado e, em particular, da administração pública nesse novo ambiente, a proposta brasileira foi apresentada defendendo que o modelo considera e mantém as características positivas da administração burocrática porque “A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de

basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.” (PLANO..., 1995, p.8).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 8) estabeleceu que a administração pública gerencial deve estar voltada

- (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.

Além dessas estratégias outras recomendações são delineadas, tais como:

[...] a prática de competição administrada no interior do próprio Estado [...]; a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos [...]; ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil [...]; e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (PLANO..., 1995, p.8).

Com o objetivo de disponibilizar as condições para implantação da reforma do Estado Brasileiro, foram submetidos à apreciação e aprovação do Congresso Nacional vários instrumentos legais para dar respaldo às ações de ordem prática que transpusesse para a realidade o que foi aprovado no Plano Diretor. Dentre estes, a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, que em seu artigo 3º, altera o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, inserindo no mandamento constitucional o princípio da eficiência. Com esse princípio quis o legislador garantir o pleno alcance de resultados que atendesse ao interesse público, como conseqüência de uma atividade administrativa eficiente.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO..., 1995) definiu as linhas sobre as quais seria centrada a atenção do governo para colocar em prática as ações que permitiriam empreender as mudanças propostas. De um lado, foi objeto de atenção às condições do mercado de trabalho e a política de recursos humanos, e, de outro, três dimensões:

- (1) a institucional-legal, relativa aos fatores de natureza legal;
- (2) a dimensão cultural, relativa a coexistência de valores patrimonialistas, burocráticos convivendo com novos valores gerenciais na administração pública; e
- (3) a dimensão gerencial, em relação às práticas administrativas.

Os principais delineamentos da administração gerencial, segundo Bresser Pereira (2006, p.243) são:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;

- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referente.

No Plano Diretor (1995) as áreas de educação e saúde, consideradas como atividade não-exclusiva do Estado, estão entre os setores cuja propriedade foi considerada de desempenho permitido tanto para o setor público como para empresas porque

[...] por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (PLANO..., 1995, c.5.2)

A operacionalização dessa proposta em relação à universidade não está claramente definida na proposta governamental, apenas menciona que a universidade será transformada em organização social, cujo princípio norteador é o da eficiência com um tipo de administração “necessariamente gerencial”.

De acordo com Filippim (2005, p. 103), “[...] a reforma necessária à administração pública não se restringe à introdução de tecnologia gerencial focada em controles, mas demanda, sobretudo, mudanças comportamentais na direção de assumir compromissos éticos de defesa do interesse público.”.

A reforma do aparelho do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) não se caracterizou como uma reforma de Estado mínimo, onde o Estado tem como incumbência executar os serviços mínimos necessários para a garantia da ordem pública e da legalidade, sem intervir diretamente na economia, que é uma característica da ideologia neoliberal. A proposta que Bresser Pereira se dispôs a estabelecer, como uma alternativa ao ajuste neoliberal, um modelo que chamou de “reforma gerencial” e, segundo Filippim (2005, p.96),

A ênfase foi a criação de instituições normativas e a adoção de princípios gerenciais, tais como a descentralização, a transferência de responsabilidade para os estados e municípios, a flexibilização da estabilidade e o fim do regime jurídico único dos servidores, a implantação de agências executivas e a criação de organizações sociais.

Considerando que a reforma brasileira de 1995 foi a primeira a ser proposta em pleno regime democrático com a necessidade de alteração do texto

constitucional, foi estabelecido um amplo e intenso debate em relação à estrutura do Estado, envolvendo uma difícil e lenta articulação do Poder Executivo com o Congresso Nacional para criar as condições jurídicas para a implantação das mudanças necessárias a concretização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

As dificuldades de implementação da reforma foram ampliadas com a crise cambial de 1999 e a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, eventos ocorridos em janeiro de 1999, reforçados, entre outros fatores, pela falta de regulamentação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Outro fator que emperrou substancialmente o avanço foi o posicionamento dos servidores em relação a flexibilização da estabilidade no serviço público, e segundo Torres (2006, p. 214)

É importante ressaltar que o resultado pífio da flexibilização da estabilidade demonstra, inequivocamente, a força da cultura patrimonialista no Brasil, sugerindo que gestores públicos e políticos ainda têm uma visão muito arcaica e clientelista da administração pública, recusando-se a utilizar instrumentos que impliquem descontentar clientelas e grupos políticos organizados.

Reforçando essa visão em relação às dificuldades enfrentadas para implementar as reformas, Torres (2006, p.178), referindo-se também aos servidores públicos, manifesta-se dizendo que “[...] a reforma administrativa defrontou, desde o início, um quadro político bastante adverso, tendo de superar uma resistência feroz e organizada, e contando apenas com um apoio discreto, disperso e pulverizado de poucos setores da sociedade.”.

Na busca por caminhos e instrumentos que inovem a gestão na administração pública não basta estabelecer um plano de reforma que contemple mudanças na legislação, os quais representam seus valores normativos. É necessário, principalmente, implementar um modelo que represente adequadamente o paradigma desejado e que leve em consideração os valores sociais e ambientais, organizacionais e individuais, vislumbrando a efetividade na realização das mudanças organizacionais.

Em se tratando de capacidade gerencial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO DIRETOR, 1995, p. 8) previu que a reforma “[...] 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.”. Seu direcionamento para o aspecto da governança na gestão pública contempla uma atenção especial à questão da migração de um paradigma burocrático, ainda impregnado da visão patrimonialista, para uma administração “essencialmente gerencial”, porém observando as limitações que o termo gerencial adquire quando se trata de aplicá-lo ao setor público.

Segundo Ferlie et al. (1999, p.42) “A teoria da administração pública, [...] argumenta que os papéis e as capacidades não são prontamente transferíveis do setor privado para o setor público porque a natureza das tarefas executadas é fundamentalmente diferente [...]”, principalmente se se considerar que as empresas vendem produtos e serviços, objetivam lucro e são controladas pelo mercado, enquanto a administração pública deve atender ao interesse público, sofrendo o controle da sociedade.

Para vencer o desafio de utilizar um modelo de gestão que seja compatível com a organização pública e atenda às necessidades da sociedade, Cavalcanti (2006, p.297) traz à discussão um fator essencial ao convívio no ambiente público e expressa sua preocupação com a influência de diferentes facções políticas no comando e interferindo nos resultados, induzindo decisões de modelagem organizacional, pois

[...] cabe observar que o desenvolvimento de modelagens organizacionais mais racionais está associado diretamente, no setor público, ao desenvolvimento do sistema político, no que se refere à capacidade de a sociedade fazer valer sua vontade, decorrente dos níveis de agregação e articulação de demandas efetivamente alcançados. (CAVALCANTI, 2006, p.297).

A visão mais discutida recentemente sobre gestão pública, que está focada na perspectiva da prestação de serviços voltada para o cidadão, também encerra conflitos e discussões sobre o modelo que melhor representa o paradigma de administração gerencial em construção. Entretanto,

Evoluir para uma administração gerencial, na qual os resultados devidamente aferidos sejam um incentivo eficaz, implica criar quadros institucionais e condições organizativas que viabilizem os sistemas de aferição. Não é uma tarefa fácil e exige tempo. (CATALÁ, 2006, p.304).

No que diz respeito às organizações públicas no Brasil, a proposta vislumbrada por Bresser Pereira (2006) para a gestão pública transitada de um modelo de administração burocrática para gerencial, apropriando-se dos conceitos e estruturas validadas pelo modelo burocrático, conforme descreve o (PLANO... ,1995, p. 8)

[...] a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se no processo para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Essa apropriação deve variar de intensidade de acordo com o setor do Estado onde ocorre. A variação, segundo Bresser Pereira (2006), precisa acontecer em razão de não se ter completado o ciclo considerado necessário para a consolidação da administração pública burocrática no país.

Procurando agrupar características específicas de gestão na administração pública gerencial ou nova administração pública, Filippim (2005, p.89) enfatiza que “[...] a prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade.”.

O quadro 5 apresenta um resumo das características da administração pública no Brasil, identificadas por Filippim (2005) e segundo essa autora distinguem os paradigmas de administração pública, trazendo as abordagens patrimonialista, burocrática e gerencial ou nova administração pública, que se adota como referencial para a análise das características presentes na Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Esse elenco de características é o que, teoricamente, se aplica às organizações públicas em geral e devem funcionar como identificadoras do paradigma de administração colocado em prática pelo governo brasileiro, tendo como um dos principais instrumentos norteadores da gestão pública a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que define que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas [...].

Entre os instrumentos de gestão pública mais amplos do governo brasileiro pode-se destacar o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária anual (LOA), Governo Eletrônico e o GESPUBLICA. Sendo que o PPA é o instrumento formal de planejamento dos investimentos do setor público e o Governo Eletrônico uma ferramenta virtual cujas diretrizes gerais incluem promoção da cidadania, inclusão digital, a utilização de

software livre como recurso estratégico, a gestão do conhecimento, a racionalização do uso de recursos públicos, integração de políticas, sistemas, padrões e normas no âmbito do governo federal e com outros níveis de governo.

<b>Abordagem Características</b>	<b>Patrimonialismo</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Administração Pública (NAP)</b>
Pressupostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lealdade pessoal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação e transparência.</li> </ul>
Processo de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoritismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização e formalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade.</li> </ul>
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado personalista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado centralizador regulador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado promotor do desenvolvimento.</li> </ul>
Estratégia ou Instrumentos de Gestão:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura do interesse público por interesses privados;</li> <li>• Fortalecimento de aliados;</li> <li>• mistura de bens públicos e privados;</li> <li>• clientelismo;</li> <li>• ação por simpatias;</li> <li>• pessoalidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impessoalidade;</li> <li>• divisão do trabalho;</li> <li>• hierarquização;</li> <li>• qualificação da gestão pública;</li> <li>• legalismo;</li> <li>• disciplina;</li> <li>• obediência à regra estatuída;</li> <li>• controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalização da gestão pública;</li> <li>• Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas;</li> <li>• Otimização de recursos;</li> <li>• Incorporação de inovações tecnológicas;</li> <li>• Excelência nos serviços públicos;</li> <li>• Avaliação constante e processual;</li> <li>• Construção de consenso;</li> <li>• Integração de políticas;</li> <li>• Aprendizagem organizacional;</li> <li>• Pluralismo de instrumentos, ferramentas e método;</li> <li>• Planejamento estratégico participativo.</li> </ul>
Solução de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aleatória: conforme os interesses do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluções inovadoras e arranjos em rede.</li> </ul>
Orientação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particularismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência, eficácia e efetividade.</li> </ul>
Foco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No cidadão.</li> </ul>
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento com base nos interesses dos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano elaborado pelo governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede.</li> </ul>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do <i>status quo</i> dos que têm poder político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do interesse público.</li> </ul>
Competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunir aliados;</li> <li>• Preservar interesse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar;</li> <li>• organizar;</li> <li>• cumprir normas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar políticas públicas;</li> <li>• Capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;</li> <li>• Inteligência estratégica;</li> <li>• Capacidade de planejamento;</li> <li>• Transparência;</li> <li>• Capacidade de diálogo;</li> <li>• Capacidade de aprendizagem contínua;</li> <li>• Conhecimento de novas tecnologias;</li> <li>• Conduta ética;</li> <li>• Visão sistêmica;</li> <li>• Capacidade de articular redes;</li> <li>• Capacidade de interlocução e negociação.</li> </ul>

**Quadro 5 - Características dos modelos patrimonialista, burocrático e NAP.**

Fonte: Filippim, 2005, p.101.

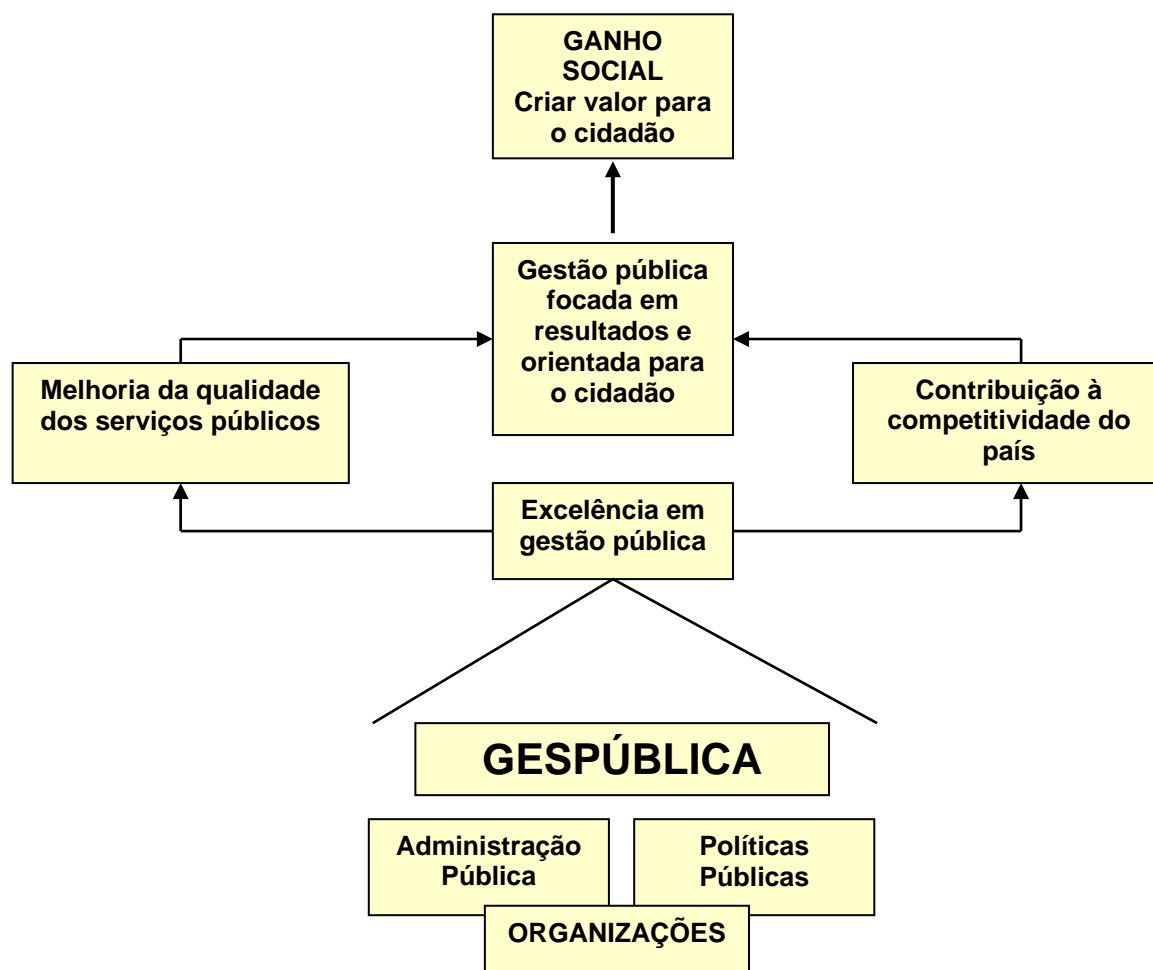
O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPUBLICA) é um programa que teve origem e corresponde uma evolução dos programas: Comissão de Simplificação Burocrática (1956), Programa Nacional de Desburocratização (1979), Sub-Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública (1990), QPAP-Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (1996), PQSP-Programa de Qualidade no Serviço Público (2000) e PQGF-Programa de Qualidade do Governo Federal. É um modelo de excelência em gestão pública correspondendo, de acordo com a definição do próprio programa, a um sistema de gestão de referência para as organizações do setor público, baseado em sete fatores-chave:

1. liderança
2. estratégias e planos
3. cidadãos e sociedade
4. informação e conhecimento
5. pessoas
6. processos
7. resultados

O GESPUBLICA tem como missão “promover a gestão pública de excelência, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.”, utilizando-se da estratégia de adesão dos órgãos públicos, em todas as esferas de governo, visando uma avaliação para concorrer ao PQSF-Prêmio de Qualidade do Serviço Público. Tem como fundamento os princípios constitucionais da administração pública e a gestão baseada em processos e informações com o principal objetivo de alcançar qualidade de excelência no atendimento ao cidadão.

O programa trabalha com a perspectiva do ciclo de melhoria continuada da gestão apoiando a construção de organizações públicas de alto desempenho, contando com uma rede de voluntários para realização das tarefas de avaliação dos órgãos candidatos ao prêmio, para alcançar até 2015 a visão de ganho social demonstrada na figura 1.





**Figura 1 – Visão do GESPÚBLICA até 2015.**

Fonte: BRASIL, MPOG (2006)

Embora seja um instrumento de gestão oficial do governo federal a sua utilização é opcional e, de acordo com as informações disponibilizadas no site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, a adoção do GESPÚBLICA pelos órgãos da administração direta e indireta do governo federal brasileiro ainda é limitada, não sendo possível mensurar o nível de utilização nessa esfera de governo.

Analisando o contexto de gestão pública sob a perspectiva de mudanças previstas pela reforma gerencial, Paula (2005, p. 173) entende que a nova administração pública não conseguiu cumprir o seu propósito em relação às demandas populares e mais “[...] que no Brasil a adesão à nova administração pública contribuiu para se continuar reproduzindo as características autoritárias que permeiam a história político-administrativa do país.”. Essa manifestação pode

traduzir-se na constatação de que o Brasil ainda está buscando um modelo de administração pública.

Toda essa discussão relativa a paradigma, modelo e reforma desemboca na necessidade de identificar como o Estado e o governo estão agindo para avaliar o nível de implementação das mudanças iniciadas a partir do Plano, e, principalmente, se a forma de controle adotada é indutora da mudança de paradigma ou representa um obstáculo às mudanças pretendidas.

## **2.4 Controle**

Este possivelmente seja o argumento da pesquisa mais provocativo quando se discute no contexto da universidade. Primeiro, porque não há consenso sobre o próprio termo controle aplicável às universidades, e, mais difícil ainda, é definir a que tipo de controle estas organizações efetivamente devem se submeter, dadas as suas peculiaridades.

Entretanto, considerando a delimitação estabelecida para trabalhar com documentos oficiais para identificar as características de gestão da Fundação Universidade Federal de Rondônia e do controle exercido sobre essa organização, serão adotadas as diretrizes estabelecidas pela reforma do aparelho do Estado, as regras utilizadas para a administração pública federal, entre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o conhecimento e a discussão que permeiam o macroambiente da universidade pública.

### **2.4.1 Visão Geral de Controle**

De acordo com Nakagawa (1995), na nova visão de controle não é possível conceber uma organização, independentemente de sua forma de constituição, tamanho e objetivo, que sobreviva sem implementar um processo de planejamento integrado com as crenças, valores e missão institucional, que vislumbre o controle e desenvolva um sistema de informações favoráveis a avaliação permanente dos objetivos propostos e, principalmente, sirva para reorientar o planejamento.

O controle é uma atividade em si mesma, mas está intimamente relacionada com o planejamento na medida em que “[...] controle e planejamento são processos

integrados que afetam todos os aspectos das atividades operacionais, incluindo a determinação dos objetivos e o desenvolvimento de planos de longo e curto prazos.” (FIGUEIREDO; CAGGIANO, 1997, p. 138).

Na visão de Johnsson e Francisco Filho (2002, p.5),

O processo de controle, que nada mais é do que um modelo de gestão voltado à abordagem sistêmica das organizações, diz respeito às atividades desenvolvidas pela Controladoria, necessárias à geração pró-ativa de informações para o processo de tomada de decisões. É necessário enfatizar que tais informações são decorrentes do monitoramento e controle, prévio ou não, da performance dos diversos setores e sub-sistemas de uma organização.

Um fator preponderante na configuração do controle das organizações é o modelo de gestão e, na visão de Nascimento e Reginato (2007, p.41),

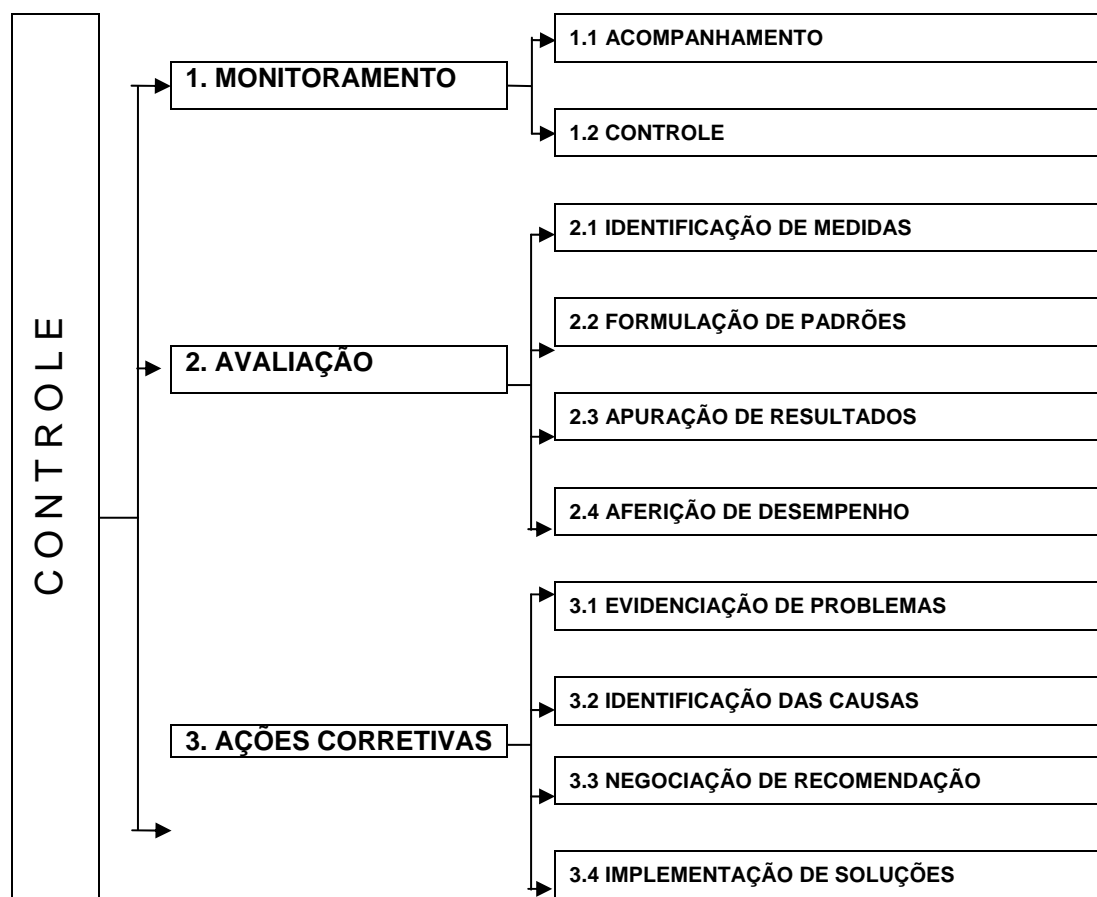
Os modelos são simplificações de um sistema complexo, projetados para determinar uma política de comportamento de um sistema, diante das variáveis existentes no ambiente, bem como para prever e avaliar as conseqüências da aplicação de tal política, acompanhar a evolução de planejamentos e simular e estimular eventuais situações de oportunidades e riscos.

A adoção de um determinado modelo está diretamente relacionada a realidade na qual a organização se insere tendo como norteadores:

- a. as crenças, princípios e normas;
- b. características que incluem formação de cultura organizacional, determinação de autoridade e responsabilidade, forma de comunicação e critérios de avaliação de desempenho.

É relevante ressaltar que o modelo de gestão e os gestores de uma organização tanto podem auxiliar no estabelecimento de um adequado sistema de controle como podem restringir os procedimentos e a atuação desse sistema, e até causar problemas, quando o exercício de controle não for considerado essencial para a confiabilidade dos atos e informações geradas.

O exercício do controle interno supõe a existência de planos e objetivos que serão submetidos aos três momentos considerados fundamentais: o monitoramento, a avaliação e as ações corretivas, num ciclo que possa garantir o aumento da eficiência e eficácia dos objetivos traçados pela organização que estão ilustrados na figura 2.



**Figura 2 - Ações essenciais no processo de controle.**

Fonte: Gestão Estratégica de Auditoria Interna, FUNDAJ, 2006.

Abordando a importância e aplicação do controle gerencial, Nakagawa (1993) estabelece três níveis a serem considerados:

- Estratégico, que é o nível de controle exercido pela Diretoria e alta administração e corresponde ao processo de decisão sobre os objetivos da organização e suas alterações; os recursos necessários para alcançá-los; e as políticas que governam sua aquisição e utilização.
- Tático, situado no âmbito da Diretoria e do administrador sênior, é o controle gerencial propriamente dito, pois se refere ao processo pelo qual os gerentes se asseguram de que os recursos são obtidos e utilizados eficazmente para o cumprimento dos objetivos da organização.
- Operacional, exercido pela Gerência de nível intermediário e baixo, refere-se ao processo que visa assegurar que tarefas específicas sejam executadas eficiente e eficazmente.

Nesse contexto, a controladoria aparece desempenhando funções vitais para o planejamento e o controle das organizações, que tenham ou não finalidades

lucrativas. As funções da controladoria, como contribuições para o aprimoramento da gestão, correspondem a um conjunto dos fatores informação, motivação, coordenação, avaliação, planejamento e acompanhamento, como parte de um ciclo de aprimoramento contínuo.

#### **2.4.2 Controle Interno**

Para a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI) “O controle interno é um instrumento gerencial usado para proporcionar razoável segurança de que os objetivos da direção superior estão sendo atingidos.” (RIBEIRO, 2004, P.94).

Na definição do Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA, EUA), o controle interno compreende os controles administrativos e contábeis. De acordo com Attie (1998, p.110), o AICPA afirma que um sistema de controle interno se projeta além das questões diretamente relacionadas com as funções dos departamentos de contabilidade e de finanças:

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração. (ATTIE, 1998, p.110)

Nesse sentido ressalta-se a mudança de ênfase do controle cuja estrutura era percebida apenas como uma preocupação com a gestão financeira e contábil sem se preocupar com a governança corporativa e a realização dos objetivos da corporação tais como lucratividade, crescimento e aderência aos padrões éticos.

Na figura 3 é apresentada uma visão geral dos elementos básicos e os principais objetivos relacionados ao controle interno.

<b>CONTROLE INTERNO</b>	
<b>Controle Contábil</b>	<b>Controle Administrativo</b>
<b>Compreende</b>	<b>Compreende</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salvaguarda dos ativos</li> <li>• Idoneidade dos registros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de organização</li> <li>• Procedimentos e métodos</li> </ul>
<b>Objetiva</b>	<b>Objetiva</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A veracidade dos registros</li> <li>• A legalidade dos atos</li> <li>• A fidelidade institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar o processo decisório</li> <li>• A eficiência operacional</li> <li>• O exame da conveniência e da oportunidade dos programas e projetos</li> </ul>
<b>Composição do Sistema Contábil</b>	<b>Composição do Sistema Administrativo</b>
<b>Pontos de Controle:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de contas</li> <li>• Plano de livros/registros</li> <li>• Plano de formulários</li> <li>• Planos de rotinas de trabalho</li> <li>• Controle físico dos ativos</li> <li>• Sistema de conferência, aprovação e autorização de gastos</li> <li>• Segregação de funções</li> <li>• Auditoria interna</li> </ul>	<b>Pontos de Controle:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto/contrato social</li> <li>• Regimento interno</li> <li>• Manual de organização (atribuições/competências)</li> <li>• Controle de qualidade</li> <li>• Estudos de tempos e movimentos</li> <li>• Treinamento de pessoal</li> <li>• Análise estatística de lucratividade por linha de produtos</li> <li>• Análise das variações entre valores orçados e incorridos</li> <li>• Controle dos compromissos assumidos, porém, ainda não realizados economicamente</li> </ul>

**Figura 3 - Objetivos do controle contábil e administrativo ou operacional.**

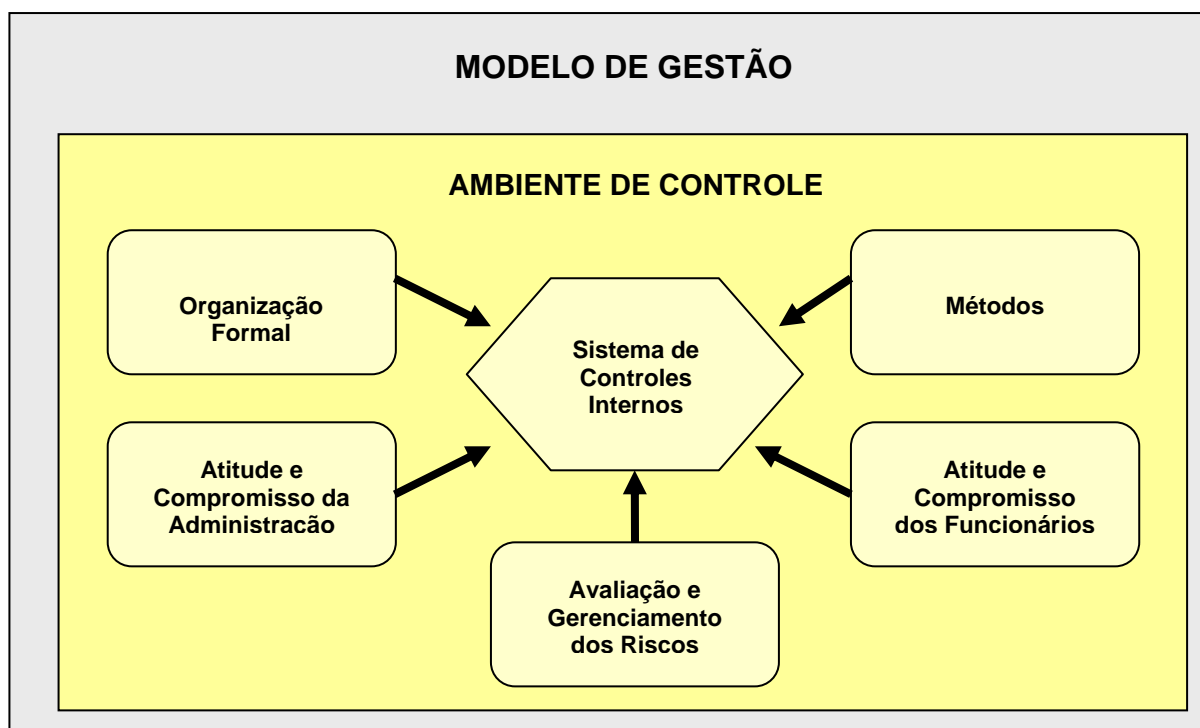
Fonte: JUND, 2006 p.385

Para Attie (2006, p.111), "O controle interno tem significado e relevância somente quando é concebido para garantir o cumprimento de um objetivo definido, quer seja administrativo ou gerencial.". Esse autor apresenta os fatores necessários a implementação de um sistema de controle interno:

- a. plano de organização;
- b. métodos e medidas;
- c. proteção do patrimônio;
- d. exatidão e fidedignidade dos dados contábeis;
- e. eficiência operacional; e
- f. políticas administrativas.

Sendo o sistema de controle interno um componente da gestão, Nascimento e Reginato (2007, p.97) consideram "[...] o ambiente de controle como a principal diretriz, isto é, o princípio mais importante para a formatação e a implementação dos

controles internos, visto que é com base nele que serão determinados os demais princípios.”, e expressam essa influência apresentando um modelo de gestão no qual todas as ações convergem para um ambiente favorável ao controle, conforme figura 4.



**Figura 4 - Ambiente de controle e sistema de controle interno.**

Fonte: Nascimento, Ott e Silva, 2007, p.98.

A criação desse ambiente e as práticas saudáveis de controle interno geram contribuição à divulgação (*disclosure*) de informações de qualidade e contribuem para a governança corporativa, valorização do investimento de acionistas ou proprietários e manutenção da competitividade.

### 2.4.3 Controle Interno na Administração Pública Brasileira

Fazendo um retrospecto histórico, constata-se que a preocupação com o controle das contas públicas já está presente na Constituição Imperial de 1824 que incumbiu a realização da receita e da despesa do Império a um “Tribunal”, a que denominou de “Thesouro Nacional” (art. 170), o qual tinha função executiva e não a nítida função de controle da receita e da despesa públicas, como acontece com os Tribunais de Contas de hoje.

A concepção de um Tribunal de Contas no Brasil vem de 1826, em projeto

apresentado ao Senado do Império por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges. Em 1845, Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, ao exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

O Tribunal de Contas só viria a ser criado efetivamente no primeiro ano da República, através do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de iniciativa de Ruy Barbosa. As constituições federais subseqüentes ratificaram a importância do órgão fiscalizador acrescentando ou excluindo atribuições relativas ao controle de regularidade das contas públicas e, ainda, de registro prévio das despesas, como é o caso dos contratos da administração pública, com uma concepção inspirada no modelo italiano de controle *a priori*.

De acordo com Filippim (2005, p. 60), na administração pública patrimonialista do Brasil, o Estado tinha uma forma centralizadora de administrar baseada na troca de favores, a partir de uma política de exploração das riquezas sem preocupação com o povoamento. Assim sendo, o “[...] poder estatal envolvia um grande aparato de controle, utilizando um corpo bastante volumoso de funcionários da coroa.”.

No modelo de administração pública burocrática o órgão de contabilidade é responsável pelo controle em razão da atividade estar focada nos balanços visando atender as regras sobre direito financeiro público, e porque funciona com uma racionalidade instrumental, “[...] na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados.” (BRESSER PEREIRA 1997, p.41). No sistema legal brasileiro essa característica de atendimento à legalidade vigora até hoje, em especial a Lei 4320/64 e o Decreto-Lei 200/67, convivendo com novo regramento sobre o papel do controle que se materializou a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu no

Art. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;



IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Fazendo parte de um sistema, onde as relações são interdependentes e interagem em busca do objetivo comum estabelecido, a função controle, consagrada na constituição de 1988, expandiu sua abrangência para todas as áreas da instituição pública. Não mais se limita às áreas orçamentária e financeira como antes, abrange também as áreas contábil, patrimonial e operacional, sendo esta última caracterizada pela confirmação do atingimento das metas e objetivos traçados pela organização para cumprimento de sua missão e pelos quais respondem os agentes públicos investidos em cargos ou funções elencadas no rol de responsáveis definido pela legislação atual e baseado nas características da organização. Sobre estes agentes recai a responsabilidade pela prática de atos de gestão junto aos órgãos de controle interno e externo.

Segundo Mileski (2003, p.140) “O controle é interno quando a própria administração procede ao controle sobre os seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza.”.

Tomando-se por base a definição de Attie (2006), verifica-se que o controle interno objetiva proteger o patrimônio, verificar a fidedignidade dos registros, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração, enquanto o controle externo, como auxiliar do Poder Legislativo, atua exercendo o controle político das atividades e relações entre os demais poderes, ou seja, a atuação dos representantes da população exercendo a função fiscalizadora na administração pública.

A atual normatização do controle interno na esfera do Governo Federal Brasileiro surgiu como consequência da constatação da importância dessa instância de controle que tem como incumbência contribuir para o aprimoramento da gestão pública exercendo atividades de controle preventivo, concomitante e *a posteriori*, a fim de reduzir o desperdício de dinheiro público e os níveis de corrupção na esfera pública.

O controle interno no âmbito do Poder Executivo é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) cujas competências estão estabelecidas no artigo 1º do anexo da estrutura regimental aprovada pelo Decreto 5683/2006, que assim define

A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e integrante da estrutura da

Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (BRASIL, 2006).

A CGU foi criada em 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31 inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU) e teve, originalmente, o propósito de combater, na esfera do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Em 2002, a Corregedoria Geral da União absorveu a Secretaria Federal de Controle Interno e Comissão de Coordenação de Controle Interno.

No decorrer dos últimos anos algumas alterações foram feitas na nomenclatura, estrutura e atribuições desse órgão, sendo que a última ocorreu com a publicação do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, através do qual passou a chamar-se Controladoria Geral da União (CGU) e ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

A estrutura de controle interno prevista tem por finalidade garantir que o Estado atue em conformidade com os princípios constitucionais explícitos e implícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, efetividade, motivação, finalidade pública e economicidade. No atendimento a esses pressupostos e utilizando as técnicas de auditoria e fiscalização, o controle interno é exercido sobre os atos da própria administração pública e de seus agentes.

Com o objetivo de antecipar-se aos problemas decorrentes da atuação dos gestores públicos existem princípios de controle interno, comentados por Peter e Machado (2003), que se constituem num conjunto de regras e diretrizes para nortear a gestão e o controle da organização pública, que se caracterizam como controle prévio e concomitante:

- a. relação custo/benefício – redução da probabilidade de falhas e desvios no atingimento de objetivos e metas;
- b. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários – para garantir a eficácia dos controles;

- c. delegação de poderes e determinação de responsabilidades – como instrumento de descentralização administrativa e responsabilização;
- d. segregação de funções - para separar as funções de autorização e execução;
- e. instruções devidamente formalizadas – com elevado grau de clareza e objetividade, a formalização visa garantir um grau de segurança para as ações e procedimentos;
- f. controles sobre as transações – para garantir a legitimidade dos fatos contábeis, financeiros e operacionais relacionados com a finalidade da organização;
- g. aderência às diretrizes e normas legais – para assegurar a observância aos planos, diretrizes, normas, leis, regulamentos e procedimentos internos.

Segundo Bresser Pereira (1997), os mecanismos de controle podem ser classificados a partir dos critérios institucional e funcional. Como critério institucional, o autor classifica:

- o Estado e seu sistema legal ou jurídico;
- o mercado, onde o controle acontece pela competição no sistema econômico; e
- a sociedade, que representa um mecanismo essencial de controle.

Como critério funcional temos:

- o controle hierárquico ou administrativo, exercido dentro das organizações públicas ou privadas;
- o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre organizações e indivíduos; e
- o controle econômico via mercado.

Para atender ao mandamento constitucional (art. 74), o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal realiza um conjunto de atividades que podem ser classificadas como:

- Essenciais, referem-se a:
  - avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual para comprovar a conformidade de sua execução;
  - avaliação da execução dos programas de governo que visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;

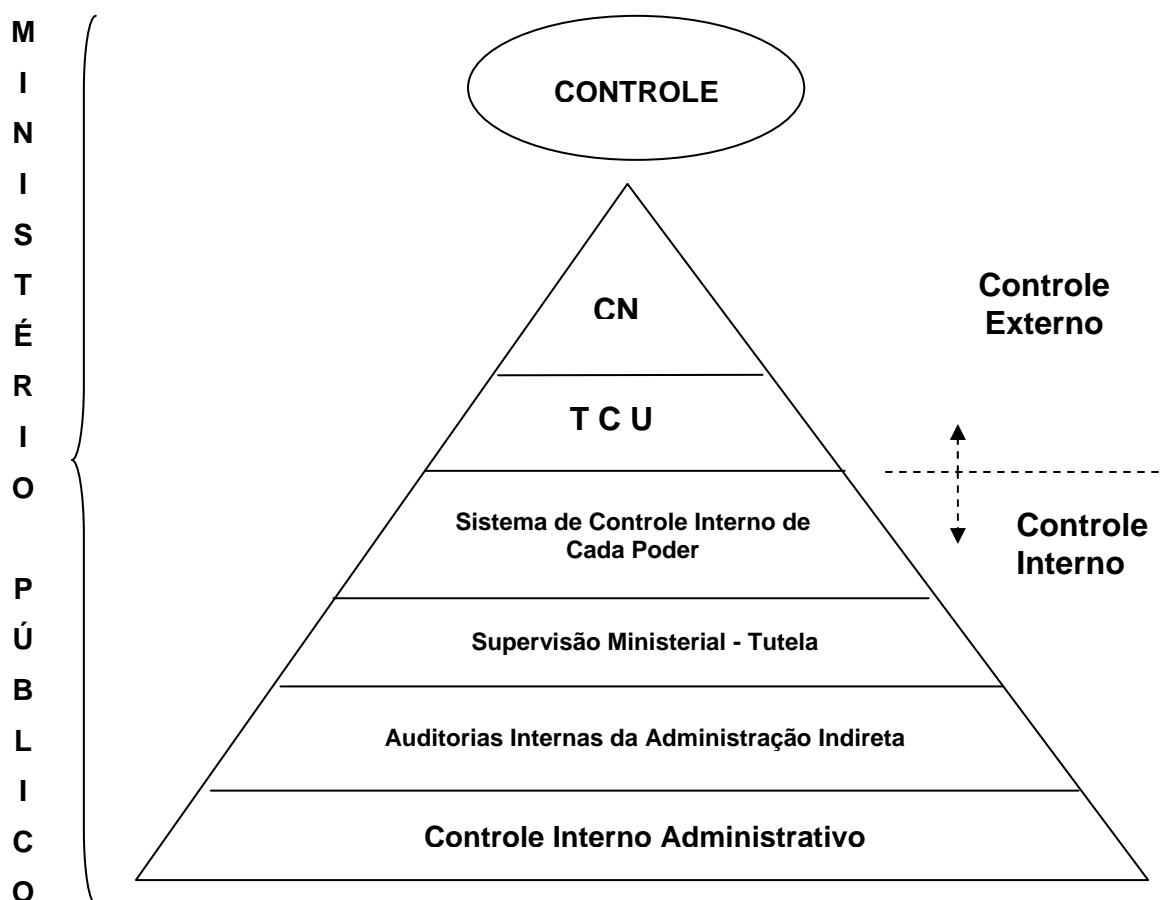
- avaliação da execução dos orçamentos da União para comprovar sua conformidade com os limites e destinações estabelecidos;
- avaliação da gestão dos administradores públicos federais para comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União visando aferir sua consistência e adequação;
- avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, visando a verificação do cumprimento do objeto avençado;
- avaliação das aplicações das subvenções, visando avaliar o resultado da aplicação das transferências de recursos concedidas pela União;
- avaliação da renúncia de receitas visando avaliar o resultado da efetiva política de redução discriminada de tributos e contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
- Apoio ao Controle Externo: corresponde ao fornecimento de informações e dos resultados das ações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ao Controle Externo e está relacionado a:
  - a) Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
  - b) Prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário; e
  - c) Ausência de prestação de contas.
- Orientação: prestar orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do Sistema de Controle Interno, inclusive a forma de prestar contas.
- Subsidiárias: fornecer subsídio para
  1. o Presidente da República, no exercício da direção superior da Administração Pública Federal;
  2. a supervisão ministerial;
  3. o aperfeiçoamento da gestão pública nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas; e
  4. os órgãos responsáveis pelas ações de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal, no ciclo da gestão governamental.

- Complementares: auxilia o cumprimento das obrigações de prestação e tomada de contas, correspondendo a
  - Elaborar a Prestação de contas anual do Presidente da República;
  - publicar os procedimentos e padronização a ser adotada na elaboração do processo de prestação de contas;
  - criar condições para o exercício do controle social sobre a execução dos programas e avaliação da gestão;
  - avaliar os mecanismos de controle social previstos nos programas de governo, verificando se estão constituídos, se estão operando e têm efetiva representatividade dos agentes sociais e se as atividades são realizadas de forma efetiva e independente;
  - divulgar, por meio eletrônico, as informações sobre a execução financeira das ações governamentais constantes nos orçamentos da União;
  - realizar auditoria de Tomada de Contas Especial, na ocorrência de desfalque, desvio ou prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário;
  - analisar os atos de admissão, desligamento, aposentadoria, reforma e pensão para subsidiar o Tribunal de Contas da União (TCU);
  - avaliar o desempenho das unidades de auditoria interna da Administração Indireta Federal; e
  - efetuar diligências buscando informações e esclarecimentos junto aos gestores públicos sobre qualquer ato orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional praticado por agente público a fim de subsidiar exames a cargo do Sistema de Controle Interno e TCU.

Esse conjunto de atividades é planejado para garantir o cumprimento do princípio da eficiência do gasto público, garantindo que os administradores atingiram as metas estabelecidas nos planos e orçamentos, respeitaram limites, prestaram contas e que os instrumentos de transparência da gestão pública estão devidamente disponibilizados para a sociedade. Na figura 5 apresenta-se uma configuração dos sistemas de controle da administração pública como norteador dos gastos públicos,

O sistema de controle interno da organização pública, embora seja decorrência de obrigação legal, é uma atividade de caráter permanente que deve estar presente em todas as atividades administrativas visando reduzir os riscos de

falhas e erros e estimular a eficiência para o alcance de um padrão mínimo de qualidade e, por consequência, de produtividade.



**Figura 5 - Rede de controle de aplicação dos gastos públicos.**

Fonte: Bugarin; Vieira e Garcia, 2003, p.74.

O controle na administração pública gerencial é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado, subentendendo que existem metas para atingir os objetivos planejados. Sendo assim, o controle deverá ter um padrão para servir como referência ou parâmetro de comparação. Neste sentido, deve-se considerar quatro elementos essenciais ao controle no setor público:

- padrão/modelo;
- uma medida;
- agente do controle;
- controlador.

O controle interno, exercido pela CGU pode ser complementado pelo auto-

controle, através de mecanismos estabelecidos pela própria organização pública ou, no caso das universidades, por um dos principais mecanismos que é a avaliação institucional, que permite uma visão global do conjunto de atividades e resultados na gestão das IFES.

Porém, há um dificultador no exercício da atividade de controle na universidade que é a falta de estabelecimento de padrões, uma vez que a forma de organização pretendida pela reforma não foi implementada e mesmo aquelas universidades criadas após 1995 (Leis 10419/2002, 10425/2002, 10611/2002 e 11153/2005) mantiveram a configuração das fundações ou autarquias vigentes anteriormente, com financiamento público integral.

Considerando os problemas de desempenho identificados nas tentativas de mudança de paradigmas de gestão e seus sistemas de controle, Rezende (2004) fala das razões para a não-cooperação com a mudança institucional no contexto da reforma, iniciada em 1995, e reporta-se ao dilema do controle como fator decisivo para retardar as ações necessárias à concretização das propostas e dificultar a elevação da performance na gestão pública.

O cerne da divergência está no fato de que o ajuste fiscal, um dos desencadeadores da crise, demanda mais controle sobre a burocracia estatal para gerar a redução de gastos públicos e como consequência o superávit, enquanto que a mudança institucional, no que se refere a proposta delineada pelo MARE na figura 3 relacionada à forma de propriedade (publicização ou privatização), requer flexibilização dos controles, residindo aí uma contradição (aumento e flexibilização do controle) que compromete a implementação das propostas e de acordo com Rezende (2004, p. 111) “[...] os incentivos necessários à cooperação com as reformas dependem em grande medida de como uma dada reforma articula a tensão entre controle e delegação.”.

A proposta de modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, vislumbrando que através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade (MARE, 1995).

O envolvimento da sociedade como partícipe do processo de controle reputa-se indispensável numa tentativa de conter os excessos que Martins (1997, p. 10) aponta como responsáveis pela corrupção e as fraudes, pois “[...] a corrupção nunca

atingiu as atuais formas e dimensões. Na verdade tornou-se um problema *sistêmico*.” (grifo do autor), uma vez que ele considera que o Estado não está suficientemente preparado para detectar as irregularidades e conter os gastos públicos.

O controle social é uma vertente em construção, surgida a partir da mudança de foco da administração pública que deixa de priorizar os procedimentos para enfatizar o controle dos resultados, demonstrando a nova perspectiva de administração gerencial. Esse novo ambiente exige a participação da sociedade numa atuação vigilante das ações do governo.

Bresser Pereira (1997, p.37), quando trata do leque de mecanismos de controle do Estado, diz que

A democracia direta ou o controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas - e é isto que importa neste contexto - para controlar as organizações públicas. Pode ocorrer também no plano político, através do sistema de plebiscitos ou referendos.

O controle social requer a redução da assimetria informacional existente entre o Estado e o cidadão, o que significa a criação de mecanismos adequados à comunicação de via dupla, Estado/cidadão e cidadão/Estado, em que o cidadão possa identificar, de acordo com Slomski (2005), os pressupostos básicos da governança corporativa no setor público: a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.

Entre as formas para viabilizar o controle social defendido pela reforma administrativa, o governo eletrônico é utilizado para a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na Internet, disponibilizando aos cidadãos as páginas de Transparência Pública, ampliando ainda mais as condições de conhecimento e controle do uso dos recursos gerados pelo pagamento dos impostos, embora o relatório da OECD considere que

[...] o potencial das novas tecnologias eletrônicas aplicadas aos processos de governo deve acompanhar outras mudanças paralelas, tais como: o advento de uma nova geração de líderes tecnicamente letrados; o aperfeiçoamento de tecnologias de interatividade, *feedback* e trabalho em grupo; maior prioridade dos tomadores de decisão em utilizar esses recursos extensamente; maior exigência da sociedade civil quanto a transparência, participação e eficiência.” (RUEDIGER, 2006, p.238).

Os espaços públicos mais conhecidos, instituídos pelo sistema legal para a representação e participação popular, são os conselhos de educação, saúde, da



criança e do adolescente, e ainda as ouvidorias dos diversos órgãos e as audiências públicas que os dirigentes eleitos têm o dever de promover para a prestação de contas pública ou *accountability*, além disso, precisam oferecer ao cidadão comum e à sociedade acesso completo a formas de participação efetiva.

Embora em relação ao aspecto de desempenho da atividade-fim o controle da educação superior e, por conseqüência, da Universidade seja coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e utilize como instrumentos para a realização da avaliação os mecanismos previstos na Lei 10.861/2004 que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a gestão administrativa e financeira das universidades públicas federais está sujeita aos mecanismos de controle estabelecidos pelo Governo Federal para os demais órgãos da administração pública, submetendo-as a regra geral. À exceção dos indicadores de desempenho da atividade acadêmica, introduzido por decisão do Tribunal de Contas da União em 2002, os demais fatores de avaliação de desempenho, em relação às dimensões administrativa e financeira, têm sido os mesmos para universidades e órgãos puramente administrativos.

O SINAES, como instrumento de avaliação, foi construído para abranger três aspectos de uma instituição de ensino superior, que são: avaliação das instituições (auto-avaliação e avaliação externa); dos cursos (reconhecimento e credenciamento) e do desempenho dos alunos (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes-ENADE). Além destes, foi regulamentado através do Decreto 6425, de 04.04.2008, o censo anual de educação, que coleta dados da instituição pública ou privada, adotando como unidade de informação o número de alunos, docentes e instituições.

No âmbito da UNIR, a primeira auto-avaliação foi iniciada com a nomeação da Comissão Permanente de Avaliação Institucional (CPAv) em 2005 e concluída em 2006 com a apresentação do relatório final contendo a chamada Agenda +25 e recomendações para dar prosseguimento às ações e melhorias no processo de gestão, com ênfase nos aspectos de gestão e comunicação. Entretanto, não foi possível identificar, oficialmente, medidas concretas para colocar em prática as recomendações finais do relatório de avaliação, a continuidade do trabalho da citada comissão, e, também, a segunda etapa da avaliação institucional, a avaliação externa.

A insuficiência e, às vezes, até a ausência dos instrumentos legais para atender às especificidades da instituição universidade, faz com que estas organizações sejam colocadas no mesmo patamar de avaliação dos demais órgãos públicos federais.

A partir da literatura consultada, resume-se no quadro 6 um elenco de características de controle interno na perspectiva dos paradigmas burocrático e gerencial sem particularizar para a organização pesquisada.

O enfoque adotado neste trabalho refere-se ao critério de controle funcional administrativo por se tratar do controle exercido no âmbito interno do governo federal e, embora a Fundação Universidade Federal de Rondônia disponha de uma unidade de controle interno, o foco é o controle exercício pela CGU.

Dimensão Controle	
Burocrático	Gerencial
<p>Paradigma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de procedimentos</li> </ul> <p>Orientação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle contábil-legal</li> </ul> <p>Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificação da legalidade dos procedimentos;</li> <li>• Verificação da conformidade dos gastos com a legislação orçamentária</li> <li>• Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento;</li> <li>• Avaliação de resultados e da execução de contratos.</li> </ul> <p>Momento do controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à <i>priori</i>, concomitante e à <i>posteriori</i>, com ênfase no <b>controle à priori</b></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;</li> <li>• Dar sustentação ao controle externo</li> <li>• Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União</li> <li>• Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legalidade</li> <li>○ Impessoalidade</li> <li>○ Moralidade</li> <li>○ Publicidade</li> </ul> </li> <li>• Responsabilizar os agentes públicos</li> </ul>	<p>Paradigma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de resultados</li> </ul> <p>Orientação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de desempenho</li> </ul> <p>Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da eficiência;</li> <li>• Economicidade;</li> <li>• Avaliação da eficácia (cumprimento de metas);</li> <li>• Avaliação da execução de programas de governo;</li> <li>• Avaliação da execução de orçamentos;</li> <li>• Exigência de <i>accountability</i> democrática;</li> </ul> <p>Momento do controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à <i>priori</i>, concomitante e à <i>posteriori</i>, com ênfase no <b>controle à posteriori</b></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar administradores de bens e serviços públicos;</li> <li>• Avaliar renúncia de receitas;</li> <li>• Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• legalidade;</li> <li>• moralidade;</li> <li>• publicidade</li> <li>• finalidade pública;</li> <li>• motivação;</li> <li>• impessoalidade;</li> <li>• legitimidade;</li> <li>• eficiência,</li> <li>• eficácia;</li> <li>• efetividade da gestão; e</li> <li>• economicidade;</li> </ul> </li> </ul> <p>Prestar apoio ao controle externo;</p>

#### Quadro 6 - Características de controle interno

Fonte: Construída a partir de Bugarin, Vieira e Garcia (2003) e legislação federal

## 2.5 Universidade

Considerando que este trabalho tem como objeto de estudo uma universidade pública federal, faz-se a contextualização da instituição no cenário da educação superior no Brasil.

O período exato de nascimento da universidade brasileira é motivo de controvérsias, alguns autores citam o período de chegada da família real portuguesa ao Brasil como o marco inicial, mas também se localiza em documento recente que sua criação ocorreu no ano de 1922, com o objetivo de conceder o título de Doutor *Honoris Causa* ao Rei Leopoldo da Bélgica, por ocasião de sua visita ao Brasil conforme UNESCO (2003).

Por força da herança portuguesa, o ensino superior no país desenvolveu-se de forma lenta, limitado pelo investimento governamental reduzido e pela característica de escolas isoladas que não se integravam buscando a formação de um sistema, pelo motivo de desejarem manter a autonomia que já dispunham. O desenvolvimento da educação superior no Brasil é, portanto, marcado por muitas oscilações no processo de consolidação.

A pesquisa revela que a dicotomia do ensino superior público-privado está presente nos debates desde o início do século XX, com alternância de períodos em que uma forma de financiamento predomina sobre a outra, porém caminham paralelamente ao longo do tempo. O ensino superior privado – instituído pela Constituição Federal de 1891 – esteve presente no cenário da educação brasileira explorado, inicialmente, por organizações confessionais e com o passar do tempo por organizações empresariais, amparadas pela legislação educacional em vigor, atuando em paralelo com o ensino público.

As mudanças mais significativas na educação superior brasileira ocorreram nas chamadas reformas do ensino de 1931, 1961, 1968 e 1996, anos em que foram aprovadas ou alteradas as leis de diretrizes e bases da educação para o país.

A reforma de 1968 apresentou como ponto fundamental a adoção de modelo único de ensino superior através da exigência legal de indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Em termos gerais, essa reforma foi considerada abrangente porque trouxe respostas a muitas críticas ao modelo universitário vigente até então, porém permitiu certo mascaramento das atividades de instituições particulares

quanto a pesquisa científica.

As principais mudanças na reforma de 1968 foram a abolição da cátedra; a instituição do departamento como unidade mínima de ensino; a organização do currículo em ciclos básico e profissionalizante; a obrigatoriedade do ensino superior em universidades aliando ensino à pesquisa; institucionalização da pesquisa; alteração do exame vestibular; e favorecimento a democratização das decisões internas.

Já nessa época a capacidade de ampliação do ensino superior público gratuito foi restringida em função do aumento do custo do ensino provocado pelo alto custo de manutenção das atividades de pesquisa, predominante nas instituições públicas, fato que favoreceu o crescimento do setor privado, e de acordo com as palavras de Martins (2002, p.5),

Deve-se salientar que a opção do setor público por universidades que aliassem o ensino à pesquisa elevou os custos do ensino público, restringindo sua capacidade de expansão, e abriu espaço para o setor privado atender a demanda não absorvida. Nada obstante, o dinamismo do crescimento do setor privado em busca do lucro pode ter ocorrido às expensas da qualidade.

A antiga discussão sobre ensino público-privado permanece e o que se identifica é que as instituições públicas são as responsáveis pelo grande volume de pesquisa científica realizada no sistema de educação nacional, fato que intensifica a limitação da expansão do ensino superior público gratuito.

A falta de heterogeneidade institucional, os padrões de qualidade acadêmica e o processo contínuo de avaliação que não se identificava na reforma de 1968 foram contemplados na proposta de reforma do ensino no Brasil que foi antecedida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. No Plano Diretor ficou clara a limitação das ações do Aparelho do Estado na área de educação, e de acordo com a segmentação setorial prevista, as definições para a universidade pública foram estabelecidas como:

- a. atividades de “serviço não-exclusivo” do Estado;
- b. forma de propriedade “pública não-estatal”, portanto sujeita à publicização;
- c. forma de administração gerencial; e
- d. instituição do tipo “organização social”.

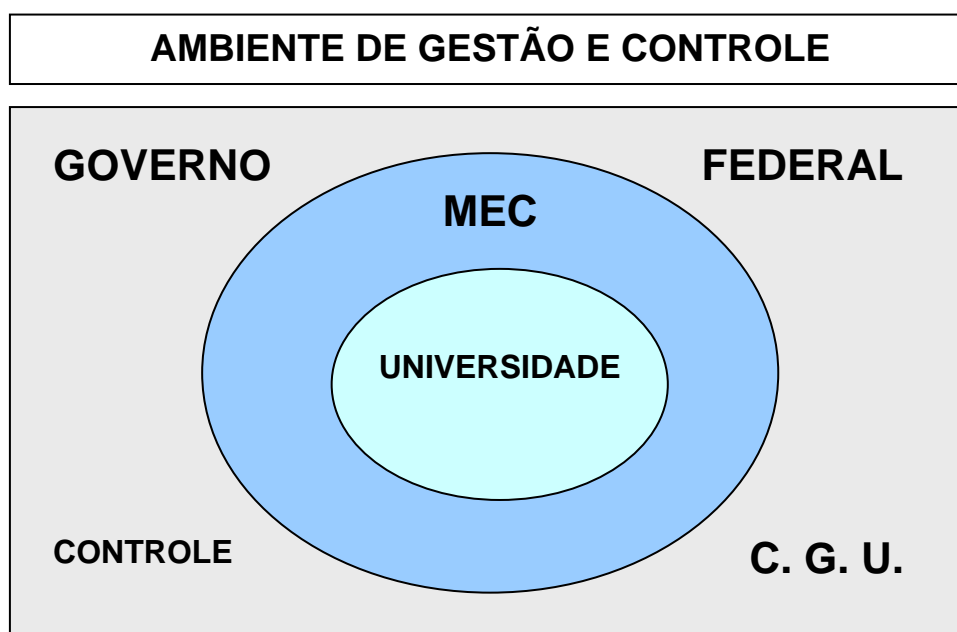
Como conseqüência disso, a reforma do ensino aprovada pela Lei 9394/96 - Diretrizes e Bases da Educação trouxe como componentes do sistema federal de ensino as instituições públicas e privadas com variados graus de abrangência ou

especialização, subdividindo-as, inicialmente, em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. A atualização do regulamento da Lei 9394/96 no ano de 2007 excluiu dessa lista as faculdades integradas e institutos superiores ou escolas superiores.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação favoreceu a expansão acelerada das instituições de ensino superior privadas, mas

Os dados disponíveis indicam que as universidades públicas ocupam posição fundamental no interior do campo acadêmico nacional e papel estratégico no processo de desenvolvimento do país. Basta assinalar, por exemplo, seus contínuos resultados positivos alcançados no Exame Nacional de Cursos, os elevados conceitos obtidos nas avaliações dos Programas de Pós-Graduação feitas pela Capes, sua contribuição para a construção da identidade nacional, etc. (MARTINS, 2008, p.5).

Na figura 6 apresenta-se a contextualização da universidade pública no ambiente foco do estudo.



**Figura 6 – Ambiente de gestão e controle da Universidade**  
Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Entre os princípios gerais de educação superior está assegurada a gestão democrática, correspondendo a participação da comunidade acadêmica e de representantes da sociedade em órgãos colegiados para tomada de decisões relativas às questões acadêmicas, forma de organização de seu quadro de pessoal, aplicação dos recursos disponibilizados pela União, como garantia do exercício da autonomia didático-pedagógica.

No entanto, dadas as peculiaridades da universidade, “O estudo de organizações universitárias, pela sua própria natureza, implica a análise de suas especificidades e das interações que ocorrem entre seus elementos.” (SIENA, 1993, P.7) e considerando que a universidade pública é uma organização cujo fator preponderante é a complexidade que

[...] não cabe em algum esquema simplificador, em nenhum rótulo, em nenhum lado, exclusivamente. [...] Enfrentar a complexidade das universidades públicas é realmente trabalho interminável. [...] E o tempo para mudanças organizacionais mais profundas não é imediato. Trata-se de processos que necessitam ser bem negociados internamente, sem o que não se consegue êxito algum nas transformações esperadas. (TRIGUEIRO, 1999, p.159-161).

O posicionamento de Trigueiro (1999) é pertinente se for considerado o tempo de tramitação do projeto de lei nº 4214/2004 no Congresso Nacional, que trata da proposta de alteração da Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação e do projeto de lei nº 7200/2006 sobre Reforma Universitária no Brasil, o que tem protelado a identificação do modelo de gestão para as universidades públicas.

Manifestando-se sobre a definição dos setores do Estado no Plano Diretor (1995) no qual a universidade foi incluída como setor de serviços não-exclusivos, Marilena Chauí (2003, p.3-5) diz que “A reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social [...] numa organização não há tempo para reflexão, a crítica, o exame dos conhecimentos instituídos, sua mudança ou sua superação.”, e que o caráter organizacional faz com que a universidade pública tenha que se adequar aos padrões de mercado através de um processo de adaptação às rápidas mudanças exigidas pelo ambiente.

Tecendo críticas ao projeto de reforma universitária em tramitação, Goldemberg e Durham (2005) afirmam que “[...] apesar de toda a retórica sobre autonomia, o projeto, de fato, retoma a velha tradição burocratizante e centralizadora do Estado brasileiro, descendo a minúcias de regulamentação que sufocam a liberdade de ensino e pesquisa.”.

Nos debates sobre ensino superior, como é de se esperar, não há consenso sobre os aspectos de autonomia, avaliação, qualidade, massificação e deixam claro que a universidade não pode ser tratada como uma organização pública comum, dadas as suas peculiaridades e a forte influência do aspecto político que permeia a instituição. As tentativas de reformas universitárias que nunca se consolidam são a prova contundente da efervescência do ambiente universitário. E, embora as

reformas não alcancem o nível idealizado pelos reformadores e não satisfaçam a todos no ambiente universitário, se os instrumentos que já estão disponíveis não forem efetivamente colocados em prática não poderão ser contestados nem servirão de base para o aperfeiçoamento do sistema de ensino superior do país.

O que se quer dizer é que, hoje, o ensino superior dispõe do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que está baseado no tripé da avaliação institucional interna, avaliação institucional externa e avaliação de desempenho dos estudantes de graduação através do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Se utilizado da forma como foi concebido, com a participação dos diversos segmentos, poderá representar um poderoso instrumento de gestão porque forçará a conscientização da comunidade universitária sobre seus problemas internos mais graves, forçará também a construção coletiva das soluções a partir da visão dos segmentos envolvidos nesse processo.

O desempenho da gestão na atividade-meio, incluindo administração e finanças, é assunto tratado subliminarmente e reflete, em grande medida, o despreparo da alta administração das universidades públicas federais para encará-lo como um problema real. O que pode propiciar esse quadro é a forma de escolha de dirigentes (docentes) sem exigência de preparação para a gestão administrativa e financeira de uma organização complexa que depende de recursos cada vez mais escassos para funcionar. A inabilitação para o exercício da gestão pode resultar em prejuízo em relação aos processos básicos de planejamento, avaliação e controle que são a base da realimentação e reformulação das estratégias para tomada de decisões.

Ésther e Melo (2008) identificaram que a publicação de trabalhos sobre a gestão das universidades é precária e insuficiente para definir a identidade gerencial dos gestores dessas organizações e que os reitores, ao assumirem o cargo se vêm num fogo cruzado, pois

[...] se atender a um determinado interesse, não atende a outro. Tal conflito não é trivial, pois quando perguntados sobre para quem trabalhavam, os reitores respondiam, em geral, que era primeiro para a comunidade universitária ou para o Conselho Universitário, e, depois, para o MEC. [...] os governos têm colocado em xeque os ideais históricos da universidade - em todo o mundo -, o que tem dificultado a ação gerencial dos reitores, na medida em que os ideais de produtividade e resultado têm sido implementados pelos governos." (ÉSTHER; MELO, 2008, p.10).

Ainda de acordo com esses autores, o dilema com que os reitores se deparam é fruto do ambiente de ambigüidades próprio da universidade (liberdade de

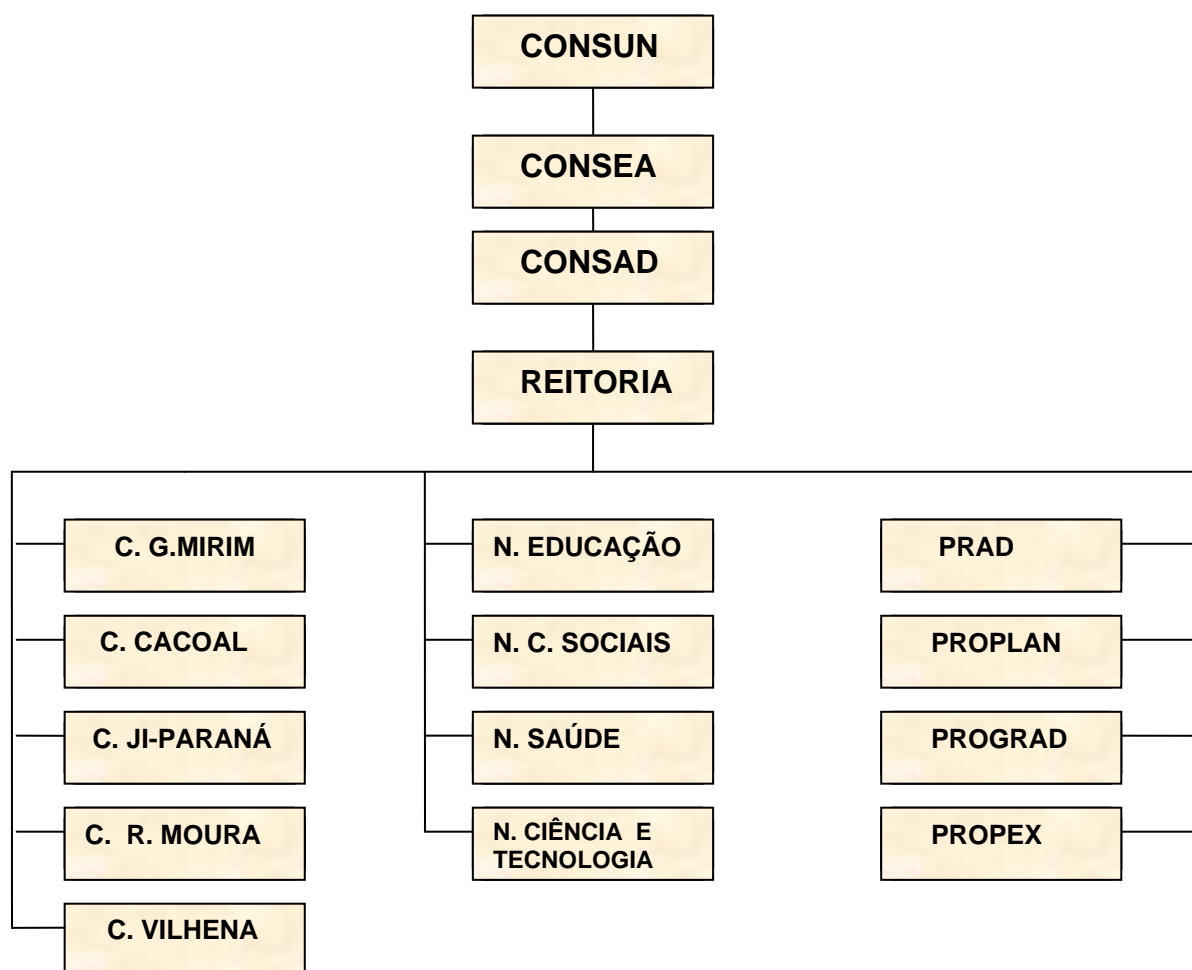
expressão e pensamento, pesquisa, extensão, pluralismo de idéias e busca do conhecimento) que se confronta com os ideais econômicos de produtividade, eficiência e resultados defendidos pela reforma do Estado, contexto que inclui a universidade pública.

Como componente do sistema federal de ensino superior, a Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) está inserida no macroambiente de gestão e de controle do Governo Federal. É uma fundação pública de direito privado criada pela Lei 7011 de 08 de julho de 1982, com vinculação ao Ministério da Educação, subordina-se ao cumprimento da legislação federal em relação a gestão, execução orçamentária, financeira e de controle interno e externo. O princípio da autonomia é exercido internamente através de decisões por colegiados conforme estrutura organizacional aprovada em estatuto, ilustrada na figura 7.

Apesar de todo o debate sobre universidade, autonomia e avaliação, as atividades de ensino, pesquisa e extensão da universidade pública federal são financiadas quase que integralmente com recursos públicos, e, em função disso, tem sua gestão avaliada pelas mesmas regras dos demais órgãos públicos. Tais avaliações focam os aspectos orçamentários, financeiros e contábeis, com poucos avanços em termos da avaliação de resultado em razão dos mecanismos disponíveis ainda priorizarem mais o aspecto quantitativo do custeio e investimento na execução das políticas públicas.

O controle interno é um componente do sistema de gestão, mas neste trabalho está destacado em razão da peculiaridade da universidade, que tem autonomia para a gestão didático-pedagógica, orçamentária, financeira e patrimonial, mas uma autonomia limitada, porque os recursos aplicados são recursos públicos sujeitos ao controle da CGU.





**Figura 7 – Organograma resumido**

Fonte: Estatuto da UNIR (2008)

As regras estabelecidas pela legislação federal para a educação superior favorecem a manutenção de um modelo que não privilegia o que, teoricamente, é tarefa da universidade, ou seja, promover a qualificação do aluno para aplicar o “estado da arte” do conhecimento científico na sua vida profissional futura, isto porque a universidade não discute e nem tem dado mostras de aplicar na sua própria administração, o que há de mais atual em termos de gestão.

O sentido de fazer parte de um mundo de muitas transformações e novas exigências requer uma atitude de enfrentamento aos desafios que surgem a cada momento. O desempenho corporativo da universidade pública está exigindo uma nova postura para encarar e questionar o modelo de publicização da universidade proposto há mais de dez anos que, apesar da resistência inicial dos dirigentes dessas organizações, vem sofrendo alterações que afetam o seu financiamento e, conseqüentemente, seu funcionamento e resultados.

A gestão a partir do modelo de financiamento baseado numa matriz de alocação de recursos que privilegia as universidades que já dispõem de capacidade física instalada, quadro de docentes qualificado e pessoal administrativo em número suficiente para realizar as atividades de apoio, acarreta dificuldades para a mudança em todas as IFES, mas de forma mais acentuada para as universidades consideradas periféricas.

Buscando identificar o processo de liderança e eficácia diretiva nos departamentos acadêmicos da Fundação Universidade Federal de Rondônia, Tourinho (2002, p.45) destaca em sua pesquisa que

*Hoy, demandase más democracia y autonomía, más responsabilidad de la universidad com la sociedad. [...] la gestión estratégica es importante para las universidades brasileñas y se aplica porque el momento vivido por estas instituciones es crítico. Las universidades brasileñas de hoy, especialmente la públicas, están bastante debilitadas, ya que están funcionando en un contexto de permanente crisis.*

A autora argumenta que, de acordo com estudos desenvolvidos pela Union de Universidades de América Latina (UDUAL), a perspectiva estratégica aparece como um dos enfoques de maior importância para a gestão de universidades latino-americanas e seu trabalho investigativo da problemática da direção e liderança oferece suporte à prática de planejamento estratégico da IFES pesquisada.

Entre as recomendações de Tourinho (2002, p.118), está a implantação do planejamento estratégico na Fundação Universidade Federal de Rondônia, e mais importante, seu estudo identificou que

*Sobre la base de los hallazgos de este estudio es importante promover programas de preparación y/o perfeccionamiento de dirigentes, com el objetivo de optimizar la actuación de los profesores em los procesos de toma de decisiones (de naturaleza académica o administrativa), en el sentido de desarrollar em ellos la capacidad para el liderazgo y la solución de problemas a nivel de organización universitaria.*

O Conselho Pleno da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) é uma instância em que a gestão das IFES tem sido objeto de debates freqüentes, porém essa entidade ainda não chegou a um modelo de gestão que atenda às expectativas e necessidades de todas as universidades públicas federais. Embora tenha sido apresentado um projeto de gestão nas Instituições Federais de Ensino em 2006 pelo representante do Ministério da Educação, o assunto gestão das IFES pouco avançou em relação a modelo e continua na agenda de trabalho da ANDIFES.

Tratar sobre características de gestão num órgão de administração pública federal não é tarefa simples. Tratar desse assunto numa universidade pública federal é um desafio ainda maior em razão das peculiaridades próprias desse tipo de organização.

É necessário considerar as enormes diferenças presentes no contexto das universidades públicas federais, a sua formação inicial, o período de criação, o ambiente em que foi instalada, e a sua natureza jurídica.

### **3 METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho, os quais foram selecionados em função de sua adequação aos objetivos e características da pesquisa.

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa**

A pesquisa desenvolvida adotou a abordagem qualitativa, abordagem que atualmente tem sido considerada, por diversos autores, mais apropriada para aplicação na área das ciências sociais e, para Richardson (2007, p. 79), “[...] por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.”. Quanto à natureza, a pesquisa se caracteriza como descritiva e, de acordo com Gil (2002, p. 42), essas pesquisas “[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”. Em relação aos procedimentos técnicos a pesquisa é bibliográfica e documental, como base para obtenção dos dados relativos à identificação das características de paradigmas de gestão e de controle existentes na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

A técnica utilizada na pesquisa é a análise de conteúdo, com o objetivo de identificar, através de análise temática, as características que possam estar associadas a paradigmas de gestão e controle na Fundação Universidade Federal de Rondônia e está incluída na observação direta extensiva da pesquisa documental.

#### **3.2 Análise de Conteúdo**

Um dos registros mais completos publicados sobre a utilização da análise de conteúdo como técnica de pesquisa está na obra de Bardin (2004) que relata sua utilização, de forma pouco sistematizada, a partir de 1640, na pesquisa de autenticidade de livros sagrados e classificação temática do livro do Êxodo. Nos primeiros 40 anos do século XX, essa técnica foi muito utilizada para efetuar a análise da comunicação oral, em particular as propagandas de guerra, para identificar o objetivo dos inimigos em suas posições. Nesse período, a análise de

conteúdo desenvolveu-se nos Estados Unidos (EUA) e Harold Lasswell foi o primeiro estudioso a utilizá-la de forma sistemática, onde o rigor científico determinante foi o da medida e o material essencialmente jornalístico.

Outro estudioso de destaque na literatura da análise de conteúdo foi Berelson que sistematizou as regras e o interesse pela simbólica política. Nessa fase a abordagem tinha características exclusivamente quantitativas, sendo que a problemática em relação às abordagens quantitativa e qualitativa da metodologia começou a ser discutida nas décadas de 1940 a 1960, principalmente pela Escola de Jornalismo de Columbia (EUA), o que favoreceu uma nova visão sobre a aplicação da análise de conteúdo, desvinculada do aspecto exclusivamente quantitativo. Sendo relevante registrar que

Na análise quantitativa, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa, é a presença ou ausência de uma dada característica do conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomado em consideração. (BARDIN, 2004, p.18).

Para Bardin (2004, p.37) a análise de conteúdo é “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter [...] indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.” Ou seja, essa técnica de pesquisa enfatiza o conteúdo da mensagem, permitindo a utilização de mensagem oral e escrita para identificação de indicadores que permitam a geração de novos conhecimentos. É também dizer não “à leitura simples do real” através dessa inferência de conhecimentos sobre as condições de produção e recepção da mensagem analisada. De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo pode compreender tanto os significados (análise temática) como os significantes (análise lexical, análise de procedimentos).

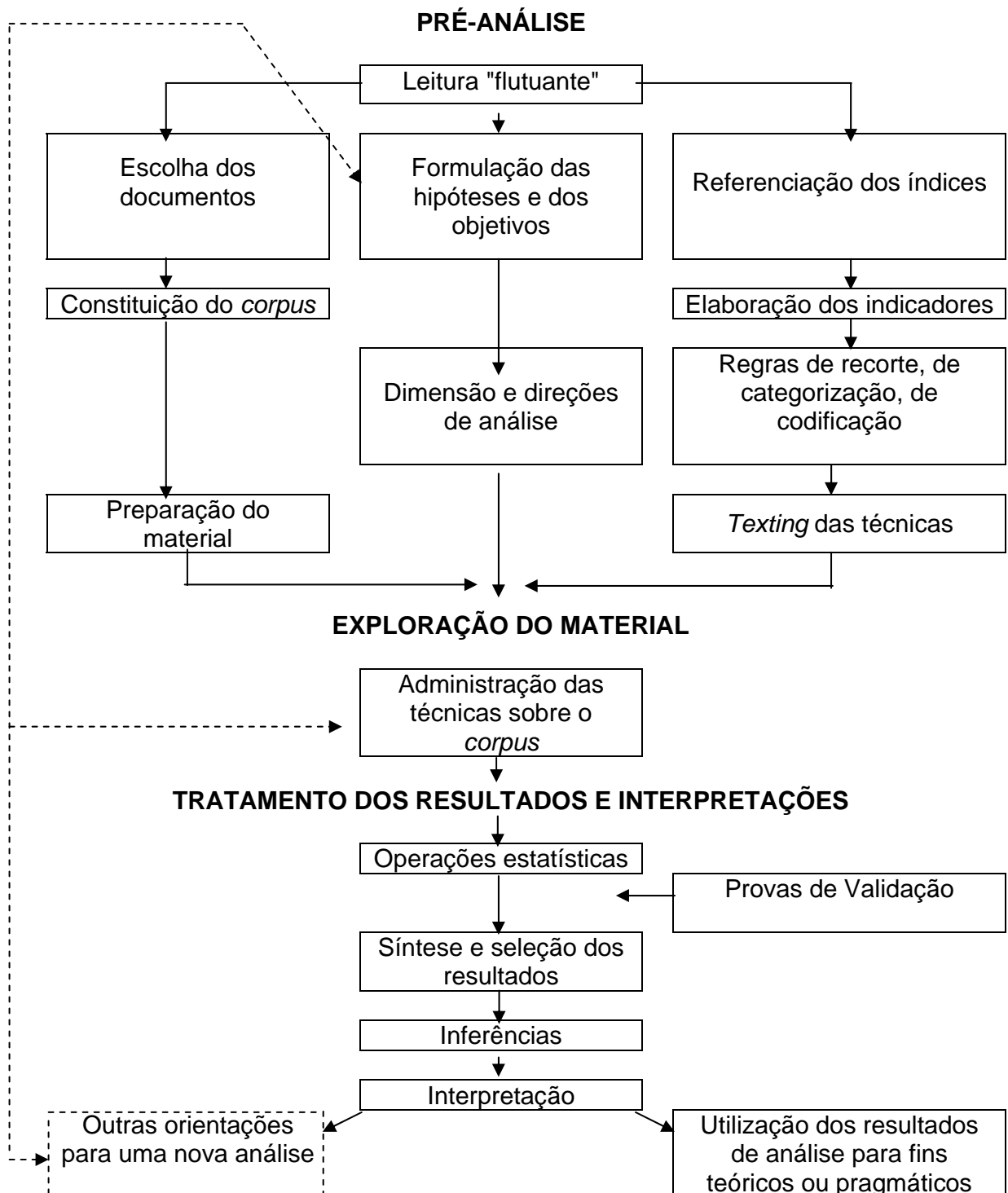
Por se tratar de uma técnica que pode fazer uso de outras técnicas para alcançar seus objetivos, a análise de conteúdo é também conhecida como método de pesquisa. Entre as técnicas que podem ser utilizadas simultaneamente para realização da análise de conteúdo, Bardin (2004) cita a análise categorial, análise de avaliação, análise da enunciação, análise da expressão e análise das relações. Para Bardin (2004), são objetivos do método:

1. Superação da incerteza ou desejo de rigor, e para isso a autora propõe as seguintes indagações para garantir à pesquisa o rigor do caráter científico:

↳ O que eu julgo ver na mensagem estará lá contido?

- ↳ Pode ser partilhada por outros?
  - ↳ Será a minha leitura válida e generalizável?
2. Enriquecimento da leitura ou necessidade de descobrir
- ↳ Poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência pela descoberta de conteúdos e estruturas que confirmam ou negam as hipóteses.

Bardin (2004, p.96) propõe um esquema demonstrativo das etapas de realização de uma análise de conteúdo, apresentado na figura 8.



**Figura 8 - Desenvolvimento de uma análise.**

Fonte: Bardin, 2004, p.96.

Detalhando as três principais fases tem-se:

#### **a. Pré-Análise**

É a fase de organização do material para análise, visa operacionalizar e sistematizar as idéias, formular objetivos, hipóteses e determinar o *corpus* da análise, através da elaboração de um plano de análise. Nesta fase são adotadas as seguintes medidas:

- ◆ leitura “flutuante” dos documentos a analisar;
- ◆ escolha dos documentos a serem submetidos a análise;
- ◆ formulação das hipóteses e objetivos;
- ◆ elaboração dos indicadores e referenciação dos índices para fundamentar a interpretação final; e
- ◆ preparação do material.

A escolha dos documentos é uma das tarefas importantes no contexto da análise de conteúdo porque se constituirá no conjunto que será submetido à análise e sua composição requer observar regras para seleção, e entre as principais tem-se:

- exaustividade – conter todos os documentos necessários à análise;
- objetividade – codificadores diferentes devem chegar a resultados iguais;
- homogeneidade – devem obedecer a critérios precisos de escolha;
- pertinência – adequado enquanto fonte de informação;
- exclusividade – um elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria.

#### **b. Descrição Analítica ou Exploração do Material**

Esta é a fase de análise propriamente dita. Consiste de operações de codificação, classificação e categorização de acordo com as regras delimitadas. Codificação é o “por que” e “como” realizar a análise de conteúdo e é assim conceituada: “A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição das características pertinentes do conteúdo.” (O. R. HOLSTI<sup>1</sup> apud Bardin, 2004, p 97).

A codificação é a fase em que, de acordo com Richardson (2007), se pergunta por que e o que analisar. É o momento em que se definem as unidades de

---

<sup>1</sup> O.R. Holsti. Content analysis for the social sciences and humanities. Addison-Wesley, 1969.

registro e de contexto, faz-se a escolha das regras de enumeração e a definição das categorias de análise.

Na fase de codificação são escolhidas as unidades de registro, que correspondem às unidades de significação que se vai codificar a partir de um segmento de conteúdo a considerar (unidade de contexto) e que será tomada como unidade de base para a análise a partir de um recorte, que pode ser a nível semântico, lingüístico, léxico ou expressivo, por exemplo, o tema, a palavra, a frase, o personagem, o objeto, o documento.

A organização da codificação de uma análise quantitativa e categorial compreende três fases:

- a) recorte: escolha das unidades;
- b) a enumeração: escolha das regras de contagem; e,
- c) a classificação e a agregação: escolha das categorias.

As unidades de registro podem ser classificadas em função dos critérios formais e dos critérios semânticos, mas Keinert (2000, p.54) afirma que “O critério de recorte da análise de conteúdo por excelência é o tema, ou seja, um recorte ao nível semântico, dado que é, sobretudo, *análise das significações*.”

A categorização é a operação que deve ser realizada levando em conta que “[...] é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos.” (BARDIN, 2004, p.111). Essa classificação dos elementos do texto, denominada de categorização, segue alguns critérios que podem ser semânticos, sintáticos, léxicos e expressivos.

Richardson (2007, p.243) diz que “Entre as possibilidades de categorização, a mais utilizada, mais rápida e eficaz, sempre que se aplique a conteúdos diretos (manifestos) e simples, é a análise por temas ou análise temática.” Ainda de acordo com esse autor, a categorização, necessariamente, não precisa ser definida *a priori*, pode surgir ao longo do trabalho de classificação progressiva dos elementos.

Para a definição das categorias o analista deve trabalhar buscando amparo na teoria que serve de base para a pesquisa, efetua a revisão das categorias definidas e retorna à teoria para confirmar a sustentação teórica visando à obtenção de categorias adequadas à análise dos dados.



### **c. Tratamento dos Resultados Obtidos, a Inferência e Interpretação**

Os resultados obtidos pela análise de conteúdo devem ser tratados para tornarem-se significativos e também serem considerados válidos. Para o tratamento podem ser utilizadas operações estatísticas simples ou complexas ou a utilização de programas de computador para auxiliar na identificação de elementos que identifiquem a frequência, presença ou ausência de unidades de registro definidas na fase de codificação.

Na fase de tratamento dos resultados uma das etapas mais significativas é a interpretação, que se dá por inferência, ou dedução, o que em análise de conteúdo é considerada uma interpretação controlada porque a dedução por raciocínio é baseada nos elementos da análise a partir dos seus pólos: o emissor, o receptor, o meio e a mensagem propriamente dita, e de acordo com Richardson (2007, p. 224)

Pela sua natureza científica, a análise de conteúdo deve ser eficaz, rigorosa e precisa. Trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas etc.) e extrair os momentos mais importantes. Portanto, deve basear-se em teorias relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas do pesquisador.

A fase de interpretação inferencial é o momento em que o analista procede à comparação entre os achados de pesquisa com a teoria usada como referencial para confirmar ou não que a pesquisa empírica corresponde a visão da teoria, como critério de validação exigido pela pesquisa qualitativa, fundamentando as conclusões.

Nesta fase o analista reflete sobre o material de pesquisa trabalhado e os resultados obtidos, considerando as várias possibilidades de comparação entre as categorias definidas para análise do conteúdo dos documentos que serviram de base para a pesquisa, retornando tantas vezes quantas forem necessárias ao referencial teórico que serviu de base para a definição das categorias.

### **3.3 Passos e Fases da Pesquisa**

Tomando por base o referencial teórico sobre organizações, Estado, reforma, gestão pública e controle, utiliza-se o modelo desenvolvido por Filippim (2005), conforme quadro 7, para demonstrar os passos para a realização da pesquisa.

Passos	Objetivos
<p><b>Definição do universo da pesquisa</b></p> <p><b>Documentos-base:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios de Gestão, exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005.</li> <li>• Relatórios de Auditoria da Gestão, exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005.</li> </ul> <p><b>Documentos complementares:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos de ação anuais disponíveis</li> <li>• Pareceres, normas e legislação sobre controle do período de 1990 a 2005</li> </ul>	<p>Definir o que está envolvido na pesquisa. A amostra utilizada para a pesquisa é intencional e definida em razão da significação de cada exercício utilizado no contexto político e institucional:</p> <p>1º) <b>1990</b> – segundo ano do mandato do primeiro reitor eleito da UNIR e momento de transição nacional com o primeiro Presidente da República escolhido por eleição direta;</p> <p>2º) <b>1995</b> – momento de proposição do Plano de Reforma do Aparelho do Estado;</p> <p>3º) <b>2000</b> – Adoção de medidas relevantes para a reforma do Estado com a aprovação da Lei 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal; e</p> <p>4º) <b>2005</b> – período considerado razoável para a avaliação dos efeitos da reforma na organização.</p>
<p><b>Categorização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características da Dimensão Gestão na Administração Pública Burocrática</li> <li>• Características da Dimensão Gestão na Administração Pública Gerencial</li> <li>• Características da Dimensão Controle na Administração Pública Burocrática</li> <li>• Características da Dimensão Controle na Administração Pública Gerencial</li> </ul>	<p>Determinar as características das dimensões que serão estudadas;</p>
<p><b>Codificação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidade de Registro Utilizando palavras, frases, fragmentos de texto, títulos e sub-títulos dos documentos</li> <li>• Unidade de Contexto <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relatório de Gestão</li> <li>○ Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão</li> </ul> </li> </ul>	<p>Determinar as Unidades de Contexto e Unidades de Registro</p>
<p><b>Quantificação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar as ocorrências mais freqüentes nas unidades de registro codificadas a partir das unidades de contexto.</li> </ul>	<p>1) Identificar, pela freqüência, os itens relevantes na relação administração pública burocrática, gerencial e controle burocrático e gerencial</p> <p>2) Identificar os achados de baixa freqüência que serão objeto de análise qualitativa</p>
<p><b>Análise e Interpretação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os achados relevantes pela freqüência, presença ou ausência;</li> <li>• Analisar, à luz do referencial teórico, os achados considerados relevantes que apresentaram baixa freqüência;</li> <li>• Relacionar o resultado da pesquisa às características de administração pública burocrática e gerencial e de controle apresentadas pela literatura.</li> <li>• Identificar as características de gestão e de controle presentes na unidade pesquisada.</li> </ul>	<p>Gerar conhecimento acerca das características de gestão e de controle interno na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).</p>

**Quadro 7 - Passos para a análise de conteúdos empregados na pesquisa.**

Fonte: Adaptado de Filippim, 2005, p.124.

A partir das delimitações efetuadas nos quadros 8 e 9, especificam-se as categorias, unidades de contexto e unidades de registro que serviram como referencial da pesquisa para aplicação da técnica de análise de conteúdo.

Dimensão	Abordagem Burocrática	Abordagem Gerencial
<b>Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupostos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centralização</li> </ul> </li> <li>• Processo de gestão: padronização e formalismo</li> <li>• Papel do Estado: centralizador regulador</li> <li>• Estratégia ou Instrumentos de gestão:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ impessoalidade;</li> <li>○ divisão do trabalho;</li> <li>○ hierarquização;</li> <li>○ qualificação da gestão pública;</li> <li>○ legalismo;</li> <li>○ disciplina;</li> <li>○ obediência à regra estatuída;</li> <li>○ controle</li> </ul> </li> <li>• Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.</li> <li>• Orientação: Eficiência.</li> <li>• Foco: Na instituição.</li> <li>• Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo.</li> <li>• Objetivo: Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.</li> <li>• Competências:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Controlar;</li> <li>○ organizar;</li> <li>○ cumprir normas.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupostos               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participação</li> <li>○ Transparência</li> </ul> </li> <li>Processo de Gestão: Flexibilidade</li> <li>Papel do Estado: promotor do desenvolvimento</li> <li>Estratégia ou instrumentos de gestão:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revitalização da gestão pública;</li> <li>○ Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas</li> <li>○ Otimização de recursos</li> <li>○ Incorporação de novas tecnologias</li> <li>○ Excelência nos serviços públicos</li> <li>○ Avaliação constante e processual</li> <li>○ Integração de políticas</li> <li>○ Aprendizagem organizacional</li> <li>○ Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos</li> <li>○ Planejamento estratégico participativo</li> </ul> </li> <li>• Solução de problemas: inovadoras e arranjos em rede</li> <li>• Orientação: Eficiência, eficácia e efetividade</li> <li>• Foco: no cidadão</li> <li>• Desenvolvimento: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede</li> <li>• Objetivo: Preservação do interesse público</li> <li>• Competências:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Formular e implementar políticas públicas;</li> <li>○ Capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;</li> <li>○ Inteligência estratégica;</li> <li>○ Capacidade de planejamento;</li> <li>○ Transparência;</li> <li>○ Capacidade de diálogo;</li> <li>○ Capacidade de aprendizagem contínua;</li> <li>○ Conhecimento de novas tecnologias;</li> <li>○ Conduta ética;</li> <li>○ Visão sistêmica;</li> <li>○ Capacidade de articular redes;</li> <li>○ Capacidade de interlocução e negociação.</li> </ul> </li> </ul>

**Quadro 8 – Características de gestão nos paradigmas burocrático e gerencial.**

Fonte: Adaptado a partir de Filippim, 2005.

Dimensão	Abordagem Burocrática	Abordagem Gerencial
<b>Controle</b>	<p>Paradigma: Controle de procedimentos  Orientação: Controle contábil-legal  Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidade dos procedimentos;</li> <li>• Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária</li> <li>• Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento;</li> <li>• Avaliação de resultados e da execução de contratos.</li> </ul> <p>Momento do controle, com ênfase no controle <i>à priori</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controle <i>à priori</i></li> <li>• concomitante</li> <li>• controle <i>à posteriori</i></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;</li> <li>• Dar sustentação ao controle externo</li> <li>• Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União</li> <li>• Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legalidade</li> <li>○ Impessoalidade</li> <li>○ Moralidade</li> <li>○ Publicidade</li> </ul> </li> <li>• Responsabilizar os agentes públicos</li> </ul>	<p>Paradigma: controle de resultados  Orientação: Avaliação de desempenho  Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da eficiência/eficácia;</li> <li>• Economicidade;</li> <li>• Avaliação do cumprimento de metas;</li> <li>• Avaliação da execução de programas de governo;</li> <li>• Avaliação da execução de orçamentos;</li> <li>• Exigência de <i>accountability</i> democrática;</li> </ul> <p>Momento do controle, com ênfase no controle <i>à posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controle <i>à priori</i></li> <li>• controle concomitante</li> <li>• controle <i>à posteriori</i></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar administradores de bens e serviços públicos;</li> <li>• Avaliar renúncia de receitas;</li> <li>• Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ legalidade;</li> <li>○ moralidade;</li> <li>○ publicidade</li> <li>○ finalidade pública;</li> <li>○ motivação;</li> <li>○ impessoalidade;</li> <li>○ legitimidade;</li> <li>○ eficiência,</li> <li>○ eficácia;</li> <li>○ efetividade da gestão; e</li> <li>○ economicidade</li> </ul> </li> </ul> <p>Prestar apoio ao controle externo;</p>

### Quadro 9 – Características de controle nos paradigmas burocrático e gerencial.

Fonte: Elaborado a partir da legislação vigente, Plano da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e Bugarin, Vieira e Garcia (2003).

As características constantes nos quadros 8 e 9 foram utilizadas para a construção das árvores de nós (*nodes*) hierarquizadas no *software* para a codificação das referências e, posteriormente, subsidiar a análise dos resultados.

### 3.4 A Coleta dos Dados

A coleta de dados foi realizada utilizando a bibliografia disponível, os relatórios de atividades/gestão da UNIR e relatórios de auditoria emitidos pela CGU. Foram consultados, como complemento ao referencial teórico, os instrumentos de gestão disponíveis e legislação tais como: orçamento anual, plano de ação anual, lei orçamentária anual, legislação federal, normas internas, pareceres de colegiados, coletados junto a entidade. As ações realizadas para a coleta de dados foram:

- 1) Solicitação à UNIR de cópias de normas internas, planos de ação, relatórios de gestão, pareceres de colegiados e relatórios de auditoria de avaliação da gestão no período de 1990 a 2005, através de meios físico e eletrônico;
- 2) Solicitação de cópia à Controladoria Geral da União, em papel e em meio eletrônico, dos relatórios de auditoria de gestão do mesmo período;
- 3) Escolha de software compatível com o método de pesquisa, para aplicação da análise quantitativa nos documentos em meio digital;
- 4) Coleta e triagem dos documentos, em papel e em mídia eletrônica;
- 5) Leitura dos documentos em papel e digitalizados para separação dos itens relevantes para estabelecimento de categorias e codificação;

A partir do levantamento e identificação dos pontos fundamentais a serem pesquisados, constituiu-se o *corpus* da pesquisa utilizando-se o seguinte material:

- a) para identificar características de paradigmas de gestão:
  - Relatório de Gestão do Exercício de 1990;
  - Relatório de Gestão do Exercício de 1995;
  - Relatório de Gestão do Exercício de 2000;
  - Relatório de Gestão do Exercício de 2005.
- b) para identificar características de paradigmas de controle:
  - Relatório de Auditoria da Gestão do Exercício de 1990;
  - Relatório de Auditoria da Gestão do Exercício de 1995;
  - Relatório de Auditoria da Gestão do Exercício de 2000; e
  - Relatório de Auditoria da Gestão do Exercício de 2005.

### 3.5 Aplicação da Técnica

Para testar a adequação da técnica de análise de conteúdo ao objetivo pretendido e ajustar os procedimentos metodológicos, amostra e outros fatores relevantes para a realização da pesquisa e, ainda, garantir maior confiabilidade foi realizado um pré-teste que correspondeu a aplicação da metodologia utilizando-se o relatório de gestão e relatório de auditoria de avaliação da gestão relativos ao exercício 2006.

O pré-teste demonstrou que o referencial teórico deve ser consistente para dar os subsídios necessários à fundamentação da pesquisa e, constatou-se a possibilidade de maior dificuldade na categorização e codificação dos elementos da pesquisa.

A dificuldade para compreensão e aplicação da técnica de análise de conteúdo ocorreu, inicialmente, pelas poucas referências encontradas para utilização do método e estas serem genéricas e sem demonstrações claras. Entretanto, o pré-teste demonstrou que a metodologia escolhida é adequada e instigante para a aplicação num universo mais abrangente, porém identificou-se a necessidade de utilização de uma ferramenta informatizada para dar conta de efetuar a análise de um grande volume de dados que até o momento da realização do pré-teste não tinha sido identificada.

Após pesquisa para identificação de um software que, teoricamente, fosse adequado para a metodologia adotada, localizou-se o programa NVIVO8, porém durante determinado período houve necessidade de estudá-lo para confirmar sua utilidade para a pesquisa em foco. A partir da compreensão do funcionamento básico do programa, iniciou-se a fase de operacionalização propriamente dita da pesquisa.

A decisão de realizar a pesquisa utilizando o software foi tomada tendo por base a possibilidade de aplicação desse instrumento para pesquisa quantitativa e qualitativa e de ser aplicável à classificação de porções de textos dos relatórios que constituem o *corpus* da pesquisa sobre paradigmas de gestão e controle na Fundação Universidade Federal de Rondônia.

O Programa demonstrou ser eficaz e bem estruturado para a gestão de grande quantidade de dados, além de ser dotado de várias funcionalidades que

permitem a aplicação e auxílio a diferentes métodos de análise, em particular nas áreas de ciências humanas, sociais e sociais aplicadas.

O Software NVIVO8 é um programa orientado para a análise de dados qualitativos (CAQDAS), que não faz o trabalho pelo pesquisador, mas permite que seja dedicado mais tempo às tarefas intelectuais por possibilitar ao pesquisador, ao dominar suas potencialidades e utilização, focar-se no que é mais importante, a exploração estruturada, sistemática e aprofundada de uma ampla base de dados; a minimização do esforço e tempo nas tarefas operacionais; a obtenção de melhor análise e interpretação dos dados. Isto porque o programa trabalha com uma estrutura geral de funcionamento com três instâncias de gerenciamento das informações: documentos, nós e atributos, e utiliza-se de ferramentas de buscas de cinco tipos:

- *text search*, que não exige codificação de texto, efetuando busca nas fontes disponíveis;
- *word frequency*, que usa um critério idêntico ao *text search*;
- *coding query*, que necessita de material codificado;
- *matriz coding*, que faz cruzamentos de diversos elementos como nós e atributos por operadores booleanos (*and*, *or*) e contextuais (*near*, *preceeding*, *surrounding*);
- *compound*, que busca texto ou nós por operadores contextuais de proximidade (*near*), seqüência (*preceeding*) ou envolvimento (*surrounding*).

As ferramentas de busca são empregadas no banco de dados relacional que é construído com a inserção das fontes internas e externas; a criação de nós (*nodes*) que formam uma estrutura de árvore; e, com a codificação das referências de um “projeto” nos nós correspondentes. As unidades de texto são trabalhadas vinculando-as aos nós criados pelo pesquisador e respondendo às indagações (*queries*) a partir das delimitações feitas no texto codificado.

A estrutura de árvore de nós (*tree nodes*) permite a elaboração de um trabalho hierarquizado cuja aplicação à presente pesquisa revelou-se adequada, conforme ilustrado no quadro 10:

The screenshot shows the NVivo8 interface with a search bar at the top and a tree view on the left. The tree view is expanded to show a hierarchy of nodes. On the right, a table displays the following data:

Name	Sources	References
Dimensão Controle Burocrático	5	142
Dimensão Controle Gerencial	5	136
Dimensão Gestão Burocrático	4	90
Paradigma de administração burocrática	4	88
Competências	4	31
Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo	4	38
Estratégia ou instrumentos de gestão	4	65
Controle	4	10
Disciplina	3	7
Divisão do trabalho	3	20
Hierarquização	4	47
Impessoalidade	2	3
Legalismo	4	14
Obediência à regra estatuída	4	52
Qualificação da gestão pública	3	30
Foco: Na instituição	4	43
Objetivo: Preservar o status quo da burocracia	4	21
Orientação: Eficiência	4	36
Papel do Estado: Centralizador regulador	3	5
Pressuposto: Centralização	3	5
Processo de gestão: Padronização e formalismo	4	40
Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.	3	33
Dimensão Gestão Gerencial	4	4

### Quadro 10 – Demonstrativo da árvore de nós do programa

Fonte: Adaptado do Free Trial Software NVIVO8

É possível utilizar a ferramenta informacional NVIVO8 usando fontes internas, que possuam formatação do tipo DOC, RTF ou TXT e que sejam importadas para o projeto, e as chamadas fontes externas, que podem ser acessadas através de links com outros arquivos e a *web* registrados no programa, para processar materiais como: texto, áudio e vídeo, desde que seja um material de qualidade passível de ser digitalizado.

Para a utilização do material nas etapas de categorização, codificação das unidades de registro e emissão dos relatórios correspondentes utilizou-se, principalmente, as funcionalidades *sources*, *nodes* e *queries* do programa.

O software dispõe ainda de uma fonte interna identificada por *memo*, que permite o registro de anotações gerais sobre o trabalho, funcionando como um diário de notas, e que também pode ser codificada numa árvore de nós para ser submetida às várias possibilidades de análise pelo programa. Essa funcionalidade permite o uso do espaço sem necessidade de parar o trabalho no computador para efetuar anotações manuais e evita que o pesquisador deixe de fazer registros durante a



codificação que poderão ser relevantes no momento da interpretação dos resultados.

### **3.5.1 Codificação**

Para aplicação da tecnologia disponibilizada pelo software para análise dos relatórios foi construída uma árvore de nós (*tree nodes*) hierarquizados para cada paradigma utilizado, na qual ficaram delimitadas as categorias e as características identificadoras das unidades de registro como nós da árvore (*nodes*) e as unidades de contexto como fontes (*sources*).

Como unidades de registro (*references*) relacionáveis aos nós (*nodes*) foram codificadas porções de texto consideradas relevantes para identificar as características.

Com o emprego da ferramenta para codificar porções de conteúdo, a codificação representou a análise de conteúdo inicial do texto trabalhado, pois as porções de texto foram analisadas individualmente nessa etapa do trabalho, podendo se constituir de uma palavra, frase ou de um fragmento mais extenso que pudesse identificar a relação entre o texto codificado e a característica do paradigma no contexto.

#### **3.5.1.1 Categorização**

A categorização foi feita antes da codificação das unidades de registro passíveis de classificação em cada instrumento objeto da coleta de dados, utilizando-se as características identificadas no referencial teórico peculiares a cada dimensão como categoria e como unidade de contexto cada relatório analisado.

As categorias foram extraídas da sub-divisão de cada dimensão considerando os objetivos da análise comparativa entre os modelos burocrático e gerencial de gestão e de controle, ficando assim classificadas:

- a. Categoria 1: característica do paradigma de gestão burocrática
- b. Categoria 2: característica do paradigma de gestão gerencial
- c. Categoria 3: característica do paradigma de controle burocrático
- d. Categoria 4: característica do paradigma de controle gerencial

### **3.5.1.3 Unidade de Contexto**

Considerando que o ambiente do discurso e as condições de produção são fatores fundamentais para a compreensão do conteúdo e seus significados, foi estabelecido como unidade de contexto o próprio relatório correspondente a cada dimensão, ou seja, o relatório de gestão do exercício objeto de pesquisa e o relatório de auditoria da gestão do mesmo período, para identificar as características presentes, correspondentes a cada categoria.

### **3.5.1.4 Unidade de Registro**

As unidades de registro foram selecionadas a partir da vinculação entre os itens componentes das características identificadas no referencial teórico para cada dimensão e os relatórios de gestão e de auditoria de gestão (unidades de contexto). As porções de texto que compõem cada unidade de registro, chamadas de referência no software, foram vinculadas, no momento da codificação, à árvore de nós para serem submetidas ao cruzamento destas com as categorias relativas a cada dimensão, e permitiram quantificar as características de maior ou menor frequência em cada categoria e, numa fase seguinte, fazer uma análise qualitativa desse resultado.

### **3.5.1.5 Regras de Enumeração**

Foram estabelecidos dois momentos para a quantificação do conteúdo. Primeiro, a contagem simples de palavras para identificar o número de vezes em que aparece no texto, usando a ferramenta *query word frequency*.

O segundo momento foi a contagem pela identificação de expressões ou fragmentos de texto que compõem cada categoria (paradigma) dentro de cada tema correspondente a uma dimensão, identificando sua frequência total, em cada nó da árvore (*tree nodes*), de acordo com as unidades de registro codificadas nos documentos utilizados como fonte das informações.

### 3.5.1.6 – Tratamento dos Dados

Embora a técnica de análise de conteúdo utilize com frequência a análise quantitativa, a utilização do software com possibilidade de realizar cruzamentos de registros variados facilita a análise qualitativa devido a eliminação de grande parte do trabalho “braçal” do pesquisador e também devido a possibilidade de emissão de relatórios com vários formatos utilizando os dados de fontes internas ou externas.

Para realização da análise com os dados disponíveis e os componentes do programa adotou-se:

- o programa de computador (NVIVO8 Free Trial Software, disponível no site [www.qsrinternational.com](http://www.qsrinternational.com)) para processar as etapas de descrição analítica/exploração do material e tratamento/apuração dos resultados obtidos através de funcionalidades disponíveis no programa;
- codificar os fragmentos de texto (*references*) em uma ou mais características do paradigma a partir de palavras ou expressões mais relevantes em relação a cada característica, independente do exercício analisado, desde que a referência tivesse relação com os nós definidos na *tree nodes* de cada dimensão;
- após a codificação de todas as unidades de registro, identificar a frequência dos nós da árvore em cada dimensão e paradigma, pela quantificação automática fornecida pelo software como resultado do processo de codificação;
- a aplicação do software permitiu a emissão dos relatórios *project summary*, *source summary*, *nodes summary*, *coding summary* os quais contêm o resultado dos dados trabalhados e sobre os quais foi aplicada a funcionalidade *query* para construir caminhos para consultas direcionadas para objetivos específicos como, por exemplo, conhecer características codificadas com maior frequência, bem como as palavras mais frequentes em cada relatório.
- realizar a análise qualitativa levando em conta os aspectos de presença, considerando a maior e menor frequência e a ausência de unidades de registro. Essa análise, que partiu das constatações do referencial empírico, foi discutida com base no referencial teórico e seu possível aporte;
- quantificar a frequência de palavras, por contagem simples de aparição, por dimensão, paradigma e fonte de pesquisa;
- identificar as palavras mais e menos frequentes em cada relatório para avaliar a sua relevância no contexto em que foram elaborados os relatórios (controle e

gestão) e possibilitar a relação de cada palavra com as características de paradigmas (burocrático ou gerencial). Adota-se, com este critério, a análise quantitativa de palavras que possam representar características do paradigma predominante em cada período analisado. Em virtude do elevado número de palavras em cada relatório, foram adotados os seguintes critérios:

- delimitação do número inicial de 50 (cinquenta) palavras acima de 5 (cinco) letras para serem pesquisadas pelo software;
  - dentre estas, a eliminação das palavras que não tivessem vinculação com o assunto específico dos relatórios, como locais, advérbios, adjetivos e numerais;
  - identificação das palavras comuns aos exercícios e sua posição em cada um deles, relacionando o número de vezes que apareceu no texto e a ordem em relação as demais palavras, da maior para a menor frequência;
  - realização da análise, relacionando as palavras ao referencial teórico e o contexto do relatório em que aparecem.
- A análise quantitativa das palavras por frequência não foi, por si só, suficiente para revelar as características do paradigma de gestão predominante em cada exercício em razão do seu emprego apresentar significados diferentes de acordo com o contexto de cada relatório. Esse fato obrigou o retorno às fontes de pesquisa, utilizando a *text search query*, para dali extrair o sentido empregado no uso das palavras selecionadas.
  - observar o formato e estrutura geral de cada relatório buscando identificar o paradigma predominante a partir de uma comparação com as características adotadas pelo referencial teórico (burocrático ou gerencial). Por exemplo: o relatório de auditoria de 1990 foi elaborado num formato de registro corrido das constatações seguido do certificado de auditoria. O relatório de auditoria de Avaliação da Gestão 2005 subdividiu-se em itens de análise tais como: I - Escopo do Trabalho, II - Resultado dos Exames da Gestão Operacional, Gestão Orçamentária, Gestão Financeira, Gestão Patrimonial, Gestão de Recursos Humanos, Gestão de Suprimento de Bens e Serviços, Convênios de Obras, Serviços e Suprimentos, Controles da Gestão e Conclusão. É relevante informar que a análise de cada item dos relatórios de auditoria, “Informação” ou “Constatação”, foi decomposta em: Atitude do Gestor, Causa, Justificativa,

Análise da Justificativa, Responsável e Recomendação. Tal procedimento demonstra uma nova postura do órgão de controle em relação ao controlado, que tem como pontos relevantes as características de “Orientação aos administradores de bens e serviços públicos” e “Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados.”.

- fundamentar as conclusões com a confirmação, ou não, de que a pesquisa empírica corresponde a visão da teoria como critério de validação exigido pela pesquisa qualitativa, a partir da interpretação inferencial, que corresponde ao momento em que o analista procede à comparação entre os achados de pesquisa com a teoria usada como referencial.

Considerando que cada relatório é composto por uma quantidade diferente de palavras e visando analisar a influência desse fator, foram calculadas as frequências relativas das ocorrências. Calculou-se o quociente entre a frequência absoluta pelo número de palavras de cada relatório.

## 4 RESULTADOS

Por meio do relatório *Node Summary* do programa NVIVO 8 foi possível identificar a frequência das características de paradigmas de gestão e controle representadas pelos nós da árvore (*tree nodes*). Esse relatório contém todos os dados registrados no projeto e apresenta a vinculação completa dos itens à árvore de nós, o nome do nó da árvore, data de criação e modificação, nome do usuário, tipo de documento e quantificação de fontes, referências, palavras e parágrafos.

A quantificação de palavras no texto foi outra etapa utilizada para complementar a análise da quantificação feita por *nodes* representativos das características relacionadas aos paradigmas em estudo. Os resultados obtidos estão detalhados nos itens descritos a seguir.

### 4.1 Análise da Frequência de Palavras

Com a utilização da *query word frequency* do Programa NVIVO 8 foram identificadas as palavras mais frequentes em cada texto, por ordem de ocorrência, do maior para o menor número de aparições no texto. Considerando a abrangência da pesquisa por frequência de palavras, efetuou-se a delimitação de uma amostra que pudesse, pelo número de aparições, representar as características relevantes presentes em cada documento, conforme Apêndices A e B.

Foi possível apurar a frequência das palavras por relatório (gestão e auditoria) e exercício (1990, 1995, 2000 e 2005). Na análise desse resultado constata-se, em relação à dimensão gestão, que as palavras com maior frequência e presentes em todos os exercícios foram, por ordem de ocorrência, curso, atividades, campus, ensino, projeto, alunos e pesquisa. Estas palavras correspondem a tratamento comum dado a atividades, locais e incumbências/responsabilidades da instituição pesquisada em razão de sua natureza não definindo, por si só, características de gestão que possam identificar paradigma de administração predominante.

No tocante a dimensão controle, a apuração da frequência de palavras constatou a presença com maior incidência em todos os exercícios de: processo, unidade, despesas, auditoria, servidores e termos. Da mesma forma que na dimensão gestão, as palavras mais frequentes são insuficientes para definir ou

identificar o paradigma de controle predominante nos relatórios analisados. As palavras com menor frequência, em cada exercício, foram várias nas dimensões gestão e controle.

Em razão das palavras terem sido apenas quantificadas sem vinculação à árvore de nós e já estarem contidas em porções de textos codificados na árvore, optou-se por utilizar o resultado da codificação vinculada à árvore para realizar a análise de conteúdo.

## **4.2 Análise da Dimensão Gestão**

Os **quadros 11 e 12** apresentam o resumo da apuração das frequências de porções de texto codificadas (*references*) associadas a características de gestão e de controle presentes na árvore de nós (*tree nodes*) construída no software.

### **4.2.1 Paradigma de Administração Burocrática**

Os itens identificados na análise de frequência ficaram distribuídos por ordem de frequência da maior para a menor, que correspondem às características mais marcantes em cada exercício analisado.

O gráfico 1 resume, de forma agrupada, todas as características do paradigma de administração burocrática identificadas nos relatórios de gestão dos exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005. As características que não receberam pontuação em determinado exercício não aparecem no gráfico de cada ano, como é o caso de “Estratégia ou instrumentos de gestão: impessoalidade”, item 4 da legenda.

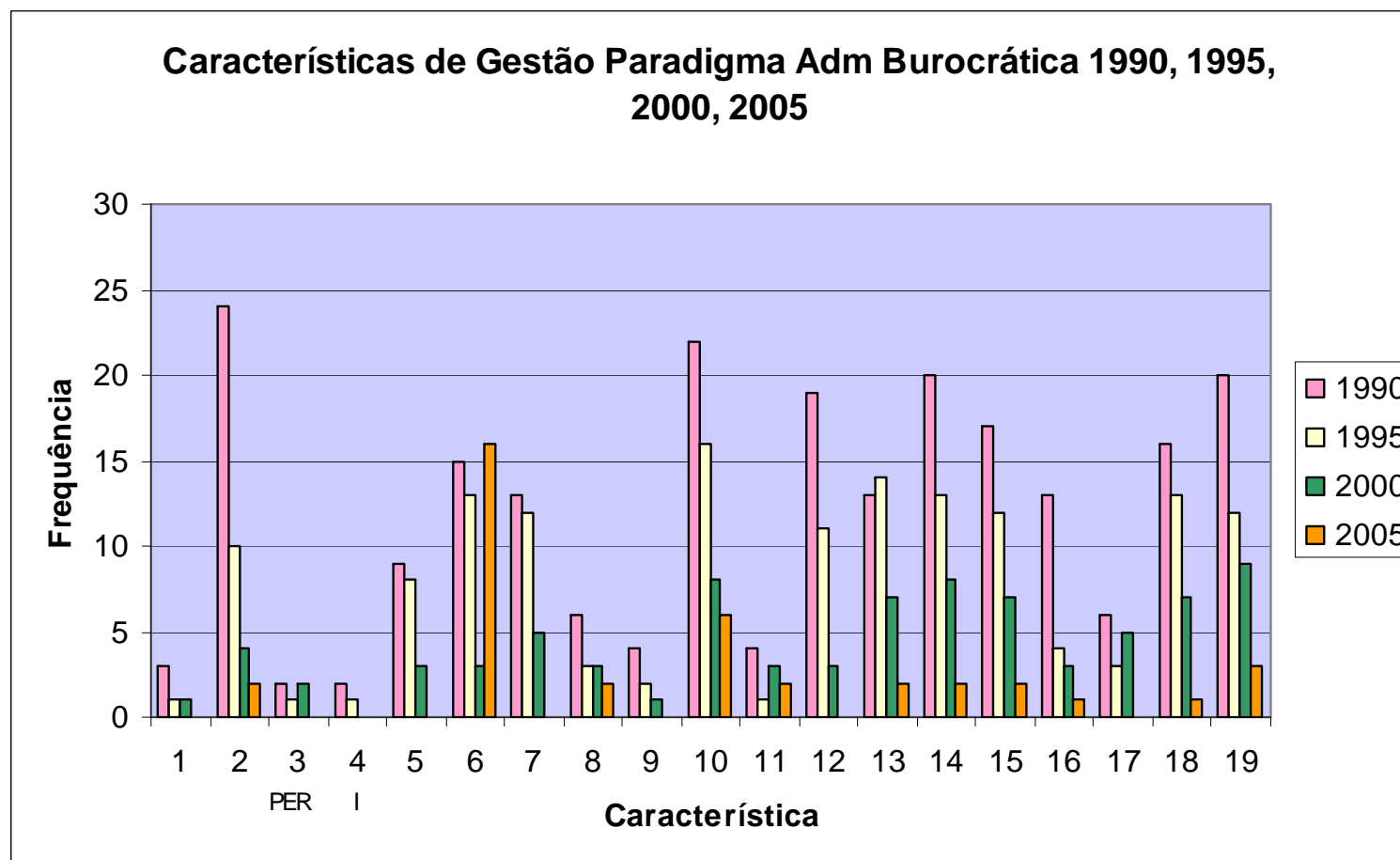
Características de Gestão											
Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total	Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total
<b>1 Dimensão gestão</b>						<b>1 Dimensão gestão</b>					
<b>1.1 Categoria paradigma de administração burocrática</b>	<b>228</b>	<b>150</b>	<b>82</b>	<b>39</b>	<b>499</b>	<b>1.2 Categoria Paradigma de administração gerencial</b>	<b>13</b>	<b>112</b>	<b>121</b>	<b>87</b>	<b>333</b>
1.1.1 Pressuposto: Centralização	3	1	1	0	5	1.2.1 Pressuposto					
1.1.2 Processo de gestão: padronização e formalismo	24	10	4	2	40	1.2.1.1 Participação	3	8	3	1	15
1.1.3 Papel do Estado: centralizador regulador	2	1	2	0	5	1.2.1.2 Transparência	1	0	3	2	6
1.1.4 Estratégia ou Instrumentos de gestão:						1.2.2 Processo de Gestão: Flexibilidade	0	2	0	0	2
1.1.4.1 impessoalidade.	2	1	0	0	3	1.2.3 Papel do Estado: promotor do desenvolvimento	0	1	5	4	10
1.1.4.2 divisão do trabalho.	9	8	3	0	20	1.2.4 Estratégia ou instrumentos de gestão:					
1.1.4.3 hierarquização.	15	13	3	16	47	1.2.4.1 Revitalização da gestão pública	0	13	6	4	23
1.1.4.4 qualificação da gestão pública.	13	12	5	0	30	1.2.4.2 Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas	1	7	7	20	35
1.1.4.5 legalismo.	6	3	3	2	14	1.2.4.3 Otimização de recursos	1	11	7	0	19
1.1.4.6 disciplina	4	2	1	0	7	1.2.4.4 Incorporação de novas tecnologias	0	1	4	1	6
1.1.4.7 obediência à regra estatuída	22	16	8	6	52	1.2.4.5 Excelência nos serviços públicos	0	0	0	0	0
1.1.4.8 controle	4	1	3	2	10	1.2.4.6 Avaliação constante e processual	0	0	0	2	2
1.1.5 Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.	19	11	3	0	33	1.2.4.7 Integração de políticas	1	0	3	1	5
1.1.6 Orientação: Eficiência.	13	14	7	2	36	1.2.4.8 Aprendizagem organizacional	0	0	1	1	2
1.1.7 Foco: Na instituição.	20	13	8	2	43	1.2.4.9 Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos	0	1	6	1	8
1.1.8 Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo.	17	12	7	2	38	1.2.4.10 Planejamento estratégico participativo	0	1	0	0	1
1.1.9 Objetivo: Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.	13	4	3	1	21	1.2.5 Solução de problemas					
1.1.10 Competências:						1.2.5.1 Inovadoras	0	3	3	0	6



Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total	Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total
1.1.10.1 controlar.	6	3	5	0	14	1.2.5.2 Arranjos em rede	0	2	1	0	3
1.1.10.2 organizar.	16	13	7	1	37	1.2.6 Orientação					
1.1.10.3 cumprir normas.	20	12	9	3	44	1.2.6.1 Eficiência	1	11	12	5	29
						1.2.6.2 Eficácia	0	5	12	4	21
						1.2.6.3 Efetividade	0	0	6	0	6
						1.2.7 Foco no cidadão	0	3	3	2	8
						1.2.8 Desenvolvimento: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede	0	1	3	7	11
						1.2.9 Objetivo: Preservação do interesse público	1	11	10	17	39
						1.2.10 Competências:					
						1.2.10.1 Formular e implementar políticas públicas;	1	3	3	3	10
						1.2.10.2 Capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;	1	8	3	2	14
						1.2.10.3 Inteligência estratégica;	0	1	1	0	2
						1.2.10.4 Capacidade de planejamento;	0	3	1	3	7
						1.2.10.5 Transparência;	0	0	1	2	3
						1.2.10.6 Capacidade de diálogo;	0	1	2	0	3
						1.2.10.7 Capacidade de aprendizagem contínua;	0	1	3	0	4
						1.2.10.8 Conhecimento de novas tecnologias;	0	2	4	0	6
						1.2.10.9 Conduta ética;	0	0	0	0	0
						1.2.10.10 Visão sistêmica;	1	7	4	3	15
						1.2.10.11 Capacidade de articular redes;	0	1	2	1	4
						1.2.11 Capacidade de interlocução e negociação	1	4	2	1	8

**Quadro 11 - Resultado da frequência de características de gestão codificadas por exercício.**

Fonte: Elaborado pela autora a partir da aplicação do software NVIVO8



**Gráfico 1 - Características de gestão paradigma adm burocrática 1990, 1995, 2000, 2005**

Fonte: Elaborado pela autora

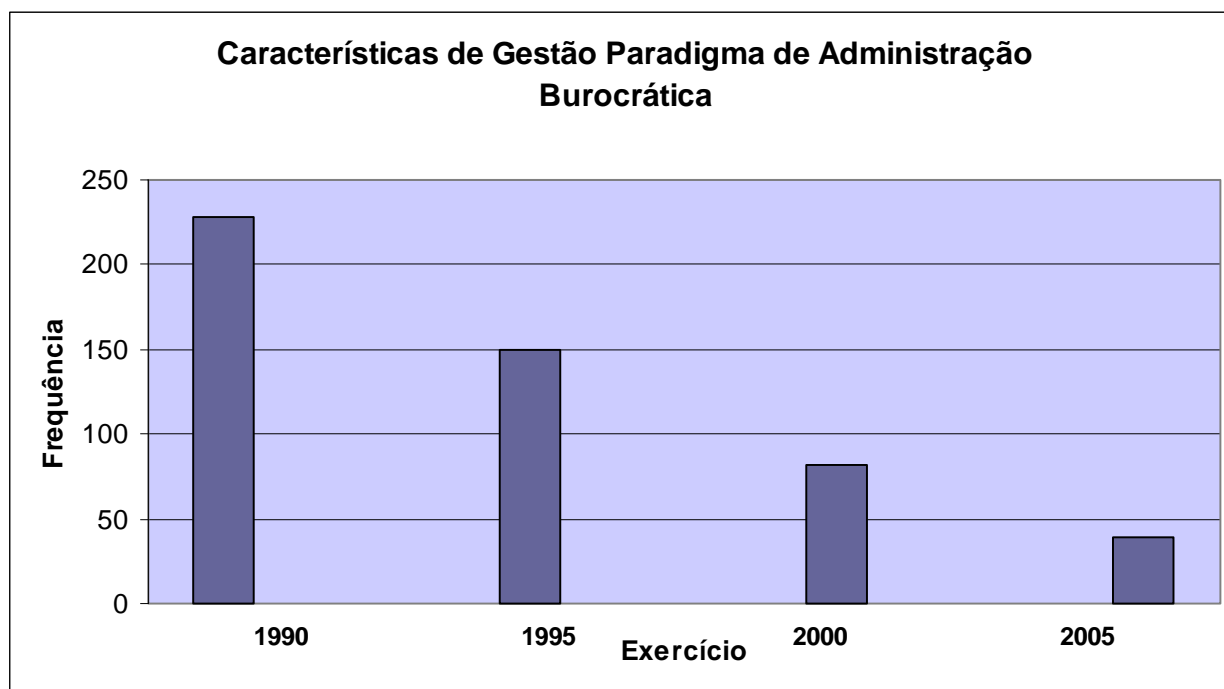
**Legenda:**

1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão; controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas

A freqüência absoluta das referências codificadas resultantes da aplicação da análise de conteúdo utilizando o *software* NVIVO 8 demonstrou que:

- a) O exercício de 1990 apresentou a maior freqüência de características burocráticas, sendo a de maior incidência o item “Processo de gestão: padronização e formalismo”;
- b) O exercício de 1995 teve como destaque a característica “Estratégia ou instrumento de gestão: obediência à regra estatuída”;
- c) em 2000 a maior incidência foi “Competência: cumprir normas”;
- d) no exercício de 2005 aparece a característica “Estratégia ou instrumento de gestão: hierarquização”;

O gráfico 2 corresponde as freqüências acumuladas de todas as características do paradigma de administração burocrática codificadas em cada um dos exercícios.



**Gráfico 2 - Características do paradigma de administração burocrática**

Fonte: Elaborado pela autora

**Legenda:** Total de ocorrências/ano 1990–228; 1995–150; 2000–82; 2005–39.

O produto final da pesquisa revela que no exercício de 1990 a gestão da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) estava impregnada das características do paradigma burocrático em que os princípios weberianos do formalismo, da regulamentação e da hierarquia são nitidamente identificados, conforme é possível observar no Apêndice C.

A marca mais acentuada está no próprio processo de gestão baseado na padronização e formalismo que sobressai do relatório de gestão analisado. Nesse período, a instituição estava experimentando uma nova forma de escolha do seu dirigente máximo, migrando da indicação e nomeação do reitor pelo Ministério da Educação para a democratização do processo de escolha de seu dirigente, via eleição indireta, por meio de consulta à comunidade acadêmica conforme relatam Albuquerque e Maia (2008).

Em razão do clima de acentuada divergência nas posições defendidas e de denúncias constantes nesse processo e nas eleições para o segundo mandato de reitor escolhido pela comunidade acadêmica, as conseqüências se estenderam até 1994. Nesse intervalo, houve uma intervenção ministerial com nomeação de dois reitores *pro-tempore* e frustração do processo democrático em curso na instituição. Essas ocorrências, aparentemente, contribuíram para a manutenção de um processo de gestão com características burocráticas em razão da presença ministerial direta na administração superior da UNIR.

Outro fator presente no contexto da administração pública federal, no final da década de 1980 e início de 1990, foi a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 que teve uma demorada regulamentação, além do fato de ter sido considerada uma Constituição engessante, que necessitou de várias Emendas Constitucionais para reduzir o caráter burocrático que a permeava.

O ano de 1995 apresenta uma tendência de redução das características burocráticas, demonstrando uma mudança nas características de administração da UNIR. No Apêndice D pode-se verificar o desempenho desse exercício, que tem como ponto máximo de característica burocrática, a “Estratégia ou instrumento de gestão obediência à regra estatuída.”.

O início de um novo mandato para a reitoria da UNIR, no final de 1994, trouxe a expectativa de mudanças que promovessem a estabilidade institucional abalada por perturbações internas e pela intervenção ministerial já citada. Esse momento se mostrou ainda sujeito ao paradigma de administração burocrática pela forte presença das condições básicas para a sua manutenção, até porque a Emenda Constitucional 19, que possibilitaria mudanças mais efetivas para a administração pública federal só foi promulgada em 04.06.1998.

No ambiente político frágil ainda presente na instituição naquele exercício, era pressuposto de segurança jurídica e institucional o cumprimento de regras para

garantir o desenvolvimento regular do mandato do dirigente eleito e nomeado. É necessário registrar que em 1995 a instituição foi submetida, inicialmente a uma auditoria operacional na área de gestão de recursos humanos, e em seguida, como resultado dessa auditoria a um procedimento correicional, que resultou, alguns anos depois, na demissão de alguns servidores “a bem do serviço público” e aplicação de penalidades mais leves a outros servidores e gestores.

Com todos esses eventos, é possível supor que a tendência de redução do paradigma de administração burocrática a partir desse exercício esteja associada, primeiro, ao plano de trabalho e ao compromisso de mudança do novo gestor com a comunidade acadêmica e às mudanças iniciadas pelo Governo Federal na administração pública federal, uma vez que, em meados do exercício de 1995, aconteceu o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e os reflexos dessa ação já se fizeram sentir na gestão da UNIR em razão de estar vinculada à administração direta do Governo Federal.

No exercício de 2000 a presença do paradigma analisado é identificada com menor intensidade, tendo como ponto focal a “Competência para cumprir normas”, cujos dados encontram-se no Apêndice E.

Nesse exercício, alguns eventos relevantes em termos de mudança para a administração pública, e em particular para a área de educação, já estavam se consolidando. Em 1996 tem-se a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), que introduz alterações consideráveis para a educação brasileira e, em 2000, um instrumento de grande peso para as mudanças previstas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esse instrumento legal estabeleceu normas de finanças públicas que influenciaram na gestão e controle em todas as esferas de governo. Entre os principais mandamentos está o atendimento ao princípio da eficiência da gestão pública, destacando-se a proibição aos gestores de realizar gastos superiores à sua arrecadação para cumprir o princípio da gestão fiscal responsável.

Com o menor número de ocorrências, identificou-se no exercício 2005 a ausência de várias características do paradigma burocrático conforme Apêndice F. Este exercício serviu para balizar a mudança na gestão da UNIR a partir de 1990,

visto que corresponde a um período de tempo suficiente para confirmação de possíveis alterações ocorridas.

Em termos gerais, a frequência obtida nos quatro exercícios pesquisados, em relação às características de paradigmas de administração burocrática identificados, indica que o item de maior frequência foi “Estratégia ou instrumento de gestão: obediência à regra estatuída”. Esse item significa que, com maior ênfase, os conteúdos dos documentos analisados registram a observância da legislação federal, estadual e municipal, as normas aprovadas pelos conselhos superiores, bem como todas as orientações normativas oriundas dos Ministérios e órgãos ou entidades aos quais a Universidade se submete.

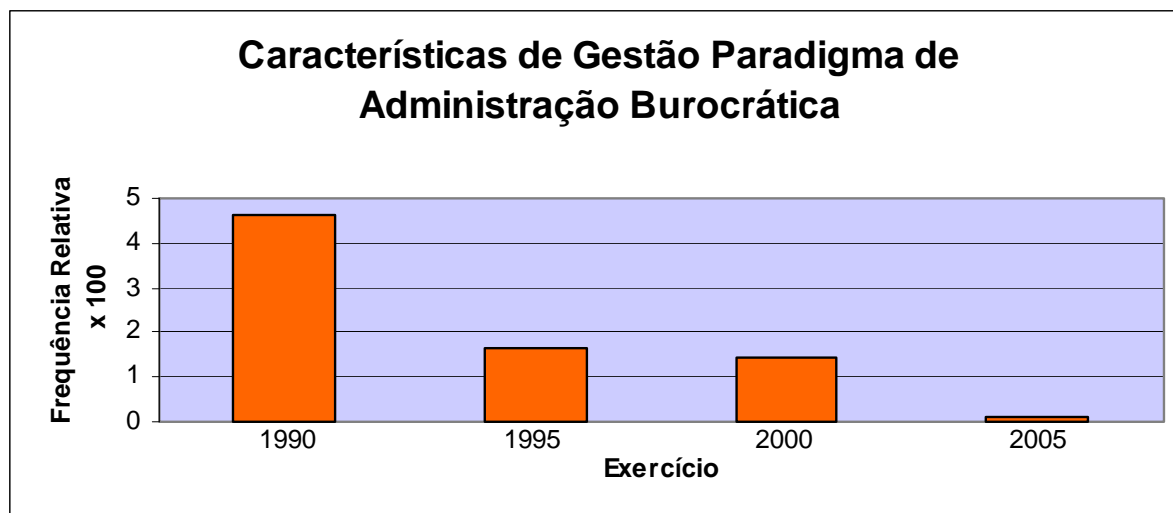
Os itens de elevada frequência representam a manutenção de fortes características do paradigma de administração burocrática ao longo de um período de quinze anos, embora seja possível verificar uma tendência de queda considerável nas características mais presentes entre o primeiro e o último exercícios analisados.

Por outro lado, destaca-se que as características “Pressuposto: Centralização”, “Papel do Estado: centralizador” e “Estratégia ou instrumento de gestão: impessoalidade” são os itens de menor influência nas frequências apresentadas. O gráfico 2 demonstra que há um decréscimo constante ao longo dos exercícios na frequência das características burocráticas presentes nos relatórios de gestão pesquisados.

Esse decréscimo está representado pela ausência de itens codificados nos relatórios de gestão nos exercícios de 2000, “Estratégia ou instrumento de gestão impessoalidade”, e em 2005, “Pressuposto de centralização”; “Papel do Estado centralizador/regulador”; “Estratégias ou instrumentos de gestão: impessoalidade, divisão do trabalho, qualificação da gestão pública e disciplina”; “Solução de problemas: sistemático comando por uma elite burocrática”; e “Competência controlar”.

Deve-se registrar que a ausência da “Estratégia ou instrumento de gestão: impessoalidade” nos relatórios analisados pode sinalizar com a possibilidade de presença de resquícios do paradigma patrimonialista, onde o interesse pessoal do administrador se sobrepõe aos interesses do Estado.

A fim de verificar os resultados foi efetuada a apuração da frequência relativa das características de gestão burocrática cujo gráfico apresenta-se a seguir.



**Gráfico 3 - Características de gestão paradigma de adm. burocrática**

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados com as frequências relativas indicam a mesma tendência com os resultados das frequências absolutas mostrada no gráfico 2, ou seja, uma diminuição da presença das características de gestão do paradigma de administração burocrática ao longo do período analisado. Entretanto, constata-se uma queda mais acentuada de 1990 para 1995 e uma queda menos acentuada de 1995 para 2000.

#### 4.2.2 Paradigma de Administração Gerencial

Pela análise do quadro 11 e do gráfico 3, que agrupam as ocorrências dos exercícios 1990, 1995, 2000, 2005, percebe-se que há registro das características do paradigma de administração gerencial com média inferior aos números absolutos apresentados pelas características de administração burocrática, conforme se apresenta a seguir:

- a) no exercício de 1990, considerando a baixa presença, mas não inexistência, de características do paradigma de administração gerencial, a maior incidência ocorreu para o item “Pressuposto: participação”, conforme Apêndice G;
- b) no exercício de 1995, o destaque registrado refere-se a “Estratégia ou instrumentos de gestão: revitalização da gestão pública” (apêndice H);
- c) no exercício de 2000, as características mais freqüentes constam nos itens: “Orientação: Eficiência” (apêndice I);

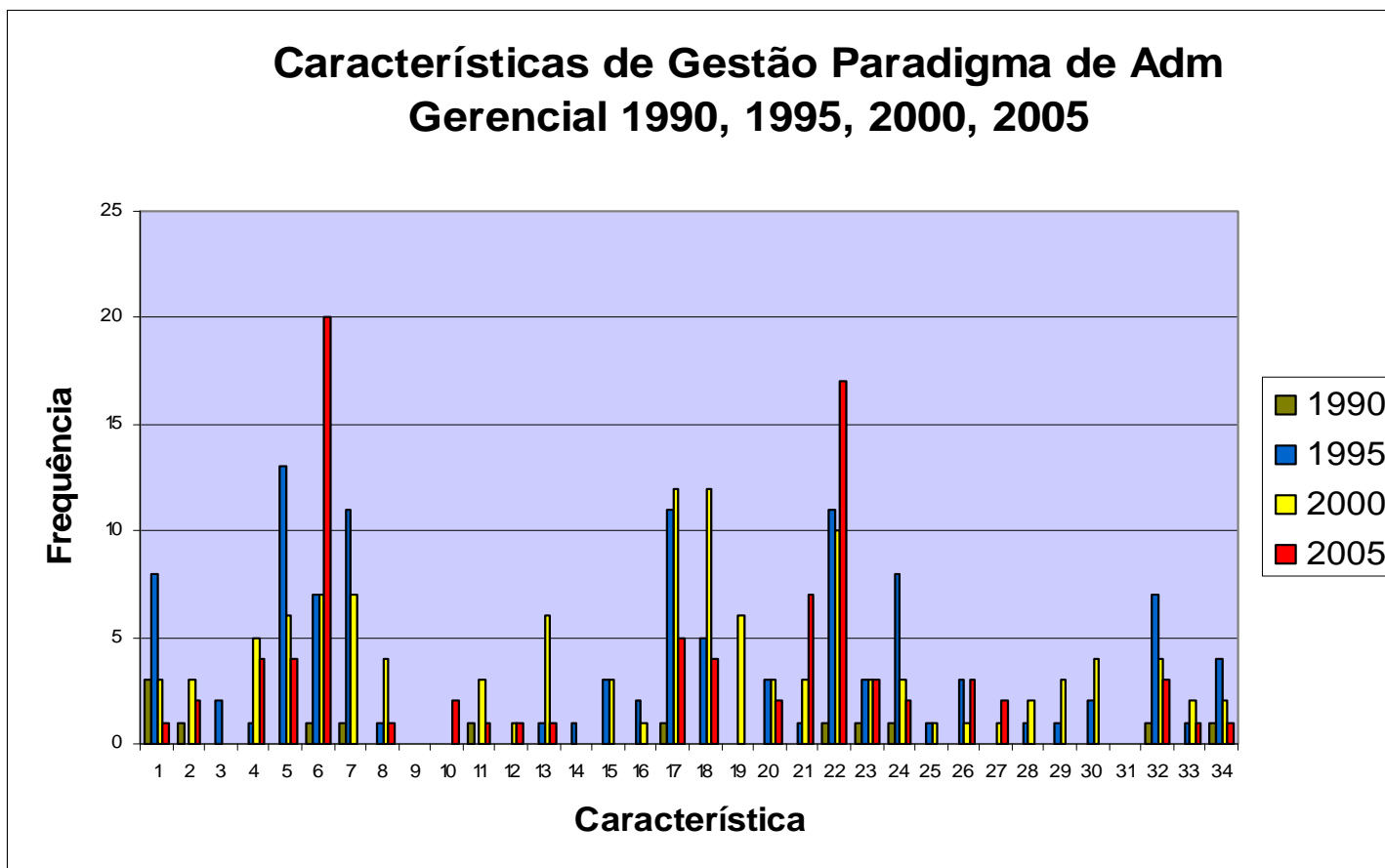
d) no exercício 2005, registra-se o item “Estratégia ou instrumento de gestão: Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas” com maior frequência (apêndice J);

Ressalte-se que em todos os exercícios várias características não receberam pontuação, em particular no exercício de 1990, que apresentou uma frequência inexpressiva, porém, os resultados de 1995 e 2000 apresentam índice geral com maior presença das características do paradigma de administração gerencial em relação aos exercícios analisados.

A adoção de novos conceitos e posturas na gestão pública são os fatores que podem ter contribuído para o declínio dos paradigmas de administração burocrática e os mesmos que, agindo no sentido inverso, favoreceram a mudança. Os processos de transformação no Estado brasileiro forçados por eventos que atingiram outros países, foram o principal combustível para a migração que vem ocorrendo nesse período nas características de gestão das organizações públicas.

Ao analisar o relatório de gestão do exercício de 1995, é possível perceber a sintonia com o novo momento na manifestação de que “O país vive momentos de profundas transformações político-econômico-sociais. A nova ordem implica em que, a sobrevivência das entidades dependerá exclusivamente do seu grau de eficiência. Também na UNIR, vivencia-se uma nova ordem.”(UNIR, 1996).





**Legenda:** 1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes;34 Capacidade de interlocução e negociação.

#### Gráfico 4 - Características de gestão gerencial

Fonte: Elaborado pela autora

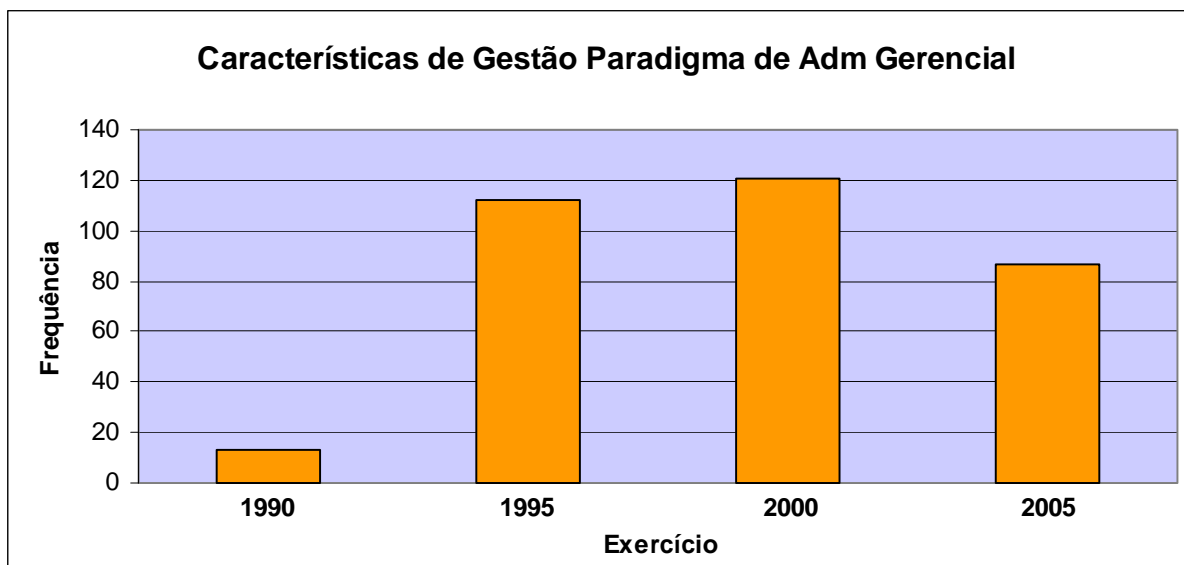
Um dos fatores de mudança na avaliação das instituições federais de ensino superior foi inserido pela Decisão 408/2002-Plenário do Tribunal de Contas da União, a partir de experiências realizadas em algumas universidades, com a obrigatoriedade de apuração de resultado baseada em indicadores de desempenho da atividade-fim que avaliam, principalmente, o resultado quantitativo do esforço acadêmico com o ensino de graduação, representado, entre outros aspectos, pela taxa de sucesso da graduação.

No relatório de gestão da UNIR de 2000 há um item em que é mencionada a adesão da instituição ao programa de qualidade do serviço público (PQSP), atual GESPÚBLICA, mas não foi possível identificar no relatório seguinte analisado a manutenção dessa adesão ou a incorporação de novas práticas de gestão decorrentes da aplicação dessa ferramenta de gestão. A ausência de informações a respeito desse assunto sugere que não houve continuidade na implementação das ações preconizadas pelo programa.

Com a edição da Lei 9394/96, foi estabelecida a obrigatoriedade de qualificação do corpo docente num determinado período de tempo. Tal medida, embora seja decorrente de exigência legal, trata-se da implementação de ações previstas no Plano de Reforma do Aparelho do Estado em relação a “[...] ações na área de recursos humanos, que permitam o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, [...]” (PLANO, 1995, p. 25).

No caso específico do ensino superior, visa melhorar a qualidade do ensino e, corresponde a estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão da política pública “educação”. Esse fortalecimento está representado também pela possibilidade de agregar outros benefícios tais como o financiamento de maior número de projetos de pesquisas para docentes qualificados, maior aporte de pessoal aos quadros de professores dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, maior participação da instituição na matriz de financiamento do MEC.

De acordo com o gráfico 4 o crescimento da freqüência das características do paradigma de gestão gerencial totalizadas por ano foi mais acentuado nos exercícios de 1995 e 2000, registrando uma redução em 2005.

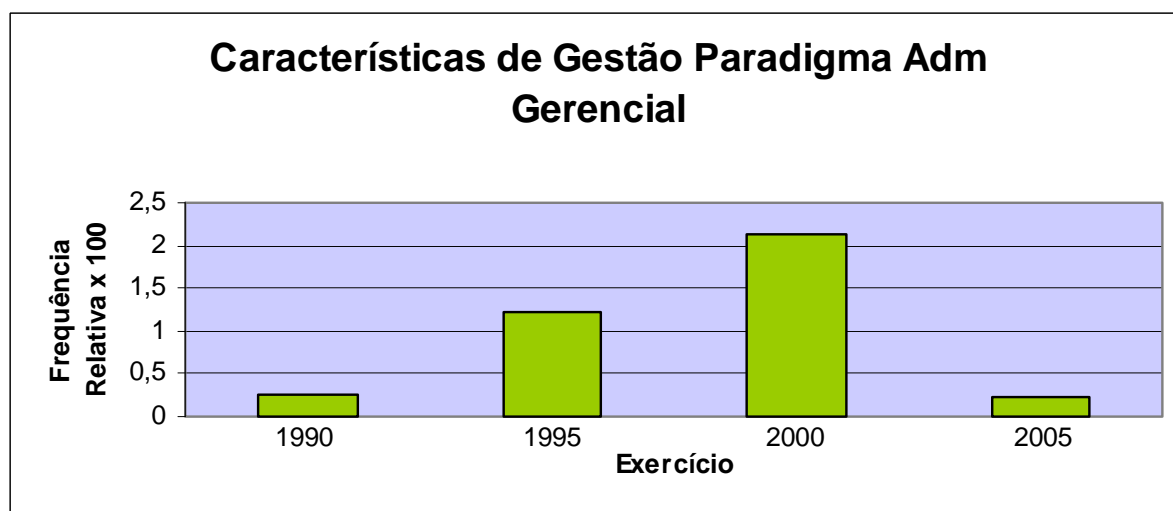


**Legenda:** Total de ocorrências/ano: 1990–13; 1995–112; 2000–121; 2005–87.

**Gráfico 5 - Características de gestão do paradigma de adm gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

A exemplo do procedimento adotado para apuração do resultado das características de gestão burocrática, fez-se a apuração da freqüências relativas das características de gestão do paradigma de administração gerencial, demonstrado no gráfico 6.

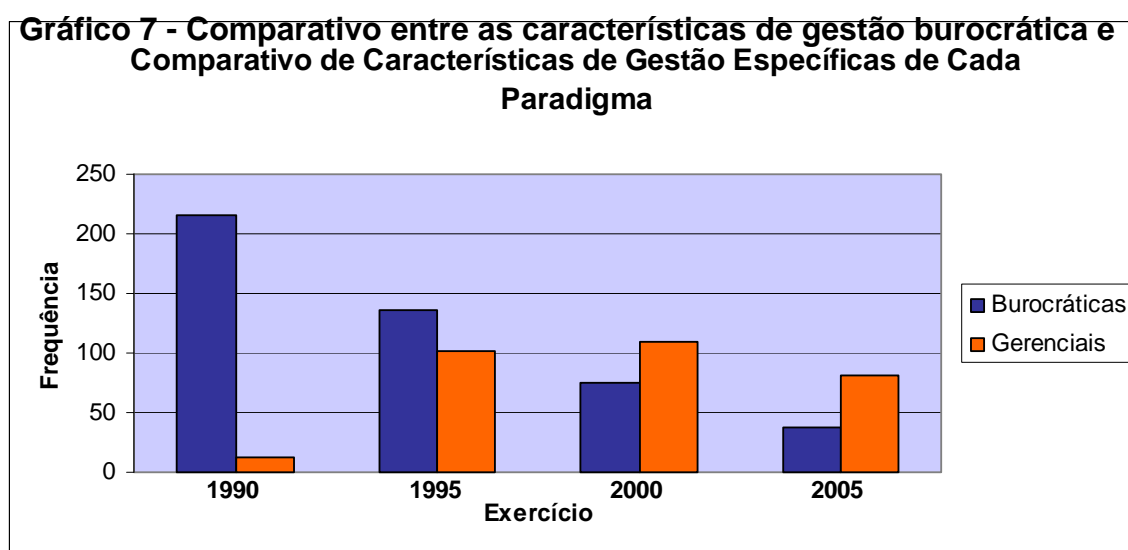


**Gráfico 6 - Características de gestão do paradigma de administração gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados das freqüências relativas assemelham-se aos resultados com as freqüências absolutas, exceto para o exercício de 2005 onde se constata uma redução mais acentuada da presença das características.

No gráfico 7 apresenta-se o resultado comparativo entre as características administração burocrática e gerencial por meio do qual é possível verificar que nos três primeiros exercícios pesquisados, mesmo em proporções diferentes, houve um decréscimo das características burocráticas e elevação das características gerenciais, sinalizando uma mudança significativa identificada nos registros oficiais da instituição.



**gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora.

No último exercício analisado, verificou-se a influência da aplicação da fórmula estabelecida pela Decisão 408/2002/TCU para cálculo de indicadores de desempenho, o que já vinha ocorrendo desde o exercício de 2002, sendo o principal deles a taxa de sucesso na graduação. O cálculo desse indicador não considerou os 4623 alunos matriculados no Programa de Habilitação, mas não é possível identificar o tipo de influência que a exclusão desses alunos provocou para a gestão.

Entretanto, os resultados apresentados no gráfico 5, à exceção da característica “hierarquização”, revelam que a partir de 2000 a tendência é de uma maior incidência de características gerenciais, porém avançando paralelamente ao paradigma burocrático, o que pode significar o surgimento de um paradigma de gestão híbrido que agrega e, ao mesmo tempo, exclui características burocráticas e gerenciais.

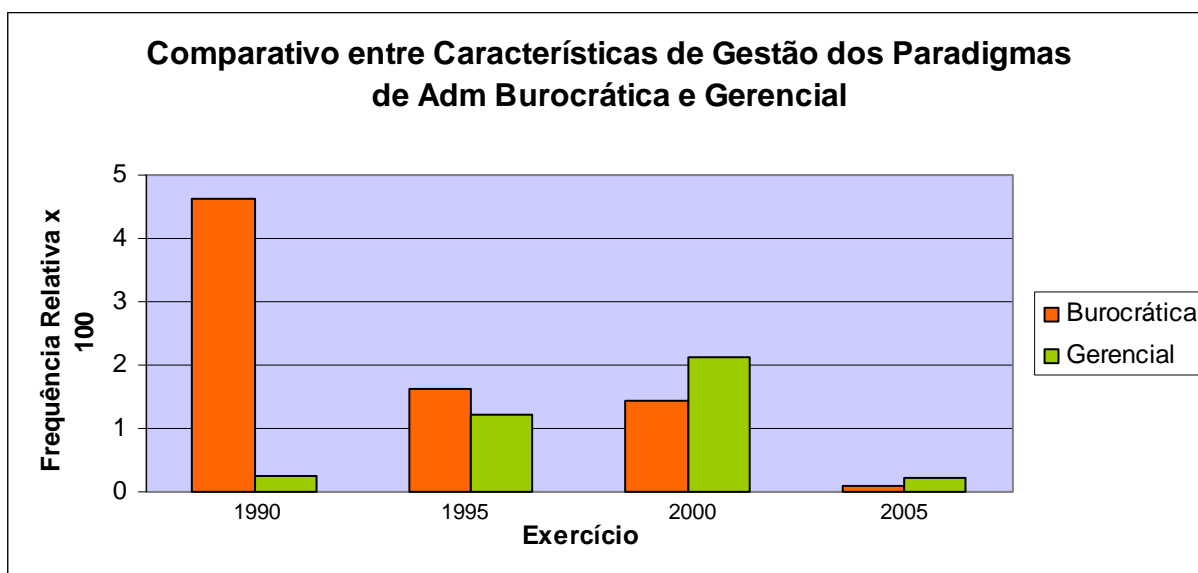
Em relação a forte presença da “hierarquização”, essa tendência já foi prevista por Bresser Pereira em 1995, quando esse autor previu para as formas de controle da gestão pública que, com as mudanças impostas pelo capitalismo

globalizado, haveria uma combinação entre “[...] controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social e o mercado.”.

Em relação a ausência de codificação de características de gestão gerencial, observa-se que no exercício de 1990 a aparição de freqüências foi muito restrita, notando-se ausência de algumas características, porém a ausência total mais significativa na análise dessa característica, em todos os exercícios, refere-se à “Estratégia ou instrumento de gestão excelência nos serviços públicos”, o que representa um desvio do que preconiza a teoria sobre a administração pública gerencial, cuja atuação deve estar voltada para atendimento ao cidadão. Outros itens com ausência significativa são: “Competência: conduta ética”; “Estratégia ou instrumento de gestão: avaliação constante e processual, e planejamento estratégico participativo”; e “Orientação: efetividade”.

A tendência de aumento na freqüência das características dos paradigmas de administração gerencial tem como itens de destaque no exercício de 2005, a “Estratégia ou Instrumento de Gestão Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas” e o “Objetivo: Preservar o interesse público”.

No gráfico 8 estão comparados os resultados das freqüências relativas entre as características de gestão dos paradigmas burocrático e gerencial.



**Gráfico 8 - Comparativo entre as características de gestão paradigma burocrático e gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora.

Esses resultados, quando comparados com aqueles obtidos com os resultados com frequência absoluta, evidenciam redução significativa da presença das características no exercício de 2005.

### **4.3 Análise da Dimensão Controle**

O presente trabalho investiga as características de gestão presentes na Fundação Universidade Federal de Rondônia tendo como base o exercício do controle interno pela Controladoria Geral da União exercido como forma de controle externo à instituição.

O “momento do controle” é um fator relevante para a gestão e considerando que neste trabalho, à exceção do Relatório de Auditoria Operacional 018/1995, todos os relatórios de auditoria analisados referem-se ao exercício de controle *á posteriori*, o item apresenta uma frequência elevada devido a natureza das auditorias cujos relatórios compõem as fontes desta pesquisa. Esses documentos representam o resultado dos trabalhos de auditorias de gestão realizadas no exercício seguinte ao verificado, com o objetivo principal de certificar a atuação dos gestores em cada exercício examinado. Portanto, considerando que é um item comum às características de controle burocrático e gerencial, diferenciado apenas pela ênfase em cada paradigma, o “momento do controle” foi desconsiderado para efeito de análise a fim de evitar uma interpretação distorcida ou direcionada, ficando mantido no quadro 12 apenas para conhecimento da sua frequência.

Os resultados obtidos com a utilização da análise de conteúdo sobre os itens selecionados pelo software utilizado e, de acordo com as frequências registradas no quadro 12, houve, em todos os exercícios, predominância das características do paradigma de controle burocrático.

#### **4.3.1 Paradigma de Controle Burocrático**

A análise das frequências de características do paradigma de controle burocrático indicou as ocorrências apresentadas no gráfico 6, discriminadas a seguir.

a) No exercício de 1990 a característica mais freqüente, de acordo com o Apêndice K, foi o “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”;

- b) No exercício de 1995, ocorreu uma situação peculiar específica que foi a realização de uma auditoria operacional na área de recursos humanos, cujo relatório foi incorporado ao relatório de auditoria de gestão do exercício. A frequência mais relevante foi o “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos” conforme Apêndice L. Ressalte-se que nesse exercício ainda estava presente o caráter policalesco do controle demonstrado pela nomenclatura do órgão local, chamado “Delegacia Federal de Controle”;
- c) A maior frequência registrada no exercício de 2000 nessa dimensão correspondeu aos item “Paradigma: controle de procedimentos” e “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos” (Apêndice M);
- d) No exercício de 2005 a ocorrência relevante consta no item “Critério de verificação: Legalidade dos procedimentos” (Apêndice N);

Na dimensão controle burocrático, verifica-se que o item “Momento do controle, com ênfase no controle à *priori*: controle à *priori*” não registrou nenhuma ocorrência. Enquanto o item “Responsabilidade: controlar normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades para atender ao princípio da publicidade” registrou baixa ocorrência e em apenas um exercício.

Características de Controle											
Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total	Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total
<b>2 Dimensão controle</b>						<b>2 Dimensão controle</b>					
<b>2.1 Categoria paradigma de controle burocrático</b>	<b>168*</b>	<b>163*</b>	<b>114*</b>	<b>216*</b>	<b>661*</b>	<b>2.2 Paradigma de controle gerencial</b>	<b>78*</b>	<b>82*</b>	<b>84*</b>	<b>208*</b>	<b>452*</b>
2.1.1 Paradigma: Controle de procedimentos	19	21	19	18	77	2.2.1 Paradigma: controle de resultados	0	0	2	7	9
2.1.2 Orientação: Controle contábil-legal	20	15	8	17	60	2.2.2 Orientação: Avaliação de desempenho	1	1	1	7	10
2.1.3 Critérios de verificação:						2.2.3 Critérios de verificação:					
2.1.3.1 Legalidade dos procedimentos;	22	22	19	25	88	2.2.3.1 Avaliação da eficiência;	0	1	2	8	11
2.1.3.2 Conformidade dos gastos com a legislação	12	15	6	12	45	2.2.3.2 Economicidade;	2	0	1	2	5
2.1.3.3 Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento;	4	2	0	8	14	2.2.3.3 Avaliação do cumprimento de metas/eficácia;	1	0	0	1	2
2.1.3.4 Avaliação de resultados e da execução de contratos.	9	3	6	11	29	2.2.3.4 Avaliação da execução de programas de governo;	0	0	0	0	0
2.1.4 Momento do controle, com ênfase no controle <i>à priori</i> :						2.2.3.5 Avaliação da execução de orçamentos;	1	1	1	6	9
2.1.4.1 controle <i>à priori</i>	0	0	0	0	0	2.2.3.6 Exigência de <i>accountability</i> democrática;	3	1	0	4	8
2.1.4.2 controle concomitante	0	18	0	0	18	2.2.4 Momento do controle, com ênfase no controle <i>à posteriori</i>					
2.1.4.3 controle <i>à posteriori</i>	26	12	30	54	122	2.2.4.1 controle <i>à priori</i>	0	0	0	1	1
2.1.5 Responsabilidades:						2.2.4.2 controle concomitante	0	18	0	0	18
2.1.5.1 Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;	9	6	4	8	27	2.2.4.3 controle <i>à posteriori</i>	24	11	27	53	115
2.1.5.2 Dar sustentação ao controle externo	1	1	4	8	14	2.2.5 Responsabilidades:					
2.1.5.3 Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União	13	14	5	21	53	2.2.5.1 Orientar administradores de bens e serviços públicos;	0	3	8	18	29

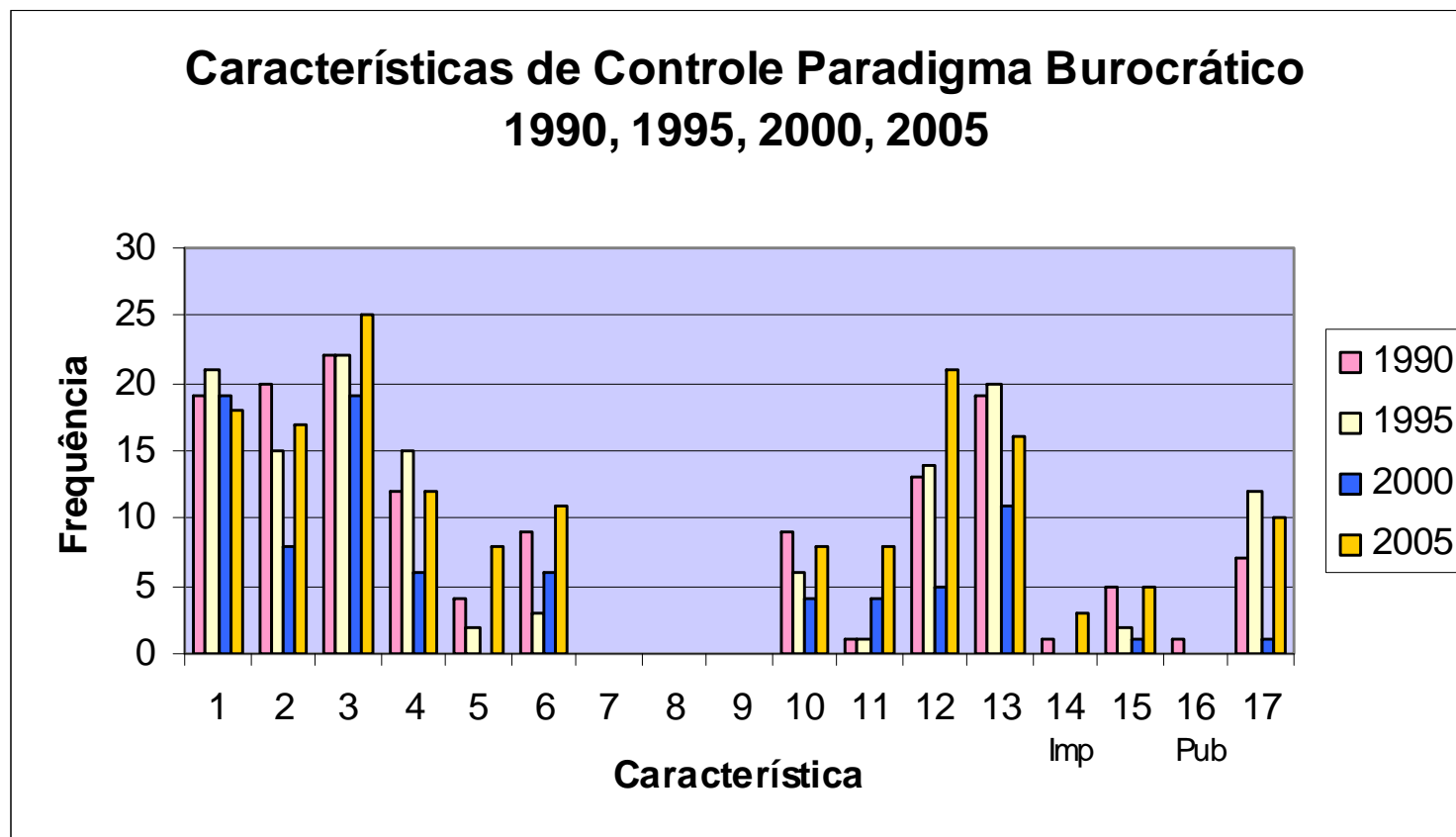


Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total	Descrição/Exercício	1990	1995	2000	2005	Total
2.1.5.4 Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios:						2.2.5.2 Avaliar renúncia de receitas;	0	0	0	0	0
2.1.5.4.1 Legalidade	19	20	11	16	66	2.2.5.3 Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a:					
2.1.5.4.2 Impessoalidade	1	0	0	3	4	2.2.5.3.1 legalidade;	12	19	8	15	54
2.1.5.4.3 Moralidade	5	2	1	5	13	2.2.5.3.2 moralidade;	2	2	1	7	12
2.1.5.4.4 Publicidade	1	0	0	0	1	2.2.5.3.3 publicidade	0	0	1	1	2
2.1.5.5 Responsabilizar os agentes públicos	7	12	1	10	30	2.2.5.3.4 finalidade pública;	2	2	2	6	12
						2.2.5.3.5 motivação;	0	0	2	4	6
						2.2.5.3.6 impessoalidade;	0	0	1	6	7
						2.2.5.3.7 legitimidade;	0	0	1	5	6
						2.2.5.3.8 eficiência,	9	7	7	15	38
						2.2.5.3.9 eficácia;	7	4	5	16	32
						2.2.5.3.10 efetividade da gestão;	9	7	7	15	38
						2.2.5.3.11 economicidade	5	4	2	3	14
						2.2.6 Prestar apoio ao controle externo;	0	1	5	8	14

**Quadro 12 - Resultado da aplicação da análise de conteúdo em relação a dimensão controle 1990 a 2005**

Fonte: Elaborado pela autora

(\*) Para demonstração gráfica dos resultados foram excluídos os valores correspondentes ao momento do controle.



**Legenda 1** Paradigma: Controle de procedimentos; 2 Orientação: Controle contábil-legal; 3 Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; 4 Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação; 5 Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; 6 Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; 7 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à *priori*; 8 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; 10 Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; 11 Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; 12 Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; 13 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; 14 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; 15 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; 16 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; 17 Responsabilizar os agentes públicos.

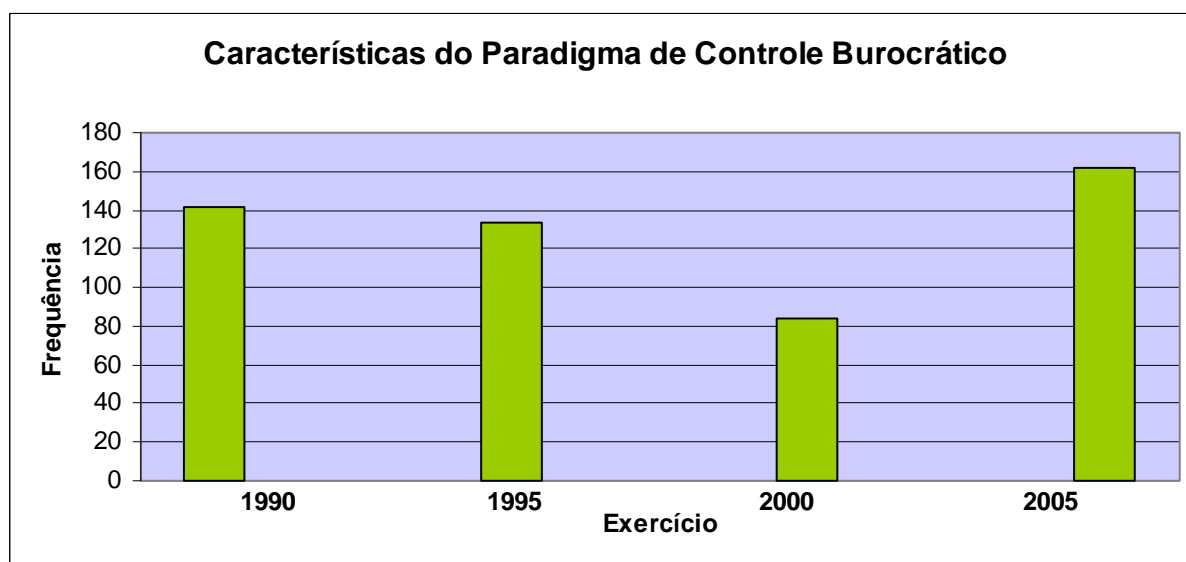
#### Gráfico 9 - Características de controle paradigma burocrático

Fonte: Elaborado pela autora

As ocorrências predominantes na maioria dos exercícios relacionadas às características de controle burocrático foi o “Critério de verificação legalidade de procedimentos”, o que significa que esse traço de administração com características burocráticas ainda está sendo mantida pela atuação do controle interno ao dar maior ênfase a legalidade e aos procedimentos.

Em contrapartida, verificou-se, nos exercícios de 1995, 2000 e 2005, a ausência das características: “Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento”; “Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades para atender ao princípio da impessoalidade e publicidade”.

O gráfico 7 indica que o controle com características burocráticas deslocou-se, de 1990 para 2000, numa tendência de queda sendo a mais significativa no último exercício, porém em 2005 superou a freqüência de todos os outros exercícios. É necessário registrar que os relatórios de auditoria dos exercícios mais recentes apresentam um volume de informações superior aos dos exercícios mais remotos, fato que devido a metodologia utilizada pode influenciar no resultado, porém não há como controlar essa ocorrência em virtude da necessidade de dar tratamento isonômico às fontes de pesquisa.

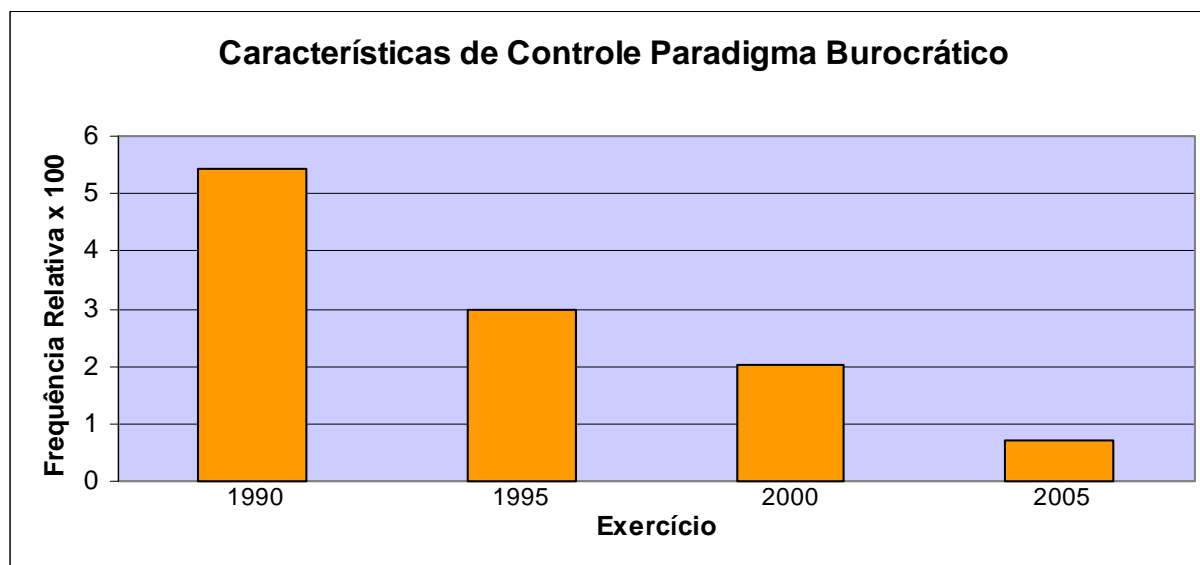


**Legenda:** Total de ocorrências/ano: 1990–142; 1995–133; 2000–84; 2005–162.

### **Gráfico 10 – Característica do paradigma de controle burocrático**

Fonte: Elaborado pela autora

As freqüências relativas em relação ao controle burocrático estão apresentadas no gráfico 11, como segue.



**Legenda:** Total de ocorrências/ano: 1990–142; 1995–133; 2000–84; 2005–162.

### **Gráfico 11 – Característica de controle paradigma burocrático**

Fonte: Elaborado pela autora

As freqüências relativas apresentam resultados com tendência de declínio da presença das características ao longo do período analisado, inclusive para o exercício de 2005.

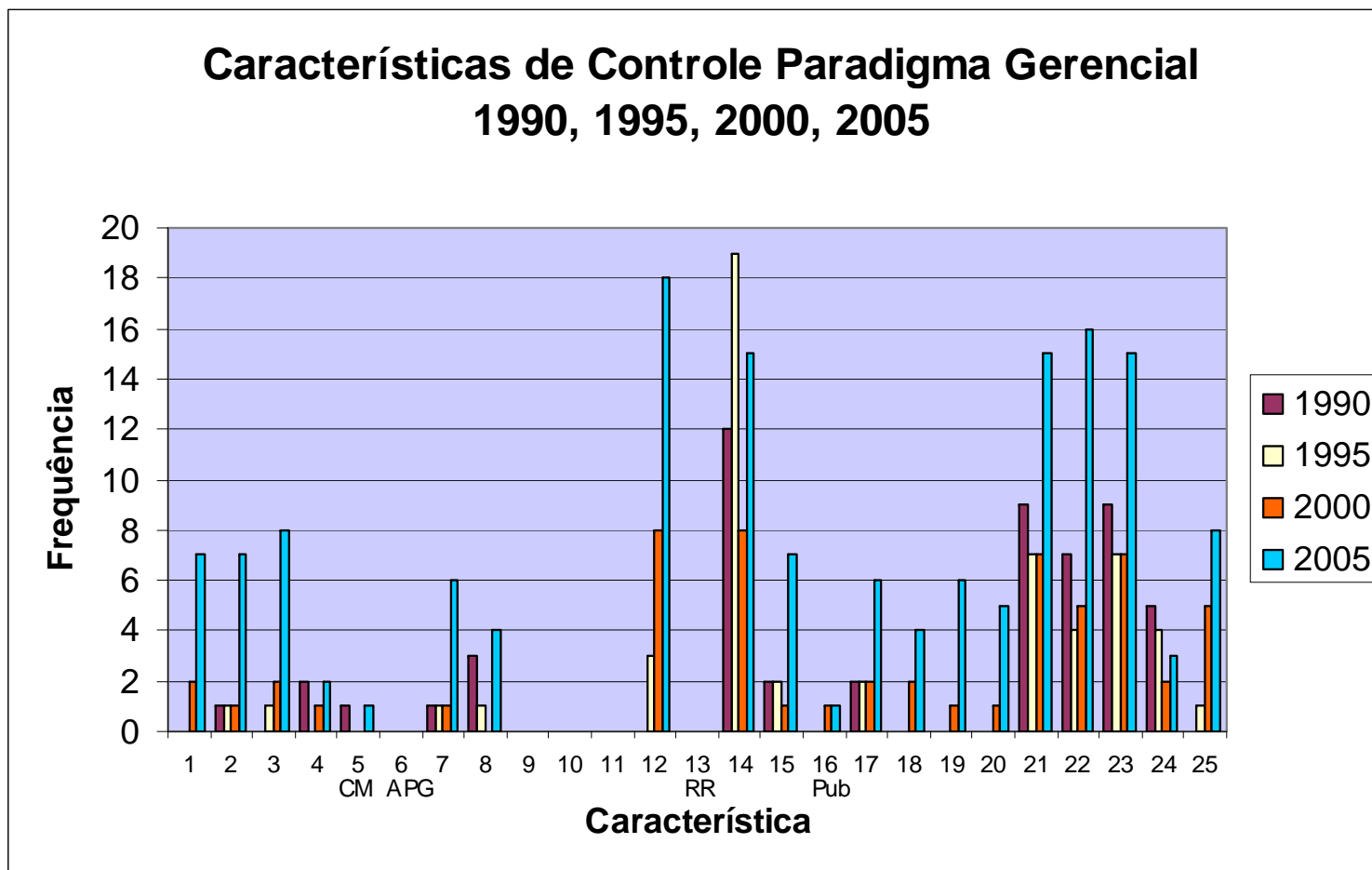
#### **4.3.2 Paradigma de Controle Gerencial**

A freqüência apresentada pelos relatórios codificados demonstrou que há uma tendência de crescimento do paradigma de controle gerencial no decorrer dos períodos analisados, porém a presença do controle com ênfase nas características burocráticas ainda é superior às características do paradigma de controle gerencial que emergiram dos relatórios e estão apresentadas no gráfico 8.

- a) No exercício de 1990, a maior freqüência refere-se ao item “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legalidade” (Apêndice O);
- b) No exercício de 1995, a ocorrência com maior presença está registrada no item “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legalidade” (Apêndice P);
- c) No exercício de 2000, a maior freqüência ocorreu no item “Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos” (Apêndice Q);
- d) No exercício 2005 a principal ocorrência se registrou no item “Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos” (Apêndice R);

Ressalte-se que para os itens ausentes no gráfico não houve registro de ocorrências. As ausências de características de controle gerencial nos exercícios de 1990 e 1995 foram: “Paradigma: controle de resultados”; “Critérios de verificação: Avaliação da eficiência”; “Critérios de verificação: Economicidade”; “Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia”; “Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos”; “Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: publicidade”; “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a motivação”; “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a impessoalidade”; “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legitimidade”; “Prestar apoio ao controle externo”.

Nos exercícios de 2000 registra-se a ausência de: Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; e em todos os exercícios: Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; e Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas.

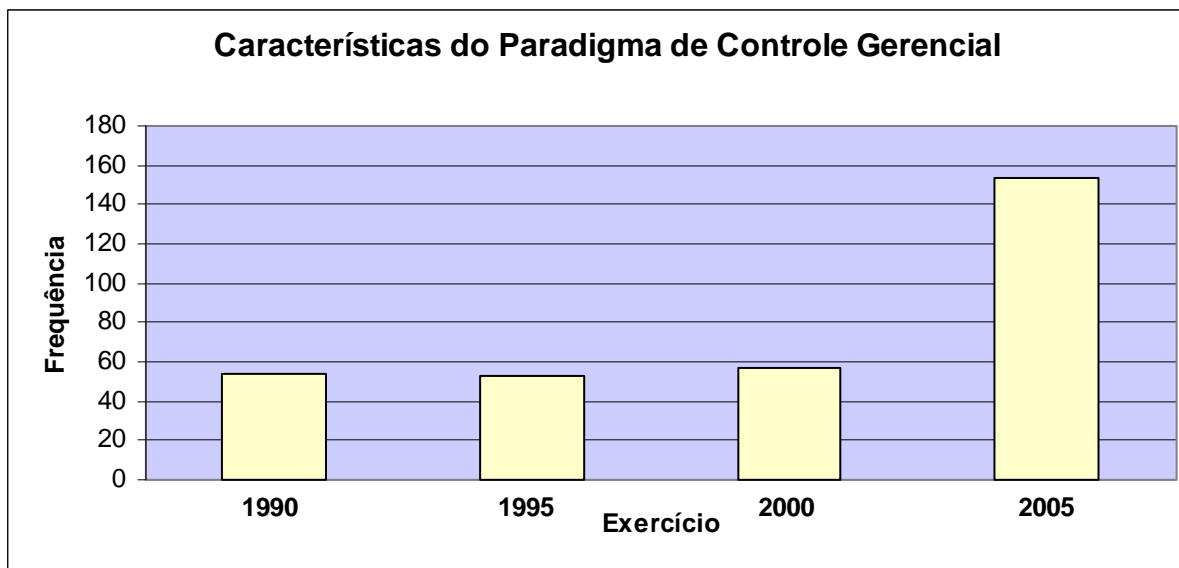


**Legenda:** 1 Paradigma: controle de resultados; 2 Orientação: Avaliação de desempenho; 3 Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; 4 Critérios de verificação: Economicidade; 5 Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; 6 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 7 Critérios de verificação: Avaliação da execução de orçamentos. 8 Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática Avaliação da execução de orçamentos; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *priori*; 10 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle concomitante; 11 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *posteriori*; 12 Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; 13 Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; 14 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; 15 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; 16 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; 17 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; 18 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; 19 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; 20 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; 21 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; 22 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; 23 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; 24 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; 25 Prestar apoio ao controle externo;

#### Gráfico 12 – Características de controle paradigma gerencial

Fonte: Elaborado pela autora

O gráfico 13 traz as frequências obtidas nas características de controle gerencial consideradas nos exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005, no qual é nítido o crescimento em 2005.

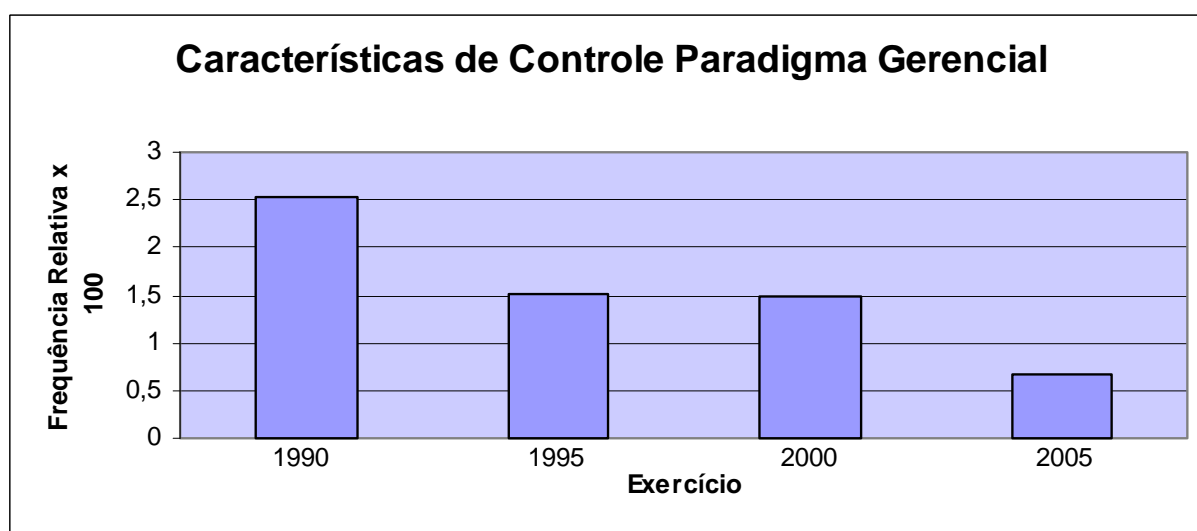


Legenda: Total de ocorrências/ano: 1990–142; 1995–133; 2000–84; 2005–162.

**Gráfico 13 – Características do paradigma de controle gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

As frequências relativas para o controle gerencial estão representadas no gráfico 14.



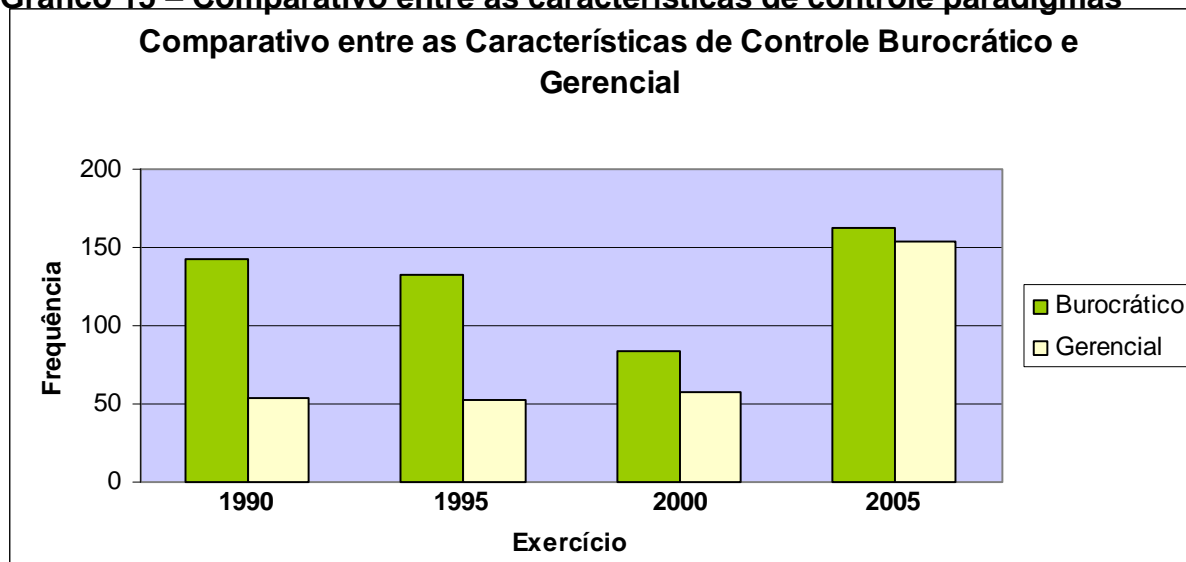
**Gráfico 14 – Características do paradigma de controle gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

Estes resultados diferem significativamente daqueles observados com os dados das freqüências absolutas, onde se constatou um aumento da presença das características do paradigma gerencial ao longo do período.

Os resultados da frequência absoluta apurada estão comparados às freqüências do controle burocrático no gráfico 15.

**Gráfico 15 – Comparativo entre as características de controle paradigmas**



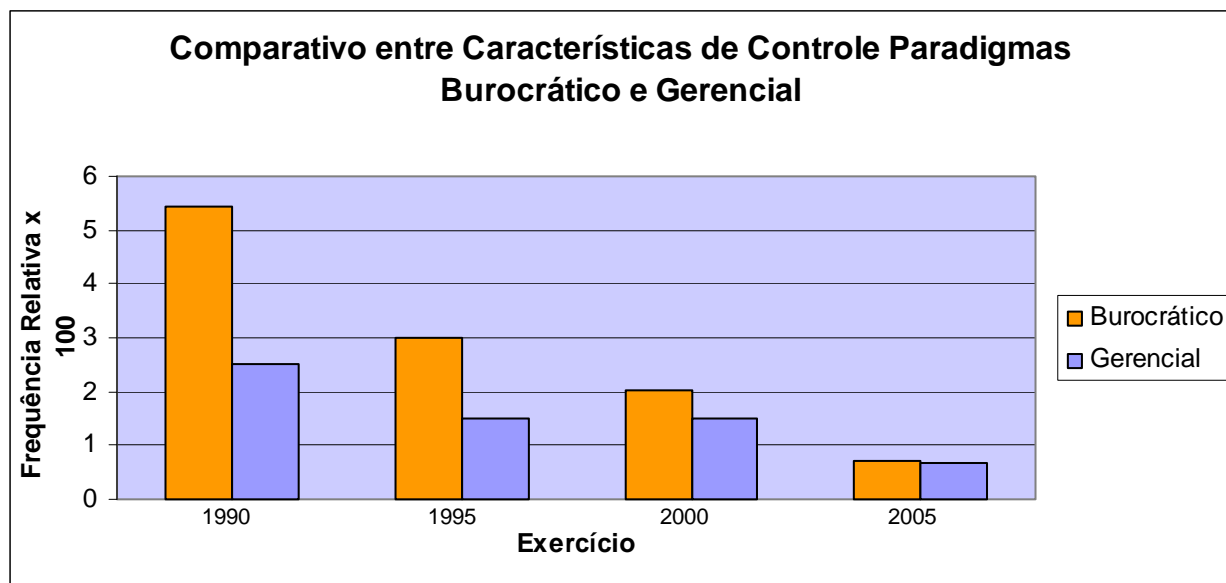
### **burocrático e gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

O gráfico 16, que apresenta comparativo entre as características de controle dos paradigmas burocrático e gerencial obtido a partir das freqüências relativas, evidencia a diferença em relação aos resultados alcançados a partir das freqüências absolutas no que diz respeito ao exercício de 2005. Enquanto este apresenta uma diminuição da presença das características dos dois paradigmas no exercício de 2005, aquele mostrou um aumento dessas características.

Este resultado é um tanto surpreendente e instigante, uma vez que se observa uma diminuição das características dos dois paradigmas ao longo do período analisado. A diminuição das características de um paradigma não ocorreu com o concomitante aumento das características do outro.





**Gráfico 16 – Comparativo entre as características de controle paradigmas burocrático e gerencial**

Fonte: Elaborado pela autora

De acordo com o referencial teórico que dá suporte ao presente trabalho, o controle interno é um componente da gestão e o ambiente proporcionado pelo modelo de gestão é um dos principais elementos de influência na efetividade do controle interno. O sistema de controle interno, além do tipo de organização formal, métodos e técnicas utilizados e gerenciamento/avaliação de riscos, tem sua composição fortemente influenciada pelas atitudes e comprometimento da administração e dos funcionários.

A partir do exercício de 2000 a estrutura dos relatórios de auditoria apresenta uma configuração diferente dos anteriores, demonstrando uma preocupação em subdividir por área e classificar os itens componentes do relatório em títulos e subtítulos para cada item, “informação”, “constatação”, “recomendação” e “conclusão”.

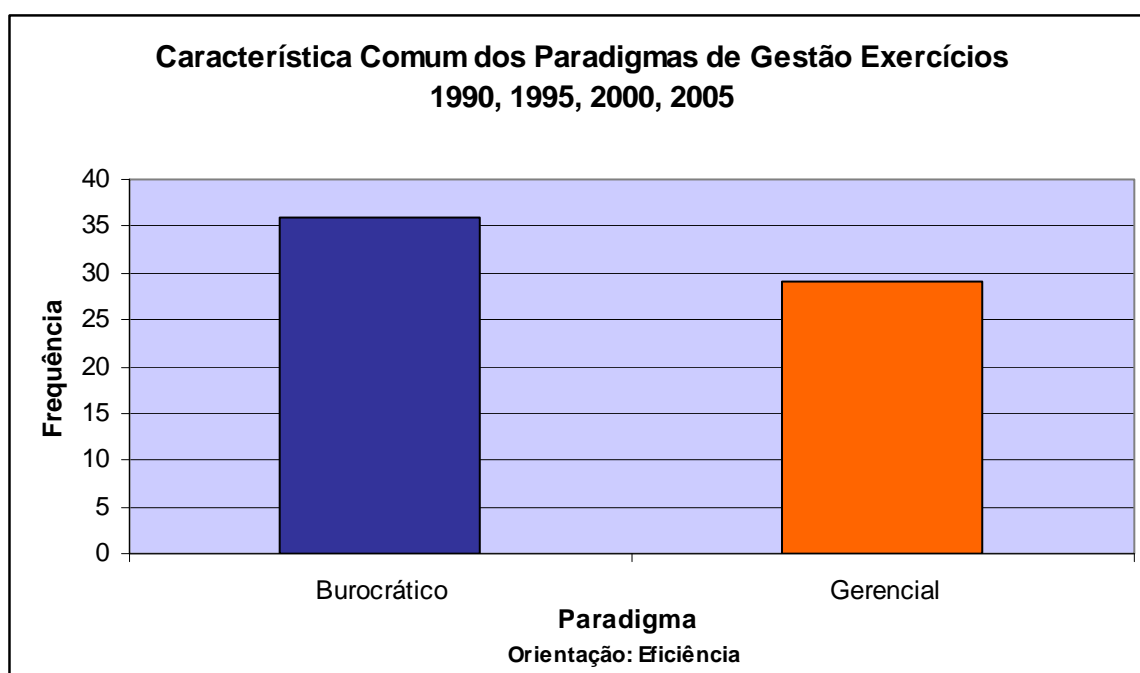
O item “recomendação” está presente em, praticamente, todos os pontos dos relatórios de 2000 e 2005 e revestem-se de um caráter de orientação ao gestor, mas em alguns casos a orientação pode estar direcionada para cumprir uma recomendação associada ao paradigma burocrático. Por outro lado, o item “constatação” não aparece mais como um simples apontamento de inconsistência ou irregularidade, é analítico, claro e significativo se comparado ao formato dos relatórios anteriores.

De acordo com a perspectiva do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em relação a administração pública gerencial, o exercício do controle à

*posteriori* sobre os resultados passa a ser mais rígido, porque a transgressão, quando ocorrer, deve ser identificada e severamente punida para inibir a prática de atos lesivos à administração pública e manter a confiança do cidadão nos atos dos gestores públicos. Esse tipo de controle deve estar associado ao controle concomitante, que é exercido diretamente pelo cidadão, cujos instrumentos para o seu exercício têm sido aprimorados a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, visando atender as expectativas da sociedade aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

#### 4.4 Características Comuns Entre os Paradigmas

Partindo do elenco de características de gestão apresentado por Filippim (2005) a semelhança identificada entre os dois paradigmas está apenas na “Orientação”, que, em ambos os casos, a gestão está orientada para a eficiência (Gráfico 17). Esse conceito é comum aos dois modelos sendo que no paradigma burocrático a eficiência é a própria essência da administração pública, enquanto no paradigma de administração gerencial a “orientação eficiência” de fazer mais pelo menor custo requer sua associação com eficácia e efetividade.



**Gráfico 17 - Característica comum entre os paradigmas de administração**

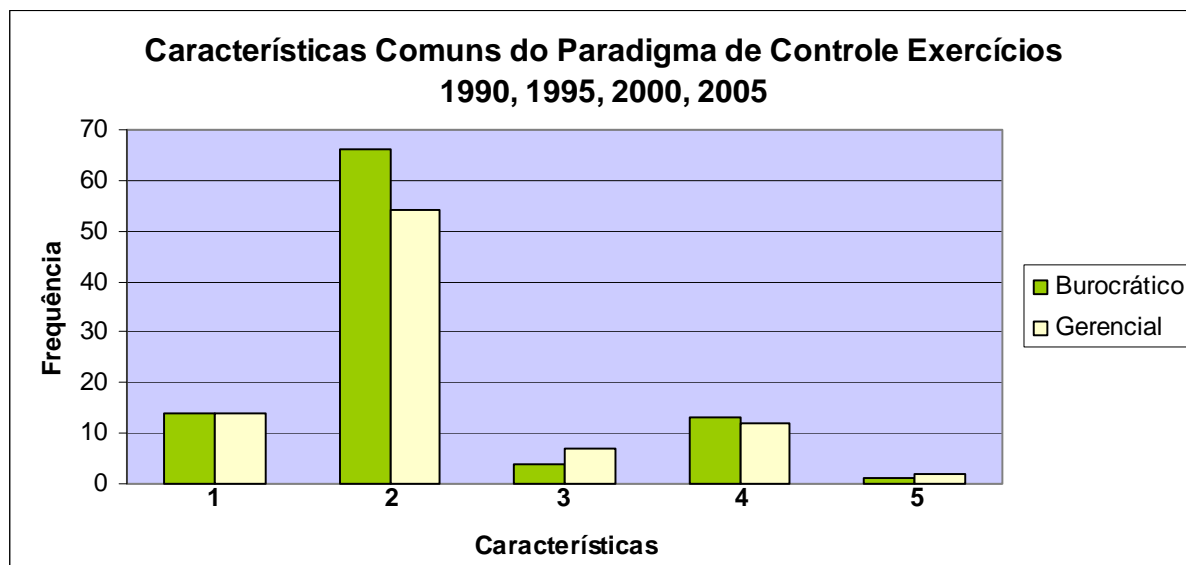
Fonte: Elaborado pela autora

A maioria dos autores se reporta a eficiência como a forma de alcançar o objetivo ao menor custo, ou seja, fazendo o melhor uso dos recursos. A eficácia corresponde a capacidade de tornar concretas as metas programadas, e muitas vezes, se confunde com eficiência, e a efetividade, de natureza qualitativa, refere-se a capacidade de ver implementadas com segurança as decisões tomadas. Esses conceitos são basilares para a administração gerencial.

Na dimensão controle, as características com funções comuns aos dois paradigmas foram mais freqüentes que na dimensão gestão e estão correlacionadas abaixo:

<b>Características de Controle Burocrático</b>	↔	<b>Características de Controle Gerencial</b>
1 Responsabilidade: Dar sustentação ao controle externo	↔	1 Prestar apoio ao controle externo
2 Responsabilidade: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: legalidade	↔	2 Responsabilidade: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: legalidade;
3 Responsabilidade: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: impessoalidade	↔	3 Responsabilidade: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: impessoalidade
4 Responsabilidade: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: moralidade	↔	4 Responsabilidade: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: moralidade
5 Responsabilidade: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: publicidade	↔	5 Responsabilidade: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: publicidade

Estas características comuns estão demonstradas no gráfico 18 e apresentam um comportamento de proximidade em relação a cada exercício:



**Legenda:** Características de controle 1-apoio/suporte ao controle externo; 2-atender/comprovar a legalidade; 3-atender/comprovar a impessoalidade; 4- atender/comprovar a moralidade; 5- atender/comprovar a publicidade.

### **Gráfico 18 - Característica comum entre os paradigmas de controle**

Fonte: Elaborado pela autora

As características de legalidade, impessoalidade, moralidade e sustentação/apoio ao controle externo associadas aos dois paradigmas reforçam os mecanismos de auxílio ao administrador no exercício da função pública e a característica de publicidade está diretamente associada à possibilidade de controle social exercido pelo cidadão em defesa da aplicação dos recursos públicos e contra desperdícios, abusos, erros ou fraudes.

A evolução da administração pública num período de quinze anos, constatada nos documentos pesquisados, ocorreu no sentido de reduzir as características burocráticas e aumentar as características gerenciais adotadas como referencial e o resultado da pesquisa apresentou no último exercício pesquisado, características específicas de cada paradigma de gestão e controle que mantiveram sua ocorrência ao longo do tempo.

Considerando-se as características comuns evidenciadas nos gráficos 17 e 18, agregadas às características específicas de gestão e controle, constata-se que há uma fusão dos paradigmas estudados, onde as características burocráticas estão presentes no mesmo ambiente convivendo com características gerenciais. A presença de características de gestão e controle comuns aos paradigmas burocrático e gerencial, no período pesquisado, aponta que essas características são uma marca própria da administração pública e funcionam como base para a manutenção do aparelho do Estado.

Isso leva a concluir que o novo paradigma que está se formando não segue à risca o modelo teórico puramente gerencial adotado, e pode ser visto como contraditório porque mantém características comuns aos dois paradigmas já evidenciadas. O controle interno demonstrou que é um dos fatores fundamentais para definir o modelo de gestão e, na pesquisa realizada, os resultados do controle interno, apresentados no gráfico 10, permitem inferir que foi a principal influência no paradigma de administração vigente, porque atua como regulador das ações dos gestores, funcionando também como um sistema de freio para mudanças radicais no paradigma de administração.

#### **4.5 Características Ausentes nos Resultados Apurados**

O resultado final apontou em determinados exercícios algumas características, nas dimensões gestão e controle dos paradigmas burocrático e gerencial, que não receberam pontuação, ou seja, estiveram ausentes nos documentos pesquisados. Considerando que 2005 é o exercício mais recente e que pode representar a situação mais atual, relacionamos as características ausentes nesse exercício:

##### **1. Características de gestão do paradigma burocrático**

2005 – Pressuposto: centralização

2005 – Papel do Estado: centralizador regulador

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: impessoalidade;

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: divisão do trabalho;

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: qualificação da gestão pública;

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: disciplina;

2005 – Solução de Problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais;

2005 – Competência: controlar.

##### **2. Características de gestão do paradigma gerencial**

2005 – Processo de gestão: flexibilidade;

2005 – Estratégia ou instrumento de gestão: otimização de recursos;

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: excelência nos serviços públicos;

2005 - Estratégia ou instrumento de gestão: planejamento estratégico participativo;

- 2005 – Solução de problemas: inovadora;
- 2005 – Solução de problemas: arranjos em rede;
- 2005 – Orientação: efetividade
- 2005 – Competência: inteligência estratégica;
- 2005 – Competência: capacidade de diálogo
- 2005 – Competência: capacidade de aprendizagem contínua;
- 2005 – Competência: conhecimento de novas tecnologias;
- 2005- Competência: conduta ética.

### 3. Características de controle do paradigma burocrático

- 2005 – Responsabilidade: controlar as normas gerais e específicas para atender ao princípio da publicidade.

### 4. Características de controle do paradigma gerencial

- 2005 – Critérios de verificação: avaliação da execução de programas de governo
- 2005 – Responsabilidade: avaliar a renúncia de receitas.

Entretanto, é relevante ressaltar que entre as características ausentes, duas delas relacionadas ao paradigma de administração gerencial não receberam pontuação em nenhum dos exercícios pesquisados, e são “Estratégia ou instrumento de gestão: excelência nos serviços públicos” e “Competência: conduta ética”. Em relação ao controle gerencial identifica-se “Critérios de verificação: avaliação da execução de programas de governo” e “Responsabilidade: avaliar a renúncia de receitas.”.

## 5 Conclusões e Recomendações

A pesquisa realizada teve como objetivo identificar as características de gestão e do controle interno federal presentes e sua relação com paradigmas de administração pública e controle interno. O trabalho adotou como premissas as bases lançadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil de 1995 e o cenário internacional de transformações.

Não foi possível identificar, pela bibliografia pesquisada, um modelo de gestão específico para as Instituições Federais de Ensino Superior, e a forma de organização social prevista pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado para as universidades públicas não se efetivou até o momento de conclusão da pesquisa. Por outro lado, constatou-se que não há preocupação com a profissionalização (capacitação) dos reitores, vice-reitores e pró-reitores para o exercício de cargos de direção nas IFES.

A pesquisa foi realizada adotando-se a aplicação da técnica de análise de conteúdo e utilizando o software NVIVO8 em relatórios de gestão e de auditorias realizadas na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), nos anos de 1990, 1995, 2000 e 2005. A metodologia utilizada mostrou-se adequada para a aplicação na pesquisa quantitativa/qualitativa na área de ciências sociais aplicadas por meio da associação de fatores quantitativos, presença, ausência, significado e tema. O software NVIVO 8 colaborou para o processamento de grande volume de dados demonstrando sua adequação para utilização associada à técnica de análise de conteúdo.

Os resultados revelam que no exercício de 1990 o relatório de gestão da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) estava impregnado das características do paradigma burocrático em que os princípios weberianos do formalismo, da regulamentação e da hierarquia são nitidamente identificados. A marca mais acentuada está no processo de gestão baseado na padronização e formalismo que sobressai do relatório analisado. O ano de 1995 apresenta uma tendência de redução das características burocráticas, apontando para uma possível mudança nas características de administração da UNIR. No exercício de 2000 a presença do paradigma burocrático é identificada com menor intensidade, tendo como ponto focal a “Competência para cumprir normas”. No exercício de 2005 identificou-se o menor número de ocorrências do paradigma burocrático, com

ausência de várias características desse paradigma. Em termos gerais, a frequência obtida nos quatro exercícios pesquisados, em relação às características de paradigmas de administração burocrática identificados, indica que o item de maior frequência foi “Estratégia ou instrumento de gestão: obediência à regra estatuída”. Esse item significa que, com maior ênfase, os conteúdos dos documentos analisados registram a observância da legislação federal, estadual e municipal, as normas aprovadas pelos conselhos superiores, bem como todas as orientações normativas oriundas dos Ministérios e órgãos ou entidades aos quais a Universidade se submete. Em termos gerais, a identificação de itens de elevada frequência representa a manutenção de fortes características do paradigma de administração burocrática ao longo de um período de quinze anos, embora seja possível verificar uma tendência de queda considerável nas características mais presentes entre o primeiro e o último exercícios analisados. Deve-se registrar que a ausência da “Estratégia ou instrumento de gestão: impessoalidade” nos relatórios analisados pode sinalizar com a possibilidade de resquícios do paradigma patrimonialista, onde o interesse pessoal do administrador se sobrepõe aos interesses do Estado.

Em relação à presença das características do paradigma de administração gerencial, em todos os exercícios, várias características não receberam pontuação, em particular no exercício de 1990, que apresentou uma frequência inexpressiva. Os resultados de 1995 e 2000 apresentam índice geral com maior presença das características do paradigma de administração gerencial em relação aos exercícios analisados. Entretanto, à exceção da característica “hierarquização”, os resultados revelam que no ano de 2000 é de uma maior incidência de características gerenciais, porém com manutenção do paradigma burocrático, o que pode significar o surgimento de um paradigma de gestão híbrido que agrega e, ao mesmo tempo, exclui características burocráticas e gerenciais. Destaca-se a ausência total, em todos os exercícios, da característica “Estratégia ou instrumento de gestão excelência nos serviços públicos” “Competência: conduta ética”, isto pode representar um desvio do que preconiza a teoria sobre a administração pública gerencial, cuja atuação deve estar voltada para atendimento ao cidadão.

A adoção de novos conceitos e posturas na gestão pública são os fatores que podem ter contribuído para o declínio dos paradigmas de administração burocrática e os mesmos que, agindo no sentido inverso, favoreceram a mudança que ainda não se consolidou. Os processos de transformação no Estado brasileiro forçados por



eventos que atingiram outros países, foram o principal combustível para a migração que vem ocorrendo nesse período nas características de gestão das organizações públicas.

No que diz respeito ao controle, os resultados apontaram forte presença das características burocráticas nos relatórios de todos os exercícios analisados, com certa tendência de queda de 1990 para 2000, porém apresentou aumento significativo no último exercício em termos de frequência absoluta. Esses resultados podem ter sido influenciados pelo fato dos relatórios de auditoria dos exercícios mais recentes apresentarem um volume de informações superior aos dos exercícios mais remotos. Em relação às características do controle gerencial, os resultados apontaram uma baixa frequência nos anos de 1990, 1995 e 2000, com tendência de crescimento do paradigma de controle gerencial no decorrer dos períodos analisados, sendo mais presentes em 2005, porém a apuração das frequências relativas dos achados de pesquisa revela redução em relação às frequências absolutas e a presença do controle com ênfase nas características burocráticas ainda é superior às características do paradigma de controle gerencial que emergiram dos relatórios.

Em relação às características de gestão do paradigma de administração burocrática a maior incidência para os exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005 foi, respectivamente, “Processo de gestão: padronização e formalismo”; “Estratégia ou instrumento de gestão: obediência à regra estatuída”; “Competência: cumprir normas”; e “Estratégia ou instrumento de gestão: hierarquização”.

Para o paradigma de administração gerencial, as características de gestão mais acentuadas foram “Pressuposto: participação”; “Estratégia ou instrumentos de gestão: revitalização da gestão pública”; “Orientação: Eficiência”; e “Estratégia ou instrumento de gestão: Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas”, para os exercícios 1990, 1995, 2000 e 2005, respectivamente.

A apuração acumulada das características de gestão burocrática em cada exercício apresentou uma frequência absoluta de 228, 150, 82 e 39, respectivamente, numa redução significativa ano a ano. Ocorrendo o processo inverso em relação às características de gestão gerencial nos primeiros três exercícios que apresentaram crescimento progressivo e um decréscimo no exercício de 2005.

O paradigma de controle burocrático identificou para os exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005, de forma mais acentuada, as características “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”; “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”; “Paradigma: controle de procedimentos e Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”; e “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”, respectivamente.

Para o paradigma de controle gerencial, as características de maior incidência em cada exercício pesquisado foram “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legalidade”; “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legalidade”; “Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos”; e “Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos”, respectivamente, para 1990, 1995, 2000 e 2005.

As características de maior incidência em relação ao controle burocrático revelam que a regra geral adotada foi legalidade de procedimentos. Sendo que características de controle gerencial semelhantes estiveram presentes, merecendo destaque a presença, nos dois exercícios mais recentes, a responsabilidade do controle em orientar os administradores.

A manutenção de determinadas características burocráticas sugere a consolidação de algumas características desse paradigma (nas dimensões administração e controle) que são inerentes à própria administração pública, entre estas se pode citar a Estratégia ou instrumento de gestão: legalidade e obediência à regra estatuída, ao mesmo tempo em que se verifica o crescimento das características gerenciais.

Um dos itens que se pode considerar contraditório no resultado apresentado é a identificação de orientação para eficiência e, em nenhum momento, nem os relatórios de gestão ou de controle falam sobre metodologias ou mecanismos de apuração de custos utilizados pela IFES os quais, na ausência de outros indicadores, poderiam ser instrumentos concretos de mensuração da eficiência, tanto, burocrática como gerencial, visto que nesta última o princípio da eficiência deve estar associado a outros resultados, relacionados à eficácia e efetividade da gestão.

Pela análise geral dos resultados presentes nos documentos verifica-se que até o exercício de 2000 foi registrada a diminuição das características dos

paradigmas de gestão e controle burocrático com um aumento gradativo das características gerenciais de ambos. Porém em 2000 e 2005, os resultados das características tanto de gestão como de controle gerencial apresentaram uma redução, ao mesmo tempo em que houve um aumento das características burocráticas. Tal constatação parece representar a formação de um novo paradigma a partir da necessidade de manutenção de características de gestão burocrática presentes, com elevada freqüência em todos os exercícios, associadas às características de gestão gerencial que se originaram de características burocráticas, mas sua presença representa um peso diferente no novo paradigma. É possível exemplificar essa afirmativa com o item “legalidade” que no paradigma de controle burocrático é um critério de verificação e no paradigma gerencial passa a ser responsabilidade de avaliação do gestor quanto ao atendimento ao princípio da legalidade. Essa conclusão baseia-se na constatação, a partir dos dados apresentados nos gráficos tanto de administração como de controle, de que as características dos paradigmas se cruzam em determinado momento e seguem paralelamente no sentido de crescimento ou de declínio. Esse novo paradigma surge a partir do aperfeiçoamento e consolidação dos aspectos burocráticos e, ao mesmo tempo, em que absorve características gerenciais, ou pode sinalizar com a indefinição de um paradigma de administração característico de uma fase de transição em que um novo paradigma ainda está em construção. Entretanto, ressalta-se que o ambiente de gestão de uma universidade pública federal tem peculiaridades que a diferenciam das demais organizações públicas. Cita-se como exemplo, o processo de gestão acadêmica e administrativa que, mesmo nos tempos mais distantes, funciona à base de decisões de diversos níveis de colegiados. Essa característica da universidade não impede que a hierarquização seja uma das características de gestão burocrática de presença mais destacada em todos os exercícios, por essa razão não é recomendável adotar modelos de gestão aplicáveis a organizações meramente administrativas dadas às peculiaridades da organização universitária.

Verifica-se que, independente do paradigma identificado, há uma freqüência crescente do item relacionado ao suporte/apoio ao controle externo, demonstrando uma aproximação ou, melhor, uma possível integração entre as ações do controle interno e controle externo. Isto evidencia o desenvolvimento de ações cada vez mais fortes para reduzir a possibilidade de aplicação inadequada de recursos públicos e,

indo mais além, reduzindo as oportunidades para desperdícios, erros, desvios e fraudes.

Com base nos estudos realizados e conclusões extraídas, se faz algumas recomendações que podem ser úteis tanto para a IFES, como para os interessados em investigações dessa natureza:

- Desenvolver novos indicadores de desempenho institucional para permitir uma avaliação baseada em parâmetros gerenciais;
- Dar efetividade ao processo de avaliação institucional, tanto interna como externa, utilizando o resultado como instrumento para melhoria da gestão, a fim de suprir as lacunas identificadas nas freqüências zeradas das características de gestão gerencial, tais como flexibilidade, otimização de recursos, excelência nos serviços públicos;
- Retomar o planejamento estratégico e adotá-lo como instrumento de gestão;
- Dar atenção especial ao acervo documental da IFES para preservar a memória da instituição.
- Trabalhar para melhorar o modelo de gestão, no qual a hierarquização da administração não represente um freio ao desenvolvimento das atividades institucionais e à implementação de projetos.

Em relação a contribuição para geração de conhecimento científico, e considerando que a base teórica adotada pode não ter sido suficiente para contemplar todas as questões envolvidas nos documentos objetos da pesquisa, recomenda-se:

- o aprofundamento da pesquisa para identificar um modelo de gestão e de controle para as universidades públicas federais que possa contemplar os aspectos acadêmicos e administrativos, de forma integrada.
- a investigação sobre a efetividade das mudanças no contexto das organizações que compõem a administração pública por pesquisadores de ciências sociais aplicadas;
- novos estudos sobre as características de gestão e de controle dos paradigmas burocrático e gerencial da UNIR no exercício 2005, a fim de uma melhor compreensão dos achados desta pesquisa.

No sentido de contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas, relata-se as dificuldades encontradas. Entre os fatores dificultadores da pesquisa realizada pode-se destacar:

- a demora para obtenção das fontes de pesquisa documental (relatórios) para utilização como fonte de dados, dos nove utilizados apenas três foram obtidos em meio eletrônico, sendo que o mais antigo contendo manchas e sem condições de utilizá-lo para digitalização, necessitou ser totalmente digitado e, junto com os demais, precisou ser digitalizado e reconvertido para arquivo eletrônico, o que demandou tempo para sua organização em razão da desconfiguração dos textos escaneados;
- a dificuldade de localização de fontes de dados complementares na unidade pesquisada (planos de ação, PDI, etc., relativos aos exercícios de 1990 a 2000) pela ausência de um sistema de arquivos organizado;
- a utilização parcial do *software* em razão do tempo e conhecimento limitados;
- a necessidade de utilização de um equipamento com capacidade superior ao disponível em razão do volume de dados que o *software* processa simultaneamente nas operações e cruzamento de dados;
- Necessidade de tratamento de dados com exclusão de imagens e fórmulas constantes em algumas fontes de dados (relatórios) por apresentarem incompatibilidade com o *software*, sem, contudo, excluir conteúdo indispensável à pesquisa;
- A escassez de material bibliográfico disponível na biblioteca da instituição promotora do programa de pós-graduação, obrigando os alunos a adquirirem por sua conta livros, periódicos e outros materiais para estudos;

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. 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; SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALBUQUERQUE, Eva S.; MAIA, Moacyr B. M. **A trajetória do ensino superior em Rondônia**. Porto Velho, EDUFRO, 2008.

ANDIFES. LIX Reunião Ordinária do Conselho Pleno. Disponível em <http://www.andifes.org.br>. Acessado em 17.07.2008.

\_\_\_\_\_. Plano de Trabalho para a gestão 2008/2009. Disponível em <http://www.andifes.org.br>. Acessado em 17.07.2008.

ANTHONY, Robert; GOVINDARAJAN, Vijay. Tradução Adalberto Ferreira das Neves. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2001.

ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 3 ed. 8 reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessada em 15.04.2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. MOTTA, Adilson. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. In: **Revista do TCU nº. 103**. Janeiro/Março/2005, p.7/12. ISSN 0103.1090

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE nº 1**. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adnauer-Stiftung, 2003.

CATALÁ, Joan Prats I. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAVALCANTI, Bianor S. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In.: MARTINS, Paulo E.M.; PIERANTI, Octavio P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Revista Brasileira de Educação, nº 24, Rio de Janeiro, Setembro/Dezembro, 2003. Disponível em [http://scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci\\_arttex](http://scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci_arttex). Acessado em 12.06.2008.

CHRISTENSEN, Clayton M.; OVERDORF, Michael. Enfrente o desafio da mudança revolucionária. In: Y RODRIGUES, Martius V. R.. Organizador. **Gestão da mudança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CROZIER, Michel. **Sociedade Bloqueada**. Tradução de Maria Lúcia Álvares Maciel. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

ÉSTHER, Ângelo B.; MELO, Marlene C.O. L.. **A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração de universidades federais em Minas Gerais**. Cadernos EBAPE.BR, v.6, nº 5, Março 2008. Disponível em [www.fgv.br/cadernosebap/asp/dsp\\_texto\\_completo.asp/cd\\_pi+534472](http://www.fgv.br/cadernosebap/asp/dsp_texto_completo.asp/cd_pi+534472), acessado em 15.06.2008.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Volume 28/29. São Paulo: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, 1993.

FARIA, José Henrique. Poder e relações de poder nas organizações. In: Marcelo M.F; CARVALHO, Cristina A. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Sara Rejane de Freitas Oliveira, trad. Brasília: Edit. Unb-ENAP, 1999.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela et al. **Modelos de gestão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FIGUEIREDO, S. CAGGIANO, P.C. **Controladoria: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FILIPPIM, Eliane S. **Administração pública e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a região da associação dos municípios do meio oeste catarinense**. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2005.

FONTES FILHO, J. R.. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: VIII Congresso Internacional do CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2003, Cidade do Panamá. Anais do VIII Congresso

Internacional do CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2003.

FREITAS, M.E. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice. **O projeto de reforma do ensino superior**. Folha de São Paulo, 10 fev 2005. Disponível em: [http://www.adurj-rj.org.br/5com/pop-up/proj\\_ref\\_ens\\_superior.htm](http://www.adurj-rj.org.br/5com/pop-up/proj_ref_ens_superior.htm). Acesso em 15.03.2008.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HOLANDA, Sérgio.B. **As raízes do Brasil**. 26ª ed., 26ª reimp. São Paulo: Editora Schwarcz, 2006.

JUND, Sérgio. **Auditoria**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

JOHNSON, Marcelo Evandro; FRANCISCO FILHO. Valter Pereira. Finanças Empresariais/FAE Business School. **Controladoria**. (Coleção Gestão Empresarial 4). Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002.

KEINERT, Tânia M.M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Anmablume; FAPESP, 2000.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LYNN Jr, Laurence E. **Public management: old and new**. New York: Routledge, 2006.

**MARE-MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**. Brasília: 1995. Disponível: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso 19 jun. 2006

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: cadernos ENAP n 8, 1997.

MARTINS, Antônio C. P. **Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais**. Acta Cirúrgica Brasileira, São Paulo, Vol. 17, Suplemento 3, p. 4-6, 2002.

MARTINS, Paulo E.M.; PIERANTI, Octavio P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MARTINS, Carlos B. **O ensino superior brasileiro nos anos 90**. [http://www.scielo.br/php/script+sci\\_arttex&pid+S0102-88392000000100006](http://www.scielo.br/php/script+sci_arttex&pid+S0102-88392000000100006). Acessado em 15.06.2008.



MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7ª ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILESKI, Helio S. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Trad. Fanny Tabak. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. 2 tir. São Paulo: Atlas, 1995.

NASCIMENTO, Auster M.; OTT, Ernani; REGINATO, Luciane. Sistemas de Controles Internos. In: NASCIMENTO, Auster M.; REGINATO, Luciane. (org). **Controladoria**: um enfoque na eficácia organizacional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 91-116.

NASCIMENTO, Auster M.; REGINATO, Luciane. (org). **Controladoria**: um enfoque na eficácia organizacional. São Paulo: Atlas, 2007.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**. Trad. Ivo Torykowski. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Publifolha, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Sérgio F. G. Bath; e Ewandro Magalhães Jr., trad. 10ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1998.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. 2 Ed. New York: Plume Book, 2005.

PAULA, Ana P.P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PETER, Maria da G. A; MACHADO, Marcus V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REZENDE, Flávio C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Antônio S.M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, Martius V. R. Y. (Org.). **Gestão da mudança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RUEDIGER, Marco A. Perspectivas da governança na era da informação: Estado e sociedade civil. In: MARTINS, Paulo E.M; PIERANTI, Octávio P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SIENA, Osmar. **Tipos de racionalidade na lógica de ação de dirigentes em organizações universitárias brasileiras**. Dissertação de mestrado. CPGA/UFSC. 1993.

SILVEIRA Júnior, Aldery e VIVÁCQUA, Guilherme. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Tradução Alves Calado. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.

TACHIZAWA, T.; ANDRADE, Ruy O. B. de. **Gestão de instituições de ensino superior**. 4ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORRES, Marcelo D.F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TOURINHO, Berenice M. A. C. **Estúdio de los determinantes de la eficacia directiva em estructuras departamentales de la Universidad Federal de Rondônia, Brasil**. Ciudad de La Habana, 2002. Tese (Doutorado em Psicologia), Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, 2002.

TRIGUEIRO, Michelangelo G. S. **Universidades públicas**. Desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo. Brasília: Editora UNB, 1999.

**UNESCO Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização**. 2003, Brasília. A universidade na encruzilhada. Brasília: UNESCO, 2003.

VIEIRA, Marcelo M.F; CARVALHO, Cristina A. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias de organização**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Frequência de Palavras por Ordem e Número de Aparição - Gestão

<b>RELATÓRIOS DE GESTÃO</b>							
<b>ORDEM DE FREQUÊNCIA E NÚMERO DE APARIÇÕES EM CADA EXERCÍCIO</b>							
<b>Palavra</b>	<b>1990</b>	<b>Palavra</b>	<b>1995</b>	<b>Palavra</b>	<b>2000</b>	<b>Palavra</b>	<b>2005</b>
curso	33	curso	179	programa	36	curso	152
Atividades	26	ciências	90	reais	29	graduação	143
reitoria	25	atividades	83	recursos	24	atividades	140
ciências	23	campus	81	valor	23	ensino	131
aprovou	22	letivo	79	desenvolvimento	22	alcançada	126
universidade	22	período	77	graduação	22	participação	120
reitor	20	semestre	77	exercício	20	projeto	112
campus	19	férias	76	programas	20	educação	107
ensino	18	realização	70	atividades	19	pesquisa	106
apoio	17	universidade	61	executado	18	campus	104
administração	16	docentes	56	ensino	16	curiosos	99
conselho	16	projeto	55	orçado	16	professores	93
curiosos	16	alunos	49	projetos	16	alunos	92
educação	15	federal	48	qualidade	16	saúde	92
noite	15	fundação	46	execução	15	gestão	81
núcleo	15	ensino	45	quatro	15	ações	80
geral	14	unidade	45	extensão	14	desenvolvimento	78
projeto	14	participação	44	projeto	14	docentes	72
alunos	13	recursos	42	desempenho	12	aquisição	71
central	13	curiosos	41	reitoria	12	desenvolvidas	69
enfermagem	13	extensão	41	rondônia	12	avaliação	68
federal	13	vagas	41	alunos	11	rondônia	67
porto	13	monitores	40	atendimento	11	superior	67
setor	13	plano	40	cinco	11	programa	65
velho	13	disciplinas	39	distância	11	universidade	65
biblioteca	12	rondônia	39	estrutura	11	elaboração	63
docente	12	turmas	39	foram	11	manutenção	63
extensão	12	discriminação	38	também	11	projetos	63

**ORDEM DE FREQUÊNCIA E NÚMERO DE APARIÇÕES EM CADA EXERCÍCIO**

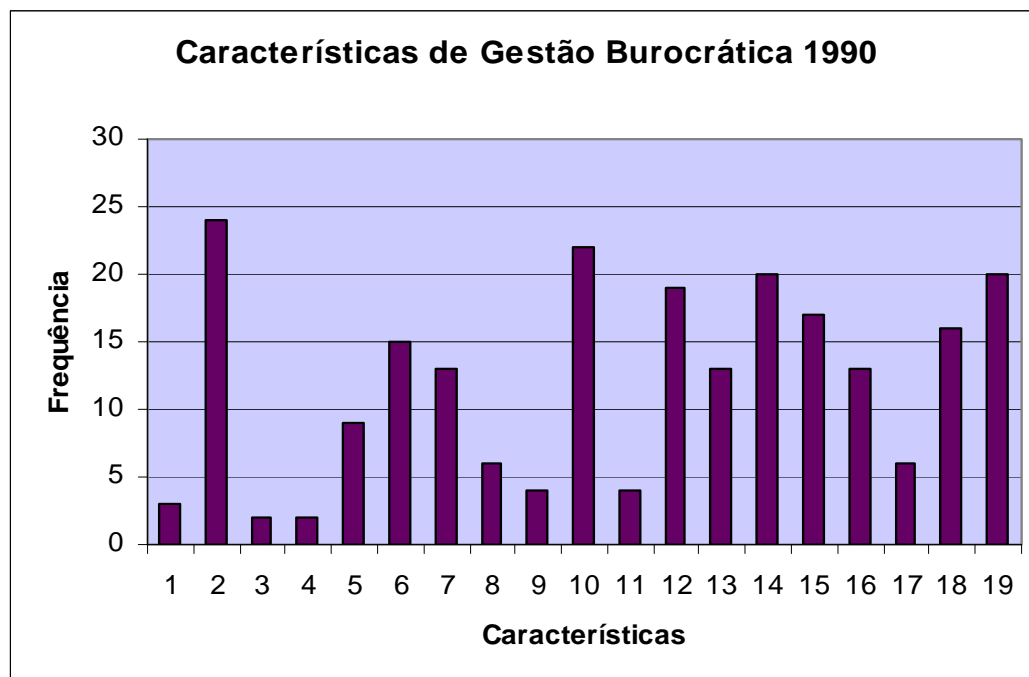
pesquisa	12	saúde	38	tecnologia	11	porto	60
pessoal	12	formandos	37	trinta	11	processo	60
administrativo	11	comunidade	36	vinte	11	administração	59
elaboração	11	educação	36	ações	10	coordenação	59
objetivo	11	graduação	35	campus	10	trabalho	59
processos	11	seminário	35	centavos	10	função	58
psicologia	11	implantação	34	curso	10	prazo	58
quadro	11	elaboração	32	diferença	10	velho	58
seguintes	11	pesquisa	32	diretoria	10	apoio	57
diretor	10	trabalho	32	financeira	10	estrutura	55
divisão	10	letras	31	pesquisa	10	letras	55
livros	10	acadêmico	28	cento	9	recursos	54
manteve	10	execução	28	comunidade	9	acompanhamento	53
total	10	rondonia	28	controle	9	exercício	51
cacoal	9	semana	28	curiosos	9	realização	51
controle	9	psicologia	25	manutenção	9	serviços	51
corpo	9	acadêmica	24	organizacional	9	controle	49
demonstrativo	9	maior	24	pessoal	9	mestrado	49
diretoria	9	professores	24	servidores	9	revista	49
letras	9	núcleo	23	sistema	9	artigo	48
matemática	9	projetos	22	tabela	9	comunidade	48
material	9	congresso	21	tesouro	9	eventos	48
Tot 50x5	<b>696</b>	Tot 50x5	<b>2314</b>	Tot 50x5	<b>680</b>	Tot 50x5	<b>3778</b>
Tot 1265x5	<b>2994</b>	Tot 2219x5	<b>8966</b>	Tot 1275x5	<b>2917</b>	Tot 4694x5	<b>20637</b>

## APÊNDICE B - Frequência de Palavras por Ordem e Número de Aparição – Controle

RELATÓRIOS DE AUDITORIA									
ORDEM DE FREQUÊNCIA E NÚMERO DE APARIÇÕES EM CADA EXERCÍCIO									
Palavra	1990	Palavra	1995	Palavra	1995	Palavra	2000	Palavra	2005
constatou	17	pagamento	22	artigo	13	unidade	53	processo	129
contas	14	exame	17	processo	11	justificativa	28	servidor	90
exercício	13	servidores	17	instituição	8	licitação	28	equipe	88
processo	12	comissão	16	auditoria (repet.1995)	7	processos	28	análise	87
foram	10	sentenças	16	contas	6	valor	25	universidade	75
valor	10	vencimento	16	foram	6	conta	23	relação	72
unidade	9	itens	15	presente	6	conforme	21	sistema	71
conta	8	cargo	14	relatório	6	contrato	21	entidade	70
recursos	8	funcionários	14	universidade	6	assunto	20	foram	65
universidade	8	forma	13	decreto	5	contas	20	pagamento	62
auditoria	7	valores	13	despesas	5	foram	20	23118	61
exame	7	gratificação	12	entidade	5	convênios	19	auditoria	61
falta	5	artigo	7	referência	4	servidores	12	despesas	45
federal	5	auditoria	7	registros	4	subárea	12	tendo	45
normas	5	concessão	7	relação	4	fundação	11	cargo	44
patrimonial	5	conforme	7	valor	4	gestão	11	contas	44
prestação	5	decreto	7	acordo	3	gestor	11	execução	44
relação	5	devido	7	controle	3	período	11	recursos	43
relativamente	5	função	7	despesa	3	razão	11	trabalho	43
saldo	5	indevidamente	7	estão	3	analisados	10	através	42
termos	5	necessário	7	exames	3	causa	10	memorando	42
trabalho	5	pagos	7	falhas	3	controle	10	patrimônio	42
valores	5	restituição	7	interno	3	efetuar	10	informações	41
acordo	4	valor	7	porto	3	inexigibilidade	10	verificamos	41
administração	4	análise	6	rondônia	3	preços	10	almoxarifado	40
anexo	4	beneficiários	6	termos	3	termos	10	comissão	40
aquisição	4	considerando	6	trabalho	3	analise	9	valor	40

artigo	4	diferença	6	velho	3	auditoria	9	reais	39
através	4	legal	6	000382	2	bancárias	9	termo	39
campus	4	percentual	6	alínea	2	interno	9	vista	39
condições	4	processo	6	almoxarifado	2	ordens	9	convênio	38
conservação	4	quintos	6	amostragem	2	apresentada	8	convênios	38
despesa	4	relatório	6	áreas	2	atitude	8	gestor	38
estado	4	seguintes	6	artigos	2	despesas	8	contratação	36
físico	4	substitutos	6	autorizada	2	recomendação	8	coordenação	36
Total de 50x5	<b>314</b>	Total de 50x5	<b>466</b>	Total de 50x5	<b>212</b>	Total de 50x5	<b>747</b>	Total de 50x5	<b>2653</b>
Total de 773x5	<b>1331</b>	Total de 1005 x5	<b>1874</b>	Total de 360x5	<b>569</b>	Total de 1165 x5	<b>2715</b>	Total de 3848x5	<b>14800</b>

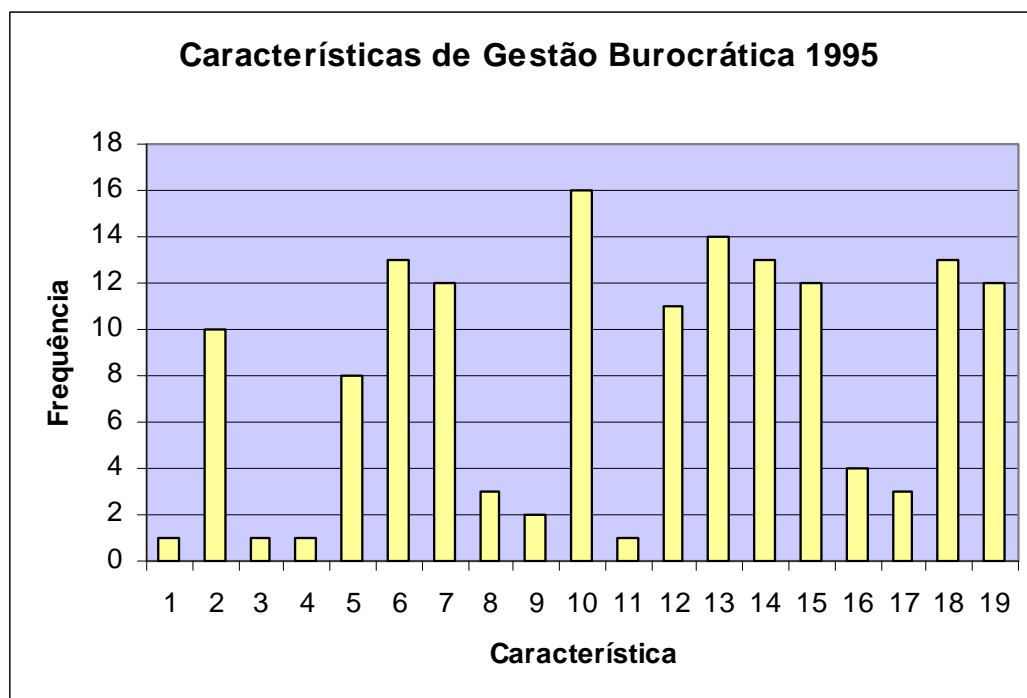
## APÊNDICE C–Características de Gestão Paradigma Burocrático 1990



**Legenda:** 1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão: controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas.



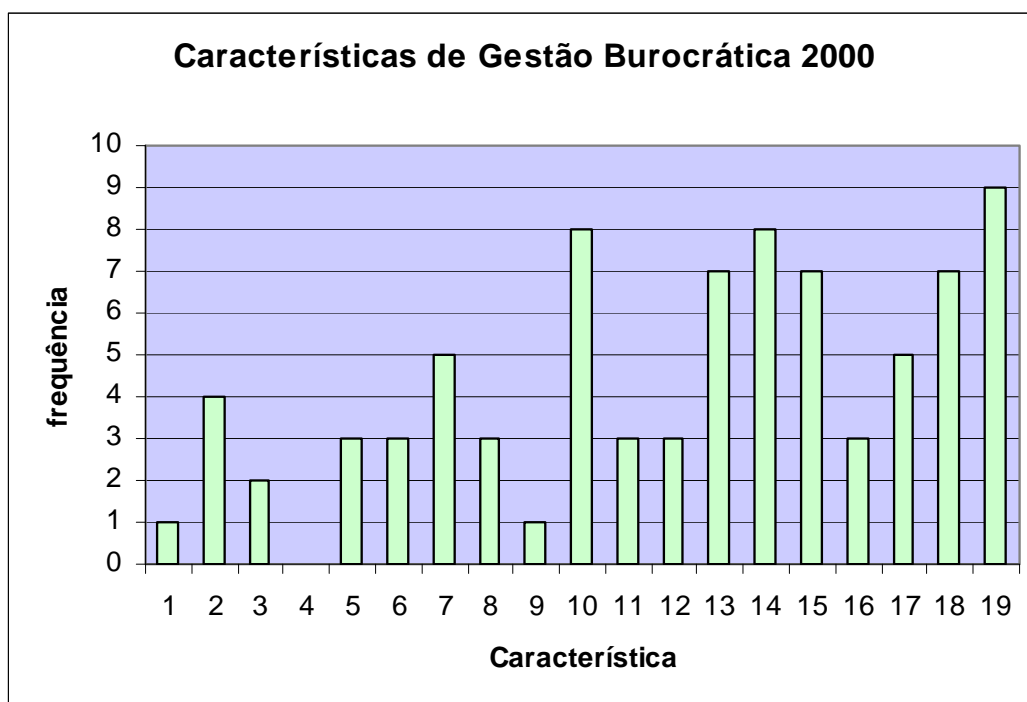
## APÊNDICE D–Características de Gestão Paradigma Burocrático 1995



**Legenda:**

1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão: controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas.

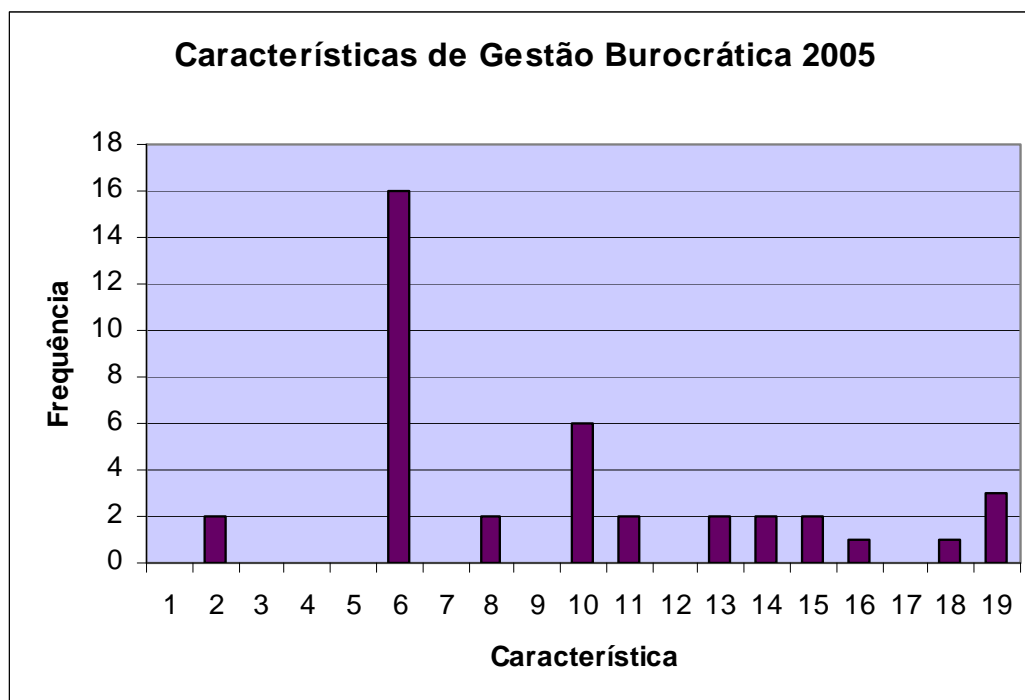
## APÊNDICE E – Características de Gestão Paradigma Burocrático 2000



**Legenda:**

1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão: controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas.

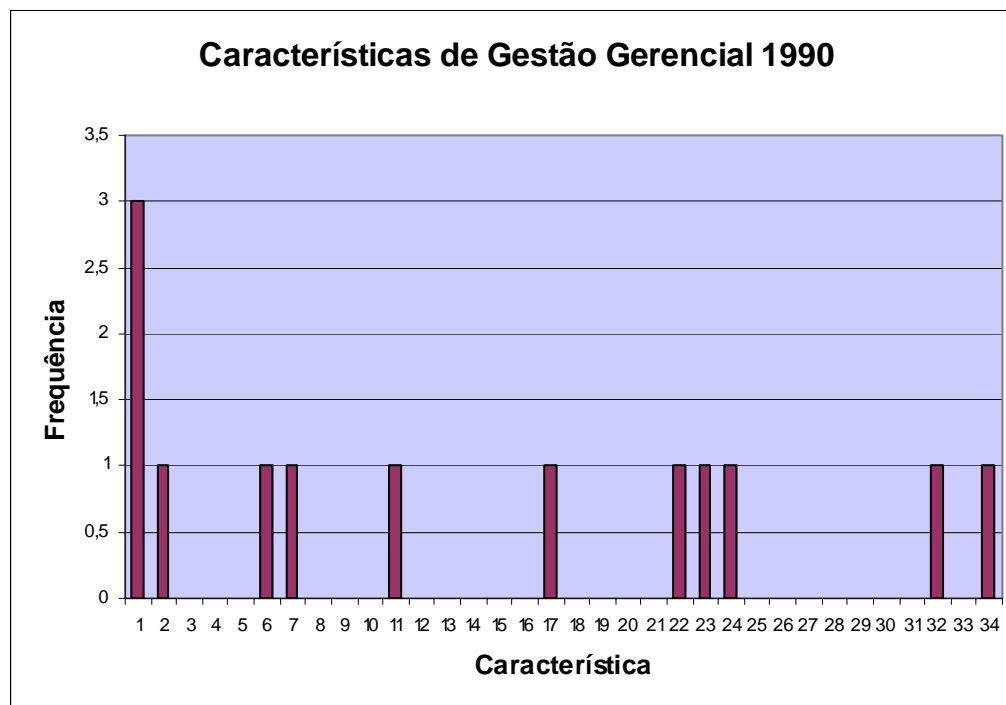
## APÊNDICE F – Características de Gestão Paradigma Burocrático 2005



**Legenda:**

1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão: controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas.

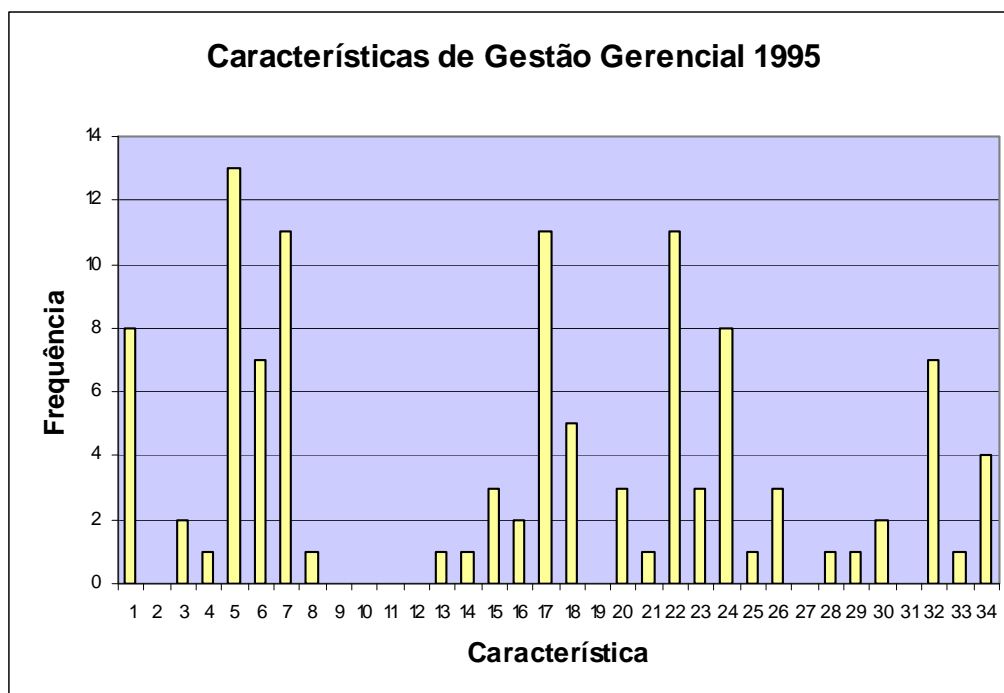
## APÊNDICE G – Características de Gestão Paradigma Gerencial 1990



**Legenda:**

1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes; 34 Capacidade de interlocução e negociação.

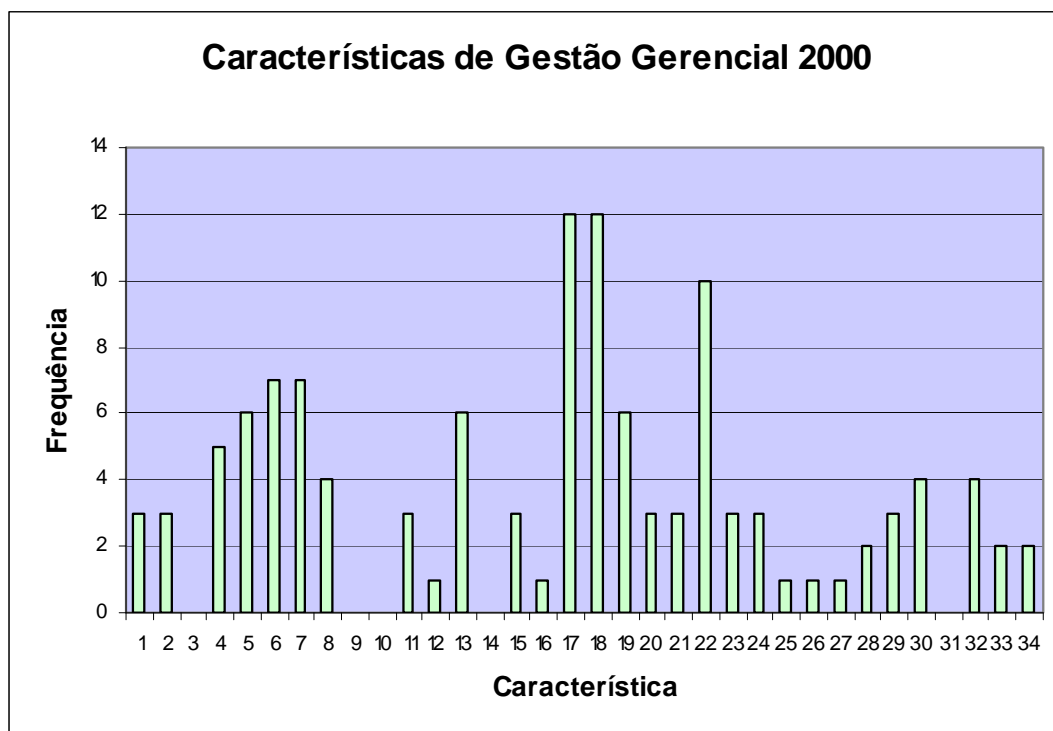
## APÊNDICE H – Características de Gestão Paradigma Gerencial 1995



**Legenda:**

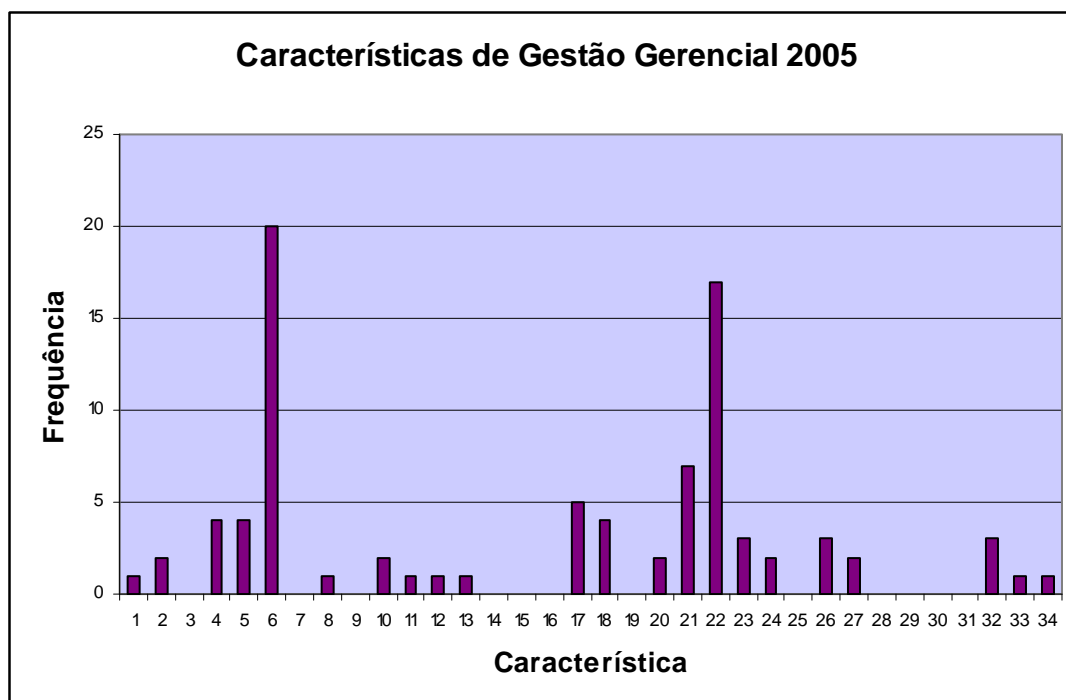
1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes; 34 Capacidade de interlocução e negociação.

## APÊNDICE I – Características de Gestão Paradigma Gerencial 2000



**Legenda:** 1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes; 34 Capacidade de interlocução e negociação.

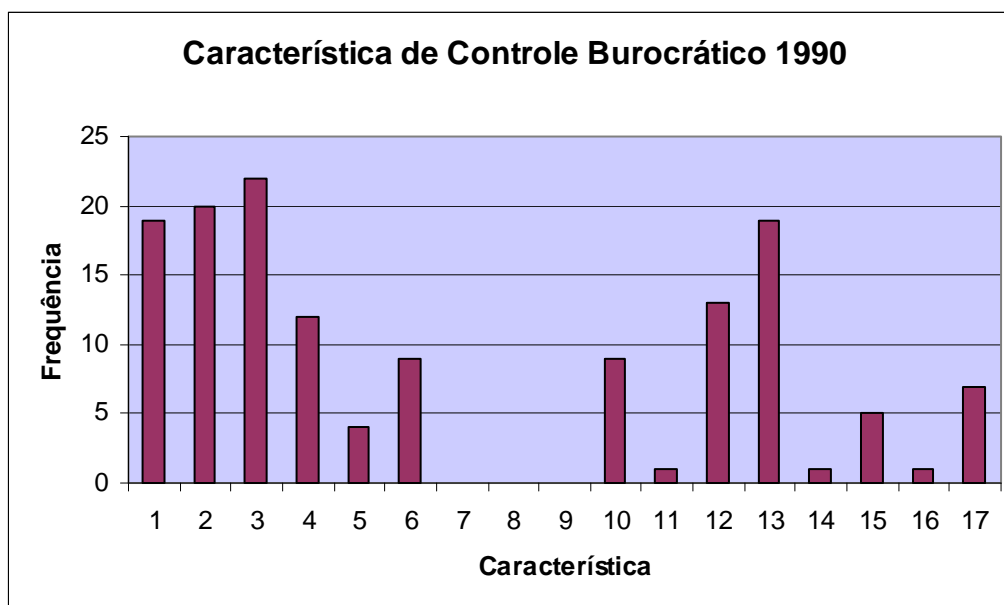
## APÊNDICE J – Características de Gestão Paradigma Gerencial 2005



**Legenda:**

1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes; 34 Capacidade de interlocução e negociação.

## APÊNDICE K – Características de Controle Paradigma Burocrático 1990

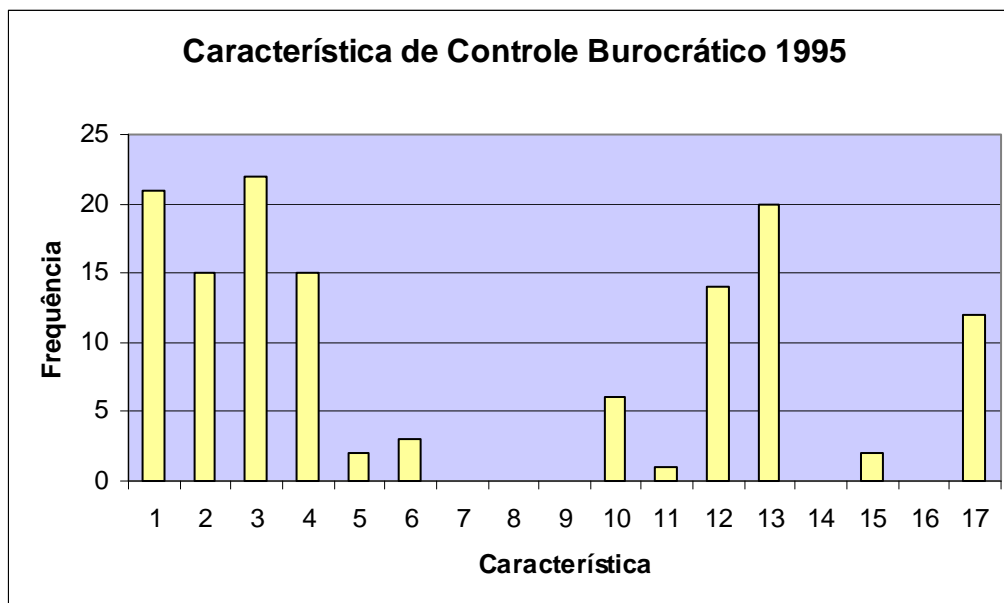


### Legenda

**1** Paradigma: Controle de procedimentos; **2** Orientação: Controle contábil-legal; **3** Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; **4** Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária; **5** Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; **6** Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; **7** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à *priori*; **8** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; **9** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; **10** Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; **11** Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; **12** Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; **13** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; **14** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; **15** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; **16** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; **17** Responsabilizar os agentes públicos.



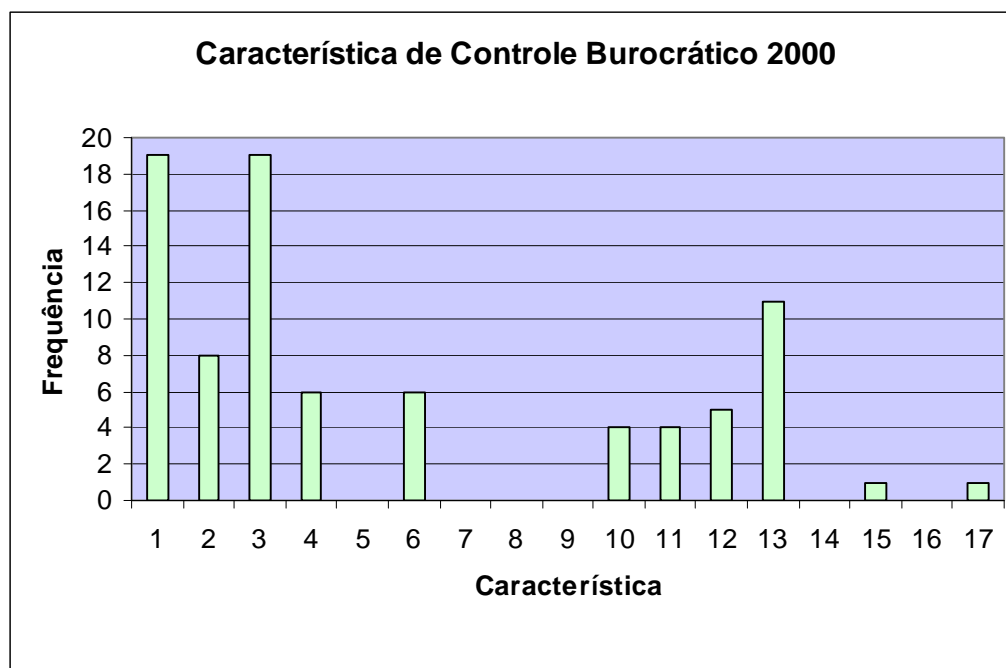
## APÊNDICE L – Características de Controle Paradigma Burocrático 1995



### Legenda

1 Paradigma: Controle de procedimentos; 2 Orientação: Controle contábil-legal; 3 Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; 4 Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária; 5 Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; 6 Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; 7 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à *priori*; 8 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; 10 Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; 11 Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; 12 Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; 13 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; 14 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; 15 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; 16 Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; 17 Responsabilizar os agentes públicos.

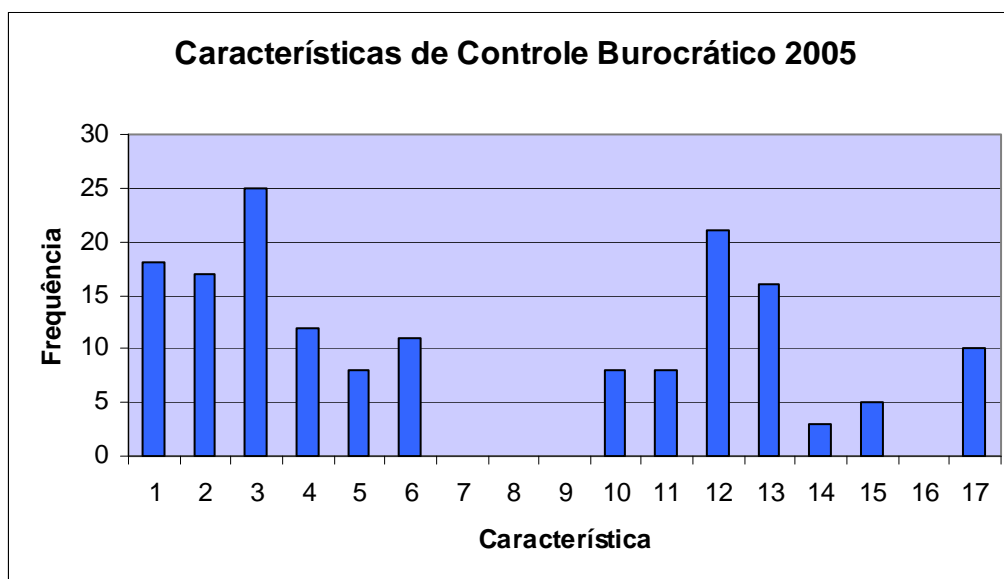
## APÊNDICE M – Características de Controle Paradigma Burocrático 2000



### Legenda

**1** Paradigma: Controle de procedimentos; **2** Orientação: Controle contábil-legal; **3** Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; **4** Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária; **5** Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; **6** Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; **7** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à *priori*; **8** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; **9** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; **10** Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; **11** Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; **12** Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; **13** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; **14** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; **15** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; **16** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; **17** Responsabilizar os agentes públicos.

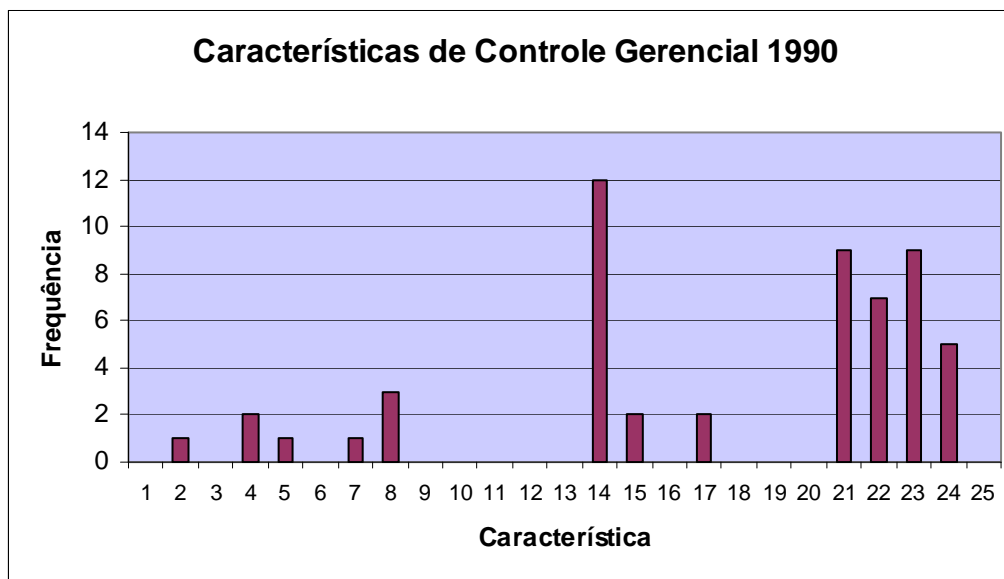
## APÊNDICE N – Características de Controle Paradigma Burocrático 2005



### Legenda

**1** Paradigma: Controle de procedimentos; **2** Orientação: Controle contábil-legal; **3** Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; **4** Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária; **5** Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; **6** Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; **7** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à priori; **8** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; **9** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; **10** Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; **11** Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; **12** Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; **13** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; **14** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; **15** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; **16** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; **17** Responsabilizar os agentes públicos.

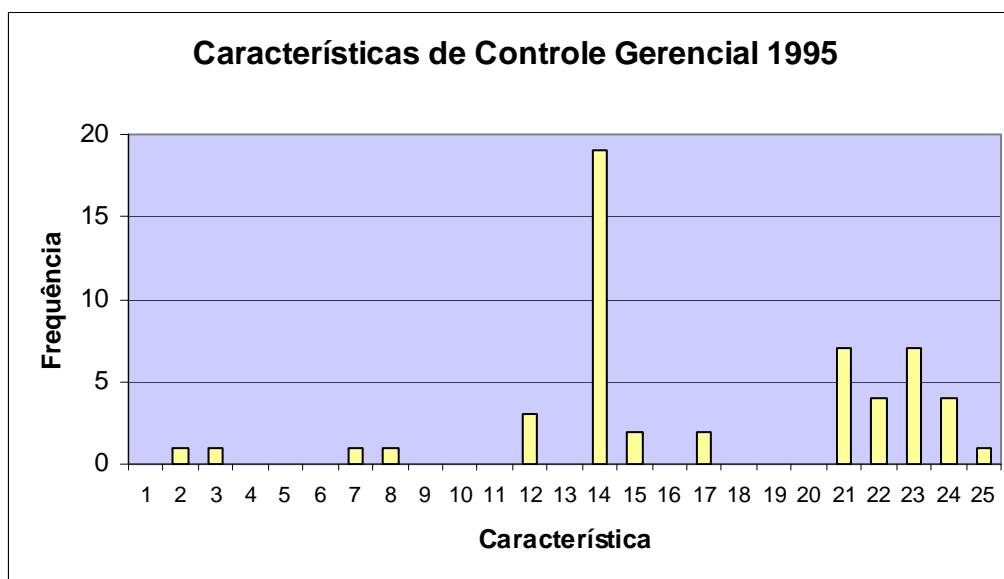
## APÊNDICE O – Características de Controle Paradigma Gerencial 1990



### Legenda

1 Paradigma: controle de resultados; 2 Orientação: Avaliação de desempenho; 3 Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; 4 Critérios de verificação: Economicidade; 5 Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; 6 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 7 Critérios de verificação: 8 Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática Avaliação da execução de orçamentos; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *priori*; 10 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle concomitante; 11 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori; controle à *posteriori*; 12 Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; 13 Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; 14 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; 15 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; 16 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; 17 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; 18 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; 19 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; 20 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; 21 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; 22 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; 23 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; 24 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; 25 Prestar apoio ao controle externo;

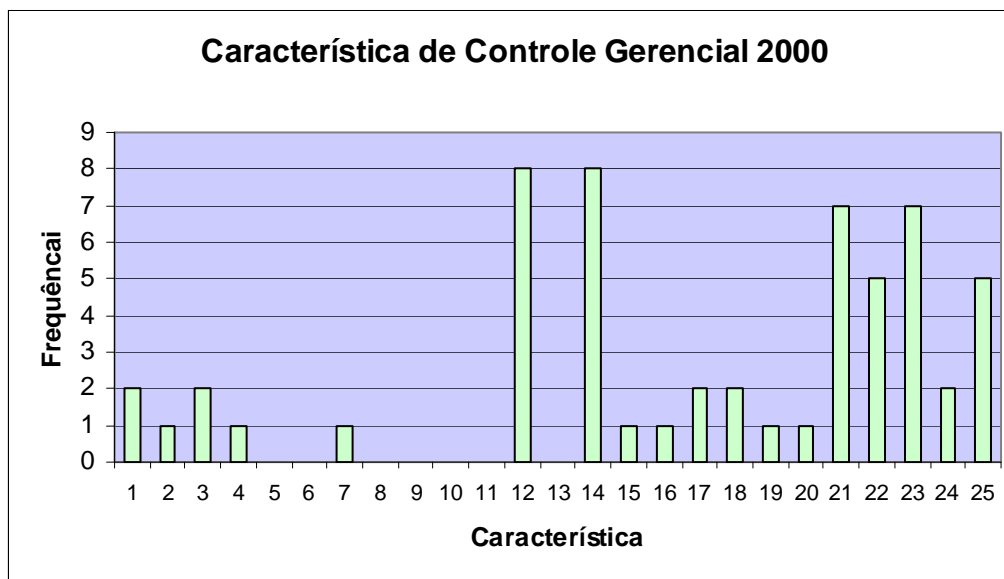
## APÊNDICE P – Características de Controle Paradigma Gerencial 1995



### Legenda

**1** Paradigma: controle de resultados; **2** Orientação: Avaliação de desempenho; **3** Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; **4** Critérios de verificação: Economicidade; **5** Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; **6** Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; **7** Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática; **8** Critérios de verificação: Avaliação da execução de orçamentos; **9** Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *priori*; **10** Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle concomitante; **11** Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *posteriori*; **12** Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; **13** Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; **14** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; **15** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; **16** Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; **17** Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; **18** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; **19** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; **20** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; **21** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; **22** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; **23** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; **24** Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; **25** Prestar apoio ao controle externo;

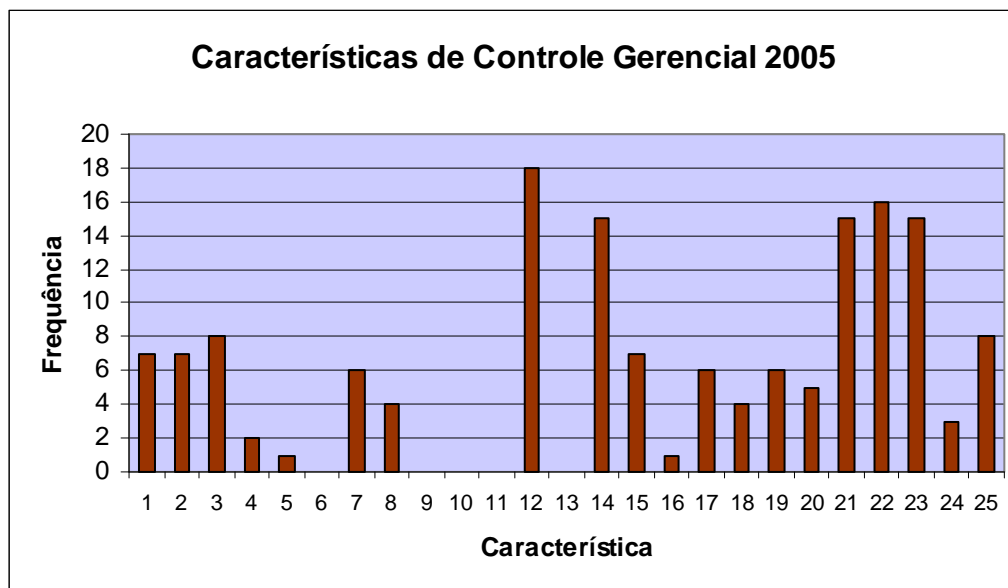
## APÊNDICE Q – Características de Controle Paradigma Gerencial 2000



### Legenda

1 Paradigma: controle de resultados; 2 Orientação: Avaliação de desempenho; 3 Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; 4 Critérios de verificação: Economicidade; 5 Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; 6 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 7 Critérios de verificação: 8 Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática Avaliação da execução de orçamentos; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *priori*; 10 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle concomitante; 11 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori; controle à *posteriori*; 12 Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; 13 Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; 14 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; 15 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; 16 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; 17 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; 18 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; 19 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; 20 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; 21 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; 22 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; 23 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; 24 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; 25 Prestar apoio ao controle externo;

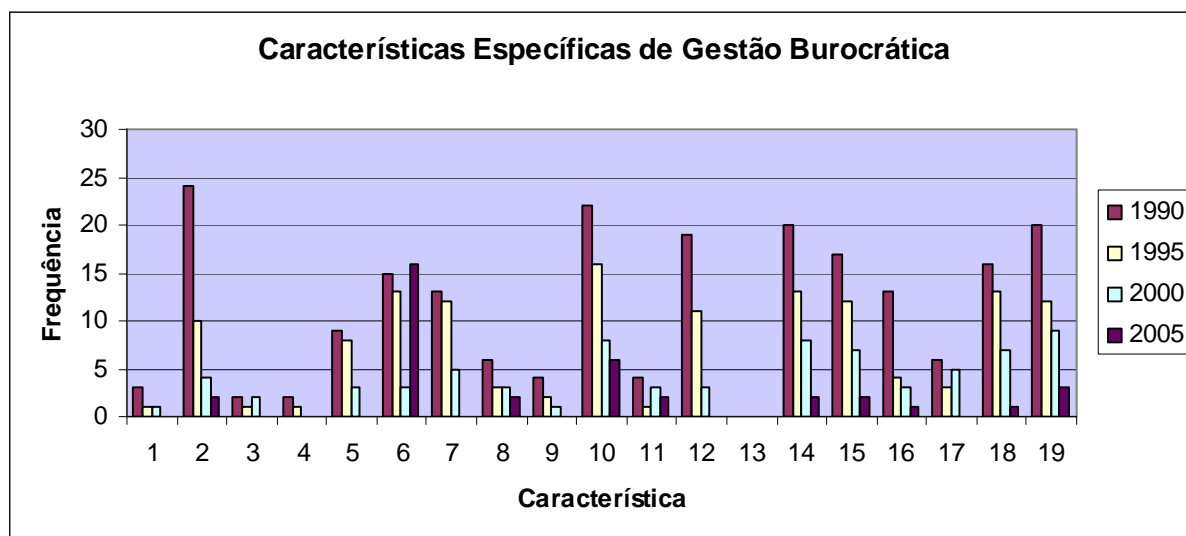
## APÊNDICE R – Características de Controle Paradigma Gerencial 2005



### Legenda

1 Paradigma: controle de resultados; 2 Orientação: Avaliação de desempenho; 3 Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; 4 Critérios de verificação: Economicidade; 5 Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; 6 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 7 Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática; 8 Critérios de verificação: Avaliação da execução de orçamentos; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori; controle à *priori*; 10 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori; controle concomitante; 11 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori; controle à *posteriori*; 12 Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; 13 Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; 14 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; 15 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; 16 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; 17 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; 18 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; 19 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; 20 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; 21 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; 22 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; 23 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; 24 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; 25 Prestar apoio ao controle externo

## APÊNDICE S – Características Específicas de Gestão Paradigma Burocrático

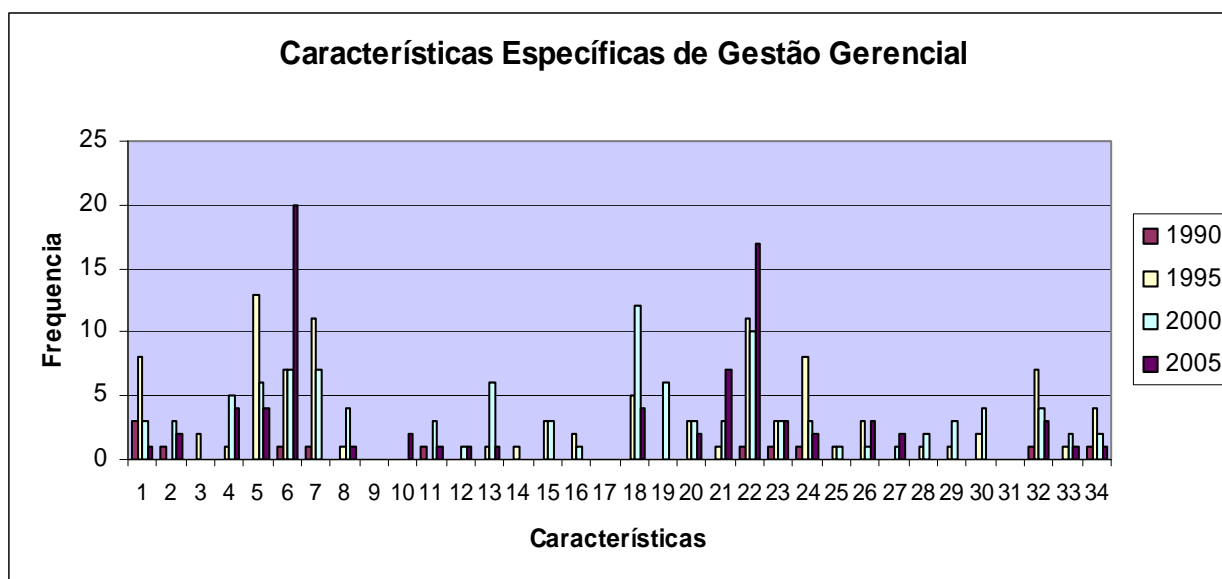


**Legenda:**

1-Pressuposto: Centralização; 2-Processo de gestão: padronização e formalismo; 3-Papel do Estado: centralizador regulador; 4-Estratégia ou Instrumentos de gestão: impessoalidade; 5-Estratégia ou Instrumentos de gestão: divisão do trabalho; 6-Estratégia ou Instrumentos de gestão: hierarquização; 7-Estratégia ou Instrumentos de gestão: qualificação da gestão pública; 8-Estratégia ou Instrumentos de gestão: legalismo; 9-Estratégia ou Instrumentos de gestão: disciplina; 10-Estratégia ou Instrumentos de gestão: obediência à regra estatuída; 11-Estratégia ou Instrumentos de gestão: controle; 12-Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais; 13-Orientação: Eficiência; 14-Foco: Na instituição; 15-Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo; 16-Objetivo: Preservar o status quo da burocracia; 17-Competências: controlar; 18-Competências:organizar; 19-Competências: cumprir normas.



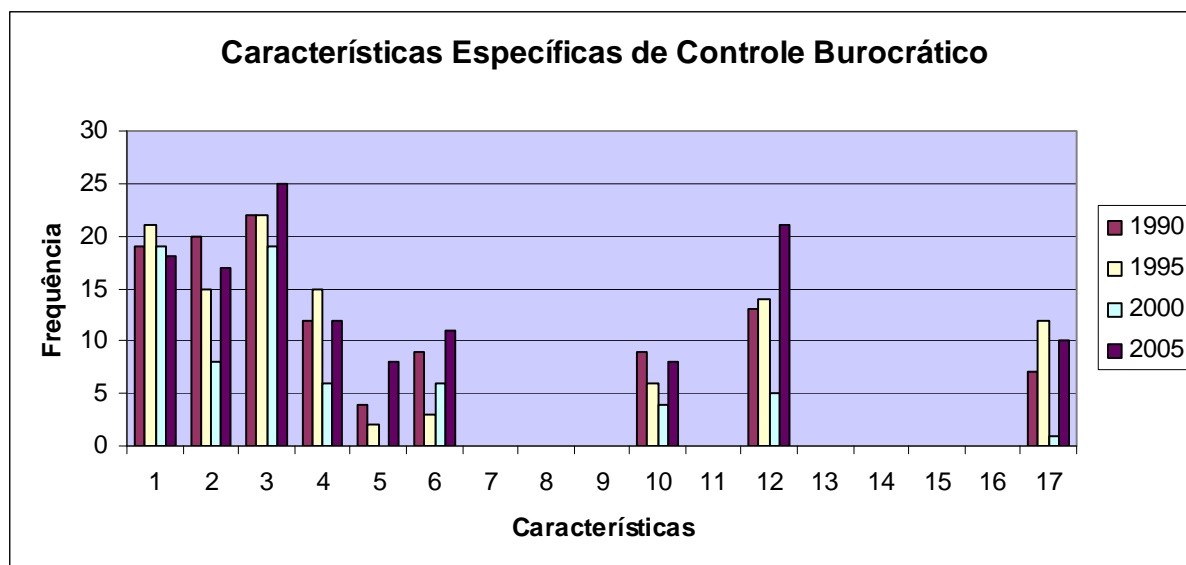
## APÊNDICE T – Características Específicas de Gestão Paradigma Gerencial



### Legenda:

1 Pressuposto: Participação; 2 Pressuposto: Transparência; 3 Proc.Gestão: Flexibilidade; 4 P.do Estado:promotor do desenvolvimento; 5 Estr. ou instr. de gestão:Revitalização da gestão pública; 6 Estratégia ou instrumentos de gestão:Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas; 7 Estr.ou instr. de gestão:Otimização de recursos; 8 Estr. ou instr. de gestão:Incorporação de novas tecnologias; 9 Estratégia ou instrumentos de gestão: Excelência nos serviços públicos; 10 Estratégia ou instrumentos de gestão: Avaliação constante e processual; 11 Estratégia ou instrumentos de gestão: Integração de políticas; 12 Estratégia ou instrumentos de gestão: Aprendizagem organizacional; 13 Estratégia ou instrumentos de gestão: Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos; 14 Estr. ou instr. de gestão: Planejamento estratégico participativo; 15 Solução de problemas:Inovadoras; 16 Solução de problemas: Arranjos em rede; 17 Orientação: Eficiência; 18 Orientação: Eficácia; 19 Orientação: Efetividade; 20 Foco no cidadão; 21 Desenv.: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede; 22 Objetivo: Preservação do interesse público; 23 Competências: Formular e implementar políticas públicas; 24 Comp.: Capac. de decidir pelas soluções mais adequadas; 25 Competências: Inteligência estratégica; 26 Competências: Capacidade de planejamento; 27 Competências: Transparência; 28 Competências: Capacidade de diálogo; 29 Competências: Capacidade de aprendizagem contínua; 30 Competências: Conhecimento de novas tecnologias; 31 Competências: Conduta ética; 32 Competências: Visão sistêmica; 33 Competências: Capacidade de articular redes; 34 Capacidade de interlocução e negociação.

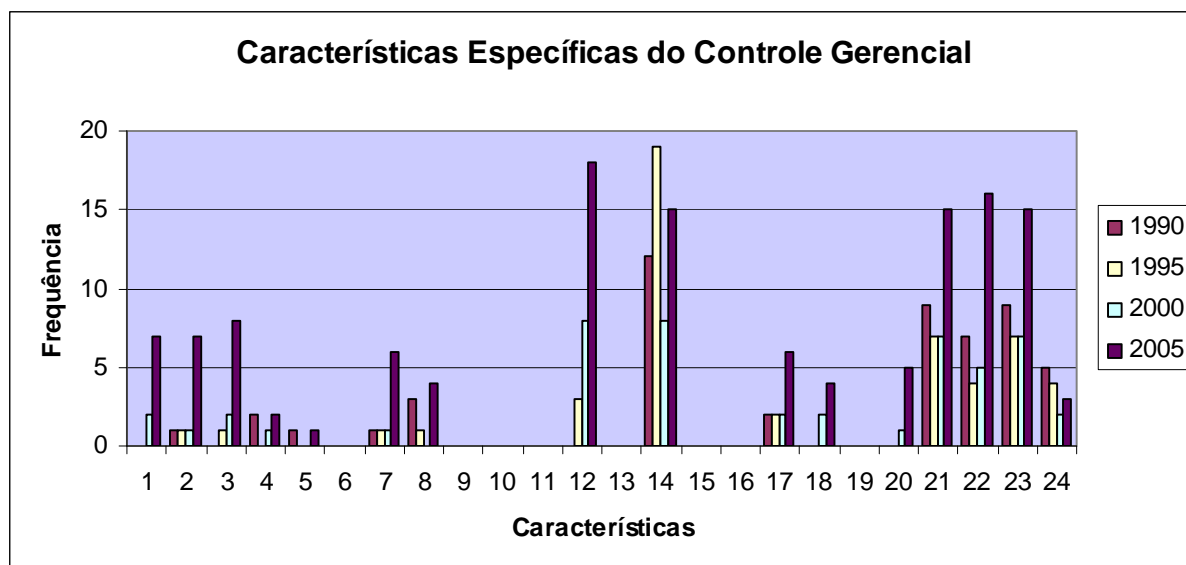
## APÊNDICE U – Características Específicas de Controle Paradigma Burocrático



### Legenda

**1** Paradigma: Controle de procedimentos; **2** Orientação: Controle contábil-legal; **3** Critérios de verificação: Legalidade dos procedimentos; **4** Critérios de verificação: Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária; **5** Critérios de verificação: Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento; **6** Critérios de verificação: Avaliação de resultados e da execução de contratos; **7** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à priori; **8** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle concomitante; **9** Momento do controle, com ênfase no controle à priori: controle à posteriori; **10** Responsabilidades: Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos; **11** Responsabilidades: Dar sustentação ao controle externo; **12** Responsabilidades: Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União; **13** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Legalidade; **14** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Impessoalidade; **15** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Moralidade; **16** Responsabilidades: Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: Publicidade; **17** Responsabilizar os agentes públicos.

## APÊNDICE V - Características Específicas de Controle Paradigma Gerencial



### Legenda

1 Paradigma: controle de resultados; 2 Orientação: Avaliação de desempenho; 3 Critérios de verificação: Avaliação da eficiência; 4 Critérios de verificação: Economicidade; 5 Critérios de verificação: Avaliação do cumprimento de metas/eficácia; 6 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 7 Critérios de verificação: Exigência de *accountability* democrática Avaliação da execução de orçamentos; 8 Critérios de verificação: Avaliação da execução de programas de governo; 9 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *priori*; 10 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle concomitante; 11 Momento do controle, com ênfase no controle à posteriori: controle à *posteriori*; 12 Responsabilidades: Orientar administradores de bens e serviços públicos; 13 Responsabilidades: Avaliar renúncia de receitas; 14 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legalidade; 15 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: moralidade; 16 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: publicidade; 17 Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: finalidade pública; 18 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: motivação; 19 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: impessoalidade; 20 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: legitimidade; 21 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficiência; 22 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: eficácia; 23 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: efetividade da gestão; 24 Responsabilidades: Avaliar a gestão dos admin. e res. alc. para comprovar a: economicidade; 25 Prestar apoio ao controle externo