

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA EFICAZ**

Suzete Morém de Fraga

**DIAGNÓSTICO SOBRE AS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS QUE
AFETAM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO NÚCLEO DE
CONVÊNIOS DA UFRGS**

Porto Alegre

2009

Suzete Morém de Fraga

**DIAGNÓSTICO SOBRE AS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS QUE
AFETAM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO NÚCLEO DE
CONVÊNIOS DA UFRGS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração.

Orientadora: Profa. MSc. Sílvia Maria Rocha

Porto Alegre

2009

Suzete Morém de Fraga

**DIAGNÓSTICO SOBRE AS DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS QUE
AFETAM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO NÚCLEO DE
CONVÊNIOS DA UFRGS**

Conceito final: A

Aprovado em 05 de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Christine da Silva Schröder – Universidade Federal do Rio Grande

Profa. Dra. Mary da Rocha Biancamano - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientadora - Profa. MSc. Sílvia Maria Rocha – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade da realização do Curso de Especialização em Administração Pública Eficaz.

À Professora MSc. Sílvia Maria Rocha, pela orientação, cooperação e estímulo prestados ao longo deste estudo.

Aos Setores da Administração Central e às Unidades Acadêmicas da UFRGS que contribuíram com o presente estudo concedendo as entrevistas.

Aos meus familiares pai (*in memoriam*), mãe, irmãs, irmão e, em especial, ao Prof. Dr. Ivo Manica, professor titular e pesquisador da UFRGS e UnB, pelo estímulo. Agradeço a todos pelo carinho e compreensão ao longo do Curso.

Aos colegas, em especial à Angela de Azevedo Jacob Reichelt e ao Antônio Augusto Portinho da Cunha, amigos e a todos os que torceram pela realização deste estudo, meus agradecimentos.

Escrever sobre burocracia é denúncia e esperança. [...] Se precisamos entender a burocracia, precisamos também aprender a superá-la.

Bresser Pereira & Prestes Motta

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação esquemática do Núcleo de Convênios.	28
Figura 2 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Protocolo de Cooperação/Intenções.	35
Figura 3 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Convênio.	37
Figura 4 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Convênio com Fundação de Apoio.	39
Figura 5 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato de Prestação de Serviços.	41
Figura 6 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato Anexo I - Portaria n° 4870 de 17/11/2008.	43
Figura 7 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato Anexo II - Portaria n° 4870 de 17/11/2008.	45
Figura 8 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato Anexo III - Portaria n° 4870 de 17/11/2008.	47
Figura 9 – Dimensões básicas do aprendizado gerencial.	68
Figura 10 – Mapa conceitual do referencial teórico e da estrutura do estudo de caso.	91
Figura 11 – Organograma da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Propostas de interação por tipo e situação nos períodos de 2007 e 2008.	99
Tabela 2 – Protocolos de Cooperação/Intenções efetivados e não-efetivados nos períodos de 2007 e 2008.	100
Tabela 3 – Recursos provenientes de Convênios, Convênios com Fundações de Apoio e Contratos efetivados nos períodos de 2007 e 2008.	100
Tabela 4 – Recursos envolvidos com Convênios, Convênios com Fundações de Apoio e Contratos não-efetivados nos períodos de 2007 e 2008.	101
Tabela 5 – Demonstrativo do tempo de tramitação dos documentos assinados pelas organizações partícipes nos períodos de 2007 e 2008.	101
Tabela 6 – Tempo de tramitação da amostra em estudo, nos períodos de 2007 e 2008.	135
Tabela 7 – Resumo da tramitação dos processos dos casos da amostra.	137
Tabela 8 – Quantidade de questionário aplicado, devolvido e não-devolvido.	155
Tabela 9 – Tempo de serviço e tempo de envolvimento dos funcionários com as propostas de interações.	161

LISTA DE SIGLAS

CIU/S – Comissão de Interação Universidade/Sociedade.

CONSUN – Conselho Universitário da UFRGS.

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

DEPROCON – Departamento de Execução de Projetos e Convênios da PROPLAN.

DPO – Departamento de Programação Orçamentária da PROPLAN.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos.

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia.

MEC – Ministério da Educação.

PROGESP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFRGS.

PROGRAD – Pró-Reitoria de Graduação da UFRGS.

PROPG – Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UFRGS.

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da UFRGS.

PROEXT – Pró-Reitoria de Extensão da UFRGS.

SAE – Secretaria de Assistência Estudantil da UFRGS.

SEDETEC – Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico da UFRGS.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.

SICAF – Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores.

SICONV – Sistema de Convênios do SIASG.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	14
2.1	IMPORTÂNCIA DA PESQUISA	16
3	OBJETIVOS	18
3.1	OBJETIVO GERAL	19
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
4	CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	20
4.1	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	20
4.2	NÚCLEO DE CONVÊNIOS DA SECRETARIA DO GABINETE DO REITOR	26
5	INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESTUDADOS NO PRESENTE TRABALHO, NOS TERMOS DA LEI Nº 8.666/93 E DO DECRETO Nº 6.170/2007 DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	29
5.1	DEFINIÇÕES	29
5.1.1	Protocolos de Cooperação/Intenções	29
5.1.2	Convênio	29
5.1.3	Contrato	30
5.2	REGRAS DA UNIÃO E NORMATIZAÇÃO DA UFRGS	30
5.2.1	União (Regras externas)	30
5.2.2	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Regras internas)	32
5.3	CONDIÇÕES PARA APROVAÇÃO E ETAPAS DA TRAMITAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS	34
5.3.1	Protocolo de Cooperação/Intenções	34
5.3.2	Convênio	35
5.3.3	Convênio com Fundação de Apoio	37
5.3.4	Contrato de Prestação de Serviços	40
5.3.5	Contratos nos termos da Portaria nº 4870 de 17/11/2008	42
6	REVISÃO DA LITERATURA	48
6.1	REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	48
6.2	TEORIAS DE TAYLOR, FORD E FAYOL	51
6.3	MAX WEBER E A TEORIA DA BUROCRACIA	51

6.4	ESCOLA DAS RELAÇÕES HUMANAS	58
6.5	ENFOQUE COMPORTAMENTAL	60
6.6	ENFOQUE SISTÊMICO	60
6.7	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ...	61
6.7.1	Legalidade	62
6.7.2	Impessoalidade	62
6.7.3	Moralidade	63
6.7.4	Publicidade	64
6.7.5	Eficiência	64
6.8	ENFOQUE DA ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA	65
6.8.1	Aprendizagem e Gerência Organizacional	65
6.8.2	Mudança e Inovação nas Organizações	70
6.8.3	Poder e Autoridade	73
6.8.4	Processos Decisórios	74
6.8.5	Processo Administrativo na Gestão Pública	78
6.9	EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	86
6.10	BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	88
6.11	RELAÇÕES ENTRE OS CONCEITOS	89
7	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	92
8	RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS	99
8.1	DADOS QUANTITATIVOS	99
8.2	RESULTADOS DA AMOSTRA DE CASOS	102
8.2.1	Relato dos Casos	102
8.2.2	Análise dos Casos da Amostra	135
8.3	RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	154
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	171
	REFERÊNCIAS	177
	APÊNDICE A - ROTEIRO - SETORES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.	181
	APÊNDICE B - ROTEIRO - UNIDADE ACADÊMICA	182

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos, podemos considerar que a burocracia tem sido uma estratégia de ação e de gestão das organizações. Foi, portanto, através dessa maneira de se estruturar é que as organizações encontraram soluções ou mecanismos deliberativos de economizar meios para atingir os seus objetivos.

Como burocracias, as organizações se formaram a partir da divisão do trabalho, responsabilidades pelo cargo ocupado, controle das ações em consonância às regras e normas. Assim está caracterizada a sociedade de hoje, que utiliza métodos burocráticos capazes de reger sua vida.

Nas Universidades não ocorre diferente. Utiliza-se o regramento excessivo para delimitar suas ações, divisão de trabalho, obediência às normas e pessoas altamente especializadas centradas em seus cargos. Entende-se tal situação em virtude da expansão da Universidade e de seu histórico institucional, voltado para os diversos níveis do conhecimento e do saber, que resultam nas pessoas especializadas.

Entende-se que as organizações deverão encontrar formas cada vez mais eficientes de gerenciamento, de modo que todo processo tenha seus objetivos atendidos, a fim de que possam cumprir seu papel na sociedade que aspira por apoio no desenvolvimento de trabalhos conjuntos. As Universidades de forma mais adequada e organizada, devem se preparar e adequar-se às constantes mudanças no cenário global.

O presente trabalho, no primeiro momento, deverá estabelecer meios para elucidar as questões que travancam a administração pública quanto ao gerenciamento de suas rotinas e processos, que acabam emperrando o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de extensão, estudos científicos e tecnológicos.

Nos capítulos seguintes são apresentadas a situação problema e a importância da pesquisa, foco do presente trabalho, a partir do conhecimento da contextualização da organização estudada e, principalmente, o Núcleo de Convênios, objeto deste estudo, o que deverá evidenciar a importância do estudo dessas disfunções burocráticas na UFRGS.

Anteriormente à caracterização da organização estudada, são evidenciados o objetivo geral e os objetivos específicos, onde abordaremos o que o estudo propõe. Na sequência, aparece o referencial teórico que tem como meta embasar a pesquisa a ser realizada. Ao final, são indicados os procedimentos metodológicos para o alcance dos resultados previstos na pesquisa, bem como as análises, discussões e considerações finais. Ainda, ao final do trabalho são citadas algumas referências bibliográficas sobre o tema abordado.

Finalmente, nas considerações formulam-se sugestões para minimizar as disfunções burocráticas percebidas no ambiente da Universidade e incentivo para novos estudos de um tema polêmico e inacabado.

2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Quais as principais causas da disfunção burocrática na aprovação de Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções, no âmbito da UFRGS? Ainda, quais diretrizes administrativas poderiam minimizar tal disfunção?

As tramitações dos documentos de Convênios e de Contratos, no âmbito da Administração Central da UFRGS, podem levar mais de quarenta e cinco dias ou meses até a assinatura do Reitor, condição indispensável para início das atividades de cada projeto. Essa dinâmica inviabiliza as assinaturas dos instrumentos jurídicos em tempo hábil e, conseqüentemente, a execução dos projetos. Além disso, resulta na insatisfação da equipe envolvida e da instituição externa interessada, que perde também prazo em função dos projetos a serem financiados por entidades públicas e organizações não governamentais. Esta situação é percebida há bastante tempo pelo Núcleo de Convênios e desde 1996, quando assumimos a coordenação. Esta disfunção tem chamado a atenção pelo fato de acarretar prejuízos à imagem da Administração Central e da própria Universidade. Torna-se imprescindível que se façam estudos na tentativa de buscar soluções mais eficazes, capazes de minimizar tal situação.

Como a Universidade é uma instituição de ensino superior reconhecida no meio nacional e internacional, possuindo conhecimento em todos os níveis de ensino, pesquisa e extensão, a demanda tem crescido bastante nos últimos anos. Além disso, devido às novas políticas públicas do governo federal de investimento em projetos para melhoria do ensino e do bem-estar da população, a UFRGS é contemplada frequentemente por meio de Editais e demandas espontâneas, além das entidades privadas que buscam seu apoio. As Instituições estaduais e municipais, os Ministérios da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia, bem como a Petrobras, CNPq e FINEP são os principais apoiadores, investindo em projetos direcionados à pesquisa, extensão e desenvolvimento de pessoal em nível de graduação e de pós-graduação, bem como na melhoria da qualidade da educação em geral.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul é um ente público federal, vinculada hierarquicamente à esfera organizacional do Ministério da Educação e por isso é submetida às regras federais, e conseqüentemente responde às inúmeras auditorias externas. Por isso,

submete-se ao rigor do regramento da União, e, em consequência, ao regramento interno, ou seja, normas, decisões e portarias que disciplinam as atividades desenvolvidas nos projetos, objeto dos Convênios ou dos Contratos.

Diante destas questões, é imprescindível um estudo em profundidade, capaz de avaliar na esfera administrativa da Universidade a situação existente. O problema de pesquisa desta investigação é identificar as causas da disfunção burocrática percebida pelo Núcleo de Convênios na aprovação, em tempo hábil, dos Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções. Como consequência, pretende-se buscar soluções e meios para diminuir o tempo de permanência e análise dos documentos nos setores envolvidos, fazendo com que ocorra agilidade nas decisões administrativas. Mesmo que as decisões esbarrem em regramentos em excesso que norteiam as propostas, serão necessárias formas mais ágeis de decisões e respostas, a fim de viabilizar a assinatura dos documentos em tempo hábil sob pena de perder os recursos e, conseqüentemente, comprometer a execução dos projetos.

A grande maioria das interações que chegam à Universidade possui recursos para repasse de verbas por meio de execução de projetos de pesquisa, extensão ou ensino e que se prendem a um prazo determinado para início e fim. No caso de verbas públicas, sabemos que os recursos são escassos e com a crescente demanda dos órgãos federais e das organizações privadas que buscam apoio da Universidade para os projetos, não se pode permitir que os documentos tramitem em um tempo maior do que o esperado.

Uma vez que o Núcleo de Convênios tem sob sua responsabilidade acompanhar a tramitação dos documentos até estarem aptos na forma legal para assinatura do dirigente, é difícil precisar o volume total de recursos recebidos, mas pode-se inferir um valor que ultrapassa os 200 milhões de reais, no período escolhido para o estudo. Devido à problemática instalada, é fácil perceber que muitos Convênios e Contratos deixam de ser efetivados e ocorre a desistência das instituições que acabam migrando para outras Universidades por serem mais “ágeis”.

Outro fator que incide é a proximidade do final do exercício, quando os órgãos federais têm que repassar o recurso e, conseqüentemente, a UFRGS tem que recebê-lo e liquidá-lo, sob pena de devolução da verba não utilizada até o final do exercício. Isso ocorre com frequência nos meses de outubro, novembro e dezembro, época que Convênios e

Contratos chegam, necessitando da tramitação e aprovação na Unidade Acadêmica responsável e posteriormente na Administração Central, devendo tramitar em diversos setores da UFRGS para depois serem assinados pelo gestor. Essa dinâmica será mais bem explanada em capítulo à parte, que se refere à tramitação dos instrumentos jurídicos.

O total de interações assinadas e em tramitação nos períodos de 2007 e 2008 foi da ordem de 409 (quatrocentos e nove) e 230 (duzentos e trinta), respectivamente, perfazendo o total de recursos financeiros superior a 500 milhões, o que vêm comprovar a credibilidade da Universidade Federal do Rio Grande do Sul no cenário nacional.

Para melhor entendimento, faz-se necessária a contextualização dos ambientes da organização onde serão desenvolvidos os estudos. Em um primeiro momento, será caracterizada a UFRGS e, logo depois, o Núcleo de Convênios. A partir da explanação dos ambientes organizacionais, será possível identificar de maneira mais aprofundada os aspectos relacionados ao problema em questão.

2.1 IMPORTÂNCIA DA PESQUISA

A partir do desenvolvimento desta pesquisa espera-se que sejam colocadas novas alternativas eficientes e eficazes para gerenciamento das questões relacionadas à tramitação de processos administrativos no âmbito da Administração Central e das Unidades Acadêmicas no que se refere aos instrumentos jurídicos de interação: Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções.

Por meio de procedimentos mais seguros e eficazes poderão alinhar as formas de análise e decisões acerca dos documentos a serem assinados de forma que não sejam transgredidas as normas da União e da UFRGS, ou seja, o regramento interno e externo que norteiam as assinaturas dos documentos.

Neste sentido, o presente estudo pretenderá contribuir, através de investigação, para a elucidação de eventos do cotidiano, no sentido de propor aos setores envolvidos novos paradigmas de gestão e forma de viabilizar todo o processo organizacional. Pelo que percebo,

há nos setores envolvidos uma grande vontade de colaborar com a elucidação da problemática, a fim de agilizar a tramitação dos documentos. Isso significa inovar e ultrapassar a barreira de padrões estabelecidos e, conseqüentemente, questionar as formas burocráticas que vêm ocorrendo em suas ações no trabalho e na própria organização.

3 OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é estudar e avaliar as causas da disfunção burocrática existente na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no que se refere à demora na tramitação de documentos, isto é, dos processos administrativos relacionados aos Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções (instrumentos jurídicos) de responsabilidade do Núcleo de Convênios da UFRGS. A partir da problemática apresentada anteriormente, buscar-se-á propor, através deste estudo, metas de ajustes no fluxo e na rotina administrativa dos processos administrativos, capazes de minimizar tal disfunção, tornando ágeis as assinaturas e, conseqüentemente, a execução dos projetos em tempo hábil, evitando, com isso, desgastes desnecessários e a perda de tempo.

Com o presente trabalho, será possível estudar os efeitos do sistema burocrático no desempenho da Universidade em consonância ao elevado grau do processo burocrático ali praticado, levando-se em conta os estudos da administração contemporânea, bem como a relação existente entre o grau de hierarquia, poder, burocracia e procedimentos na gestão da dinâmica da organização.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem por mérito ser uma das maiores instituições de ensino superior no país, reconhecida no cenário nacional e internacional, o que vem favorecer o alto conhecimento nos diversos níveis de ensino, pesquisa e extensão. Isso faz com que inúmeras instituições públicas e privadas busquem apoio no desenvolvimento de projetos, objetos dos Convênios e Contratos apresentados neste trabalho. Diante disso, faz-se necessária maior agilidade na formalização dos mesmos, a fim de que a Universidade possa atingir seus objetivos na busca por resultados positivos, princípio das organizações modernas.

Face à elevada busca de apoio por parte dos organismos nacionais e internacionais, o que resulta na assinatura de muitos Protocolos de Cooperação/Intenções, Convênios e Contratos anualmente na Universidade, a pesquisa será realizada mais especificamente com os documentos assinados nos períodos de 2007 e 2008, a fim de possibilitar o diagnóstico das causas da disfunção burocrática na aprovação dos citados instrumentos jurídicos.

3.1 OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar as principais causas da disfunção burocrática percebida no âmbito da UFRGS, com relação à aprovação de Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar os Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções que mais apresentaram disfunção na sua tramitação nos períodos de 2007 e 2008.
- b) Apresentar, em aspectos quantitativos, elementos indicativos da atual realidade da tramitação de Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções no âmbito da administração central da UFRGS.
- c) Identificar as causas mais apontadas, pelos próprios servidores e pela observação das tramitações, da disfunção burocrática percebida com relação à tramitação dos processos anteriormente mencionados.
- d) Analisar as causas identificadas, propondo, a partir da análise, alternativas de minimização da disfunção burocrática processual, sugerindo diretrizes e ferramentas para a ação administrativa no escopo dos setores responsáveis por tal tramitação.

Nos capítulos seguintes é apresentada a contextualização da Universidade e do Núcleo de Convênios, bem como os conceitos dos instrumentos jurídicos, objetos de estudo. Em seguida são evidenciados os regramentos da União e da UFRGS, as etapas da tramitação dos instrumentos e as condições para sua aprovação. Por fim, é apresentado o referencial teórico que embasa a problemática a ser estudada, conforme evidenciado nos objetivos anteriormente mencionados.

4 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

4.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, com sede em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, instituída pelo Decreto Estadual nº 5.758, de 28 de novembro de 1934 e federalizada pela Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950, é uma autarquia pública federal, dotada de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A história da UFRGS teve início com a fundação da Escola de Farmácia e Química, em 1895 e, em seguida, da Escola de Engenharia. Com isso, iniciava, também, a educação superior no Estado do Rio Grande do Sul. No ano de 1900, para complementação do quadro de estudos foram fundadas a Faculdade de Medicina de Porto Alegre e a Faculdade de Direito, marcando o início dos cursos humanísticos no Estado.

Somente em 1934 foi criada a Universidade de Porto Alegre, integrada inicialmente pela Escola de Engenharia, com os Institutos de Astronomia, Eletrotécnica e Química Industrial; pela Faculdade de Medicina, com as Escolas de Odontologia e Farmácia; pela Faculdade de Direito, com sua Escola de Comércio; pela Faculdade de Agronomia e Veterinária; pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e pelo Instituto de Belas Artes. Após esse período, no ano de 1947, a Universidade passou a ser denominada Universidade do Rio Grande do Sul, a URGS, incorporando as Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria. Posteriormente, essas unidades foram desincorporadas da URGS, com a criação, respectivamente, da Universidade Federal de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria.

Em 4 de dezembro de 1950, a Universidade foi federalizada, passando à esfera administrativa da União, vinculada ao Ministério da Educação. Desde então, a UFRGS passou a ocupar posição de destaque no cenário nacional, como um dos maiores orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul e como a primeira em publicações, e a segunda em produção científica, entre as Universidades federais, considerando o número de professores.

Para maior compreensão, conforme dados obtidos em 2009 no sítio da Universidade, através do endereço www.ufrgs.br, a atuação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul é discriminada em números nos diferentes níveis do conhecimento: ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento científico e tecnológico, educação básica e educação profissional.

GRADUAÇÃO

- Cursos: 75 opções de ingresso
- Vagas no vestibular: 4.556
- Alunos de Graduação: 23.525
- Cursos EAD: 8
- Alunos EAD: 2.479
- Mobilidade acadêmica nacional e internacional
- Dupla-diplomação

PÓS-GRADUAÇÃO - Posição de destacada na Pós-Graduação entre as grandes universidades brasileiras.

- Mestrado: 69
- Doutorado: 65
- Mestrado Profissional: 9
- Titulados 2008:
 - Mestres: 1.114
 - Doutores: 560
 - Mestrado Profissional: 36
- Alunos de Pós-Graduação (M/D): 8.291
- Alunos de Pós-Graduação Especialização: 6.221
- Alunos Bolsistas (M/D –26% dos alunos): 2.610
- Programas avaliados 2004-2006 (CAPES):
 - Programas em Nível 7: 6
 - Programas em Nível 6: 10
 - Programas em Nível 5: 35
 - Programas em Nível 4: 16
 - Programas em Nível 3: 4

PESQUISA

Pesquisa: Base para uma Atividade Acadêmica Qualificada

- Grupos de pesquisa: 625

- Grupos de pesquisa consolidados: 596
- Alunos de Iniciação Científica: 1.725
- Trabalhos apresentados no Salão de Iniciação em 2007: 4.029
- Laboratórios: 500
- Bibliotecas Setoriais: 33
- Centro Nacional de Supercomputação
- Centro de Microscopia Eletrônica
- Centro de Processamento de Dados

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

O Desenvolvimento Tecnológico é consequência de um sólido sistema de formação profissional e de pesquisa qualificada.

- Incubadoras: 5 incubadoras com 23 empresas incubadas
- Patentes:
 - 73 patentes depositadas no Brasil
 - 8 cultivares
 - 14 marcas
 - 14 softwares registrados

EXTENSÃO

Compartilhamento dos saberes específicos produzidos na interface Universidade/Sociedade

Difusão Cultural

- Projeto UNIMÚSICA
 - Público em 17 espetáculos: 10.025
- Sala Redenção – Cinema Universitário
 - Público em 301 sessões: 17.106
- Projeto Teatro, Pesquisa e Extensão
 - Público em 27 sessões: 2.369
- Museu da UFRGS
 - Público em 3 exposições: 18.479
- Coral
 - Público em 18 apresentações: 6.940

- Planetário

- Público em 488 sessões científicas: 45.626

Projetos Sociais

- Programa Conexões de Saberes – diálogos entre a Universidade e as Comunidades Populares

- Bolsistas: 93

- Municípios atingidos: 24

- Escolas envolvidas: 189

- Público externo (comunidade escolar) atendido: 2.954

- Programa de Educação Antirracista no Cotidiano Escolar e acadêmico

- Público atingido: 778 adultos e 5.000 crianças

- Aluno bolsista de extensão: 1

EDUCAÇÃO BÁSICA

- Colégio de Aplicação

- Total de alunos: 609

- Total de docentes: 61

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

- Escola Técnica

- Cursos: 11

- Total de alunos: 1.077

- Total de docentes: 64

A Escola Técnica da UFRGS foi desmembrada da Universidade, tendo em vista a nova política de ensino do Ministério da Educação que, por força da Lei nº 11.892/08, de 29/12/2008, instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A Escola Técnica da UFRGS passou a fazer parte do Instituto Federal de Educação do RS, cuja sede da Reitoria é no município de Bento Gonçalves, RS. A Escola Técnica da UFRGS passa a ser denominada de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus de Porto Alegre.

CENTROS INTERDISCIPLINARES

Inovação da Interdisciplinaridade.

- Centro Estadual de Pesquisa em Sensoriamento Remoto
- Centro de Biotecnologia do RS - CBIOT
- Centro Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Agronegócios - CEPAN
- Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação - CINTED
- Centro Interdisciplinar de Nanociência e Nanotecnologia

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul está inserida no cenário internacional por meio de parcerias bilaterais com Universidades das principais nações de todos os continentes, atividades que são coordenadas pela Secretaria de Relações Internacionais.

Ações internacionais:

- Mobilidade entre instituições latino-americanas (Programa Escala/AUGM).
- Diversos Convênios internacionais com países da Europa e América do Norte.
- Convênios de Dupla-Diplomação entre a UFRGS e Universidades Francesas na área das Engenharias e da Informática.
- Incremento da Mobilidade nacional e internacional, especialmente com instituições da África e da Ásia.
- A UFRGS apoia a consolidação de cursos/grupos de pesquisa de Cabo Verde (2007-2008) em Engenharia Civil e Arquitetura e em Moçambique na área de Desenvolvimento Rural (2007-2011).

Para atender às inúmeras atividades, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul conta com 2.114 docentes de ensino superior, dos quais 77% possuem titulação de Doutor e 78% em regime de trabalho de Dedicção Exclusiva. A equipe para suporte administrativo conta com aproximadamente 2.380 servidores técnico-administrativos.

Em termos de Infraestrutura, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul possui atualmente 27 Unidades Universitárias, entre Escolas, Faculdades e Institutos. Integra a sua infraestrutura o Hospital de Clínicas; Hospital de Clínicas Veterinárias; Centro de Processamento de Dados; Ceclimar em Imbé; Estação Experimental Agrônômica em Eldorado do Sul; Rádio; Editora; Gráfica; Planetário; Museu; Casas de Estudantes com 542 alunos moradores; Restaurantes Universitários e Bibliotecas Setoriais.

A estrutura organizacional da UFRGS é composta pelos seguintes setores, a saber:

CONSELHOS SUPERIORES

CONSUN - Conselho Universitário

CONCUR - Conselho de Curadores

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

REITORIA

Gabinete do Reitor

Coordenadoria de Segurança

PRÓ-REITORIAS

Pró-Reitoria de Coordenação Acadêmica

PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação

PROPESQ - Pró-Reitoria de Pesquisa

PROPG - Pró-Reitoria de Pós-Graduação

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento

PROEXT - Pró-Reitoria de Extensão

PROGESP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

SUPERINTENDÊNCIAS

SUINFRA - Superintendência de Infraestrutura

SECRETARIAS

SAE - Secretaria de Assistência Estudantil

SAI - Secretaria de Avaliação Institucional

SECOM - Secretaria de Comunicação Social

SEAD - Secretaria de Educação a Distância

SEDETEC - Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico

SPH - Secretaria do Patrimônio Histórico

RELINTER - Secretaria de Relações Internacionais

ÓRGÃOS SUPLEMENTARES

BC - Biblioteca Central

CPD - Centro de Processamento de Dados

CTE - Centro de Teledifusão Educativa
CESUP - Centro de Supercomputação
Cinema e Teatro
Editora
ILEA - Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados
Museu
CME - Centro de Microscopia Eletrônica
IpaHC - Instituto do Patrimônio Histórico e Cultural

Na sua estrutura administrativa, a Universidade conta com Unidades Universitárias, Institutos Especializados, Associações e Diretórios Acadêmicos.

Para melhor visualização da organização estudada, foi disponibilizado o Organograma da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Figura 11, página 180.

4.2 NÚCLEO DE CONVÊNIOS DA SECRETARIA DO GABINETE DO REITOR

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul é uma autarquia pública federal que integra a esfera organizacional do Ministério da Educação, portanto, submete-se ao regramento das leis federais (regras externas), além de seu estatuto e regimento, resoluções, decisões, portarias e normas regulamentares (regras internas). Como consequência, é alvo de auditoria dos órgãos da esfera federal (Tribunais de Contas da União, Controladoria Geral da União etc.), órgãos de controle do Estado do RS e demais financiadores.

A Universidade, sendo uma instituição de ensino superior atuando em diversas áreas do conhecimento, na execução de seus programas e projetos, a todo o momento é solicitada para interagir com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais. As interações são formalizadas por meio de instrumentos jurídicos que disciplinam as ações previstas, obedecendo aos critérios de tramitação no âmbito da Universidade e em consonância com as regras externas e internas que serão mencionadas posteriormente.

Diante disso, o Núcleo de Convênios, hierarquicamente vinculado ao Gabinete do Reitor da UFRGS, foi criado a partir da necessidade de se estruturar, centralizar e acompanhar a crescente demanda de cooperação existente entre a Universidade e a sociedade.

O Núcleo de Convênios mantém, em seus arquivos, cópia de todos os instrumentos jurídicos celebrados desde 1953 e, atualmente, possui um banco de registros de Protocolos Cooperação/Intenções, Convênios e Contratos que permite controlar os referidos documentos assinados e aqueles que se encontram em tramitação, isto é, aguardando a assinatura. Além disso, a função do Núcleo de Convênios é acompanhar e viabilizar o fluxo da tramitação das propostas por meio de processos administrativos, no âmbito da Universidade, até a celebração pelo dirigente máximo da organização.

Os processos administrativos são compostos pela proposta de interação, que pode ser um Protocolo, Convênio ou Contrato, ou outro instrumento jurídico. Além disso, fazem parte do processo o projeto a ser executado, objeto do instrumento jurídico, e demais documentos comprobatórios da aprovação do mesmo no âmbito da Unidade Acadêmica responsável pela atividade. Também constitui função do Núcleo de Convênios interagir com a Unidade Acadêmica responsável e com a organização parceira para esclarecimentos acerca das correções nos documentos e demais auxílios pertinentes à formalização, como o fornecimento de modelos.

São de responsabilidade do Núcleo de Convênios os termos de cooperação a seguir descritos: Protocolo de Cooperação/Intenções; Convênio; Contrato de Prestação de Serviços, Convênio com Fundações de Apoio; Descentralização, por destaque, de crédito orçamentário, através de Portaria Interministerial (que poderá resultar num Convênio) e Termo Aditivo. Este último não fará parte da pesquisa, tendo em vista ser um termo suplementar, vinculado ao documento principal (Convênio, Contrato ou Protocolo de Cooperação/Intenções), que tem como função alterações de cláusulas.

Para a consecução do presente trabalho serão estudados os casos relacionados aos principais documentos de interação, a saber: Protocolo de Cooperação/Intenções, Convênio e Contrato, assinados nos períodos de 2007 e 2008.

No decorrer do andamento do trabalho, serão consultadas também as interações/propostas (processos administrativos de 2007 e 2008) que concluíram sua tramitação e sua aprovação no âmbito da Universidade e que, conseqüentemente, foram assinadas somente pelo gestor da Universidade, não constando, ainda, porém, a assinatura pela outra parte. Diante disso, não há como determinar se as propostas foram oficialmente assinadas pelas instituições interessadas, talvez ainda em análise, se houve desistência ou desinteresse na formalização por parte da instituição parceira ou, ainda, se a Unidade Acadêmica responsável reteve, por motivos desconhecidos, o instrumento assinado pelas partes.

A representação esquemática do Núcleo de Convênios encontra-se abaixo, contando com uma equipe de quatro membros, cujas funções são: coordenador, assistentes e um bolsista para auxílio nas tarefas.

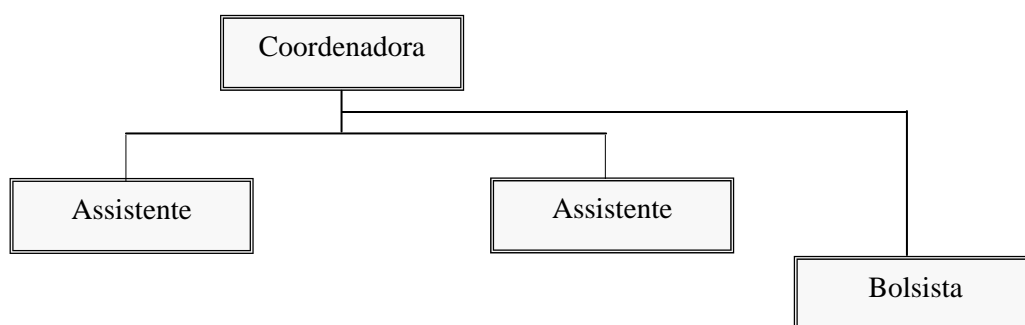


Figura 1 – Representação esquemática do Núcleo de Convênios.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS A SEREM ESTUDADOS NO PRESENTE TRABALHO, NOS TERMOS DA LEI Nº 8.666/93 E DO DECRETO Nº 6.170/2007 DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

5.1 DEFINIÇÕES

5.1.1 Protocolos de Cooperação/Intenções

Documento de natureza prévia, caracterizada pela ausência de rigor formal, que prevê atividades futuras a serem formalizadas através de Convênios e/ou Contratos específicos. Por ser uma intenção assemelha-se a uma Carta de Intenções obedecendo à Lei nº 8.666/93 sem previsão de recursos financeiros. Seu objeto possui natureza ampla que ampara o desenvolvimento de cooperação nas áreas da pesquisa, do ensino e da extensão. O documento é utilizado na Universidade quando são formalizadas interações com instituições nacionais e internacionais, os quais preveem ações de curta duração, intercâmbio, troca de bibliografias, visita técnica, participação em colóquios, coorientação de teses, palestras, seminários e congressos.

5.1.2 Convênio

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

O Convênio também poderá caracterizar-se por um acordo firmado entre duas ou mais instituições, públicas ou privadas, visando à realização de um trabalho conjunto de natureza clara e objetiva da atividade a que se propõem as partes envolvidas.

5.1.3 Contrato

Instrumento administrativo através do qual a transferência dos recursos financeiros se processa, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. O Contrato também poderá caracterizar-se como um acordo que cria obrigações e direitos recíprocos de prestação mútua e equivalentes em encargos e vantagens, devendo estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

5.2 REGRAS DA UNIÃO (LEIS, DECRETOS, PORTARIAS FEDERAIS) E NORMATIZAÇÃO DA UFRGS (DECISÃO, PORTARIA, RESOLUÇÃO) QUE NORTEIAM A TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

5.2.1 União (Regras externas)

*** Decreto nº 93.872, de 23-12-1986**

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

*** Lei nº 8.666/93, de 21-06-1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

*** Lei nº 8.958/94, de 20-12-1994, regulamentada pelo Decreto nº. 5.205/04**

Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

* **IN nº 01/97 - Instrução Normativa nº 1, de 15-01-1997**, da STN/MF

Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

* **Lei 10.520/2002, de 17-07-2002**

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

* **Decreto nº 4.553, de 27-12-2002**

Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

* **Decreto nº 5.205/04, de 14-09-2004**

Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

* **Lei nº 10.973/04, de 2-12-2004**

Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

* **Decreto nº 5.450, de 31-05-2005**

Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

* **Decreto nº 5.563/05, de 11-10-2005**

Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências.

* **Lei 11.196, de 21-11-2005 - Lei do Bem**

Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES.

* **Decreto nº 6.170/07, de 25-07-2007**

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

* **Portaria Interministerial nº 127, de 29-05-2008**

Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de

2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

*** CF 88 Capítulo IV Art. 218-219**

Constituição Federal, Capítulo IV - da Ciência e Tecnologia - Artigos 218 e 219.

Cabe salientar ainda que, além das regras externas estabelecidas pela União, é importante evidenciar os Acórdãos do Tribunal de Contas da União resultantes de auditorias efetuadas sobre as transferências de recursos de Convênios e Contratos no âmbito da Administração Pública. Desta forma, para se ajustar às normas, a Universidade estabelece novas regras, decisões e portarias que resultam em novos regramentos internos em cumprimento às decisões do referido Tribunal.

5.2.2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Regras internas)

*** Decisão nº 104/1993, de 17-09-1993 do CONSUN**

Autoriza a colaboração eventual de docentes em regime de Dedicção Exclusiva, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, desde que esta não prejudique o cumprimento de suas atribuições acadêmicas e contratuais e sempre que realizada através de Convênios, Acordos e Contratos entre a UFRGS e instituições públicas ou privadas, e de outras formas que venham a ser regulamentadas, tramitados conforme as normas estabelecidas pela Universidade.

*** Portaria nº 3064, de 05-11-1998 da UFRGS**

Estabelece regras para transferência de tecnologia e registro da propriedade industrial, no âmbito da UFRGS.

*** Portaria nº 349, de 08-02-2002 da UFRGS**

Estabelece regras para o registro intelectual de cultivares no âmbito da UFRGS.

*** Portaria nº 493, de 27-02-2002 da UFRGS**

Estabelece regras para desenvolvimento, aplicação e comercialização de plantas transgênicas no âmbito da UFRGS.

*** Resolução nº 11/2002, de 27-03-2002 do CEPE/UFRGS**

Estabelece normas para celebração de Convênio, visando à dupla diplomação.

* **Decisão nº 78/2003, de 16-05-2003 do CONSUN** (com as alterações aprovadas pela Decisão nº 88/2003)

Estabelece normas para gestão de recursos financeiros vinculados à Pós-Graduação.

* **Decisão nº 242/2005, de 11-11-2005 do CONSUN**

Regulamenta as diretrizes e normas relativas à prestação de serviços à comunidade no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

* **Decisão nº 080/2005, de 15-04-2005 do CONSUN**

Regulamenta a manifestação, pelo Conselho Universitário, de prévia concordância com o registro e credenciamento de fundação de apoio, na forma do art. 8º do Decreto nº. 5.205, de 14 de setembro de 2004, do Governo Federal.

* **Portaria nº 2060, de 31-07-2006 da UFRGS**

Regulamenta as atividades de prestação de serviços com valor acima de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) considerando as de grande porte.

* **Decisão nº 717/2008, de 7-05-2008 do CONSUN**

Estabelece normas referentes as ações de parceria na Universidade permitindo a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo com instituições públicas ou privadas.

* **Portaria nº 4870, de 17-11-2008 da UFRGS**

Estabelece, em substituição à Portaria 3547, de 19 de setembro de 2008, procedimentos complementares para Prestação de Serviços, de acordo com a Decisão 242/2005 do CONSUN. Acompanham a Portaria nº 4870, três Anexos (I, II e III) como modelos de Contratos de Prestação de Serviços a serem firmados com Fundação de Apoio consoante à natureza da atividade a ser desenvolvida.

* **Estatuto e Regimento da UFRGS.**

A Portaria nº 4870/2008, de 17-11-2008 resultou das inúmeras modificações nas Portarias 143/07, de 11-01-2007; 3363/07, de 19-10-2007 e 3547/08, de 19-09-2008, consoantes às formas de interações que não encontravam propósito na sua execução, isto é, os artigos das referidas Portarias apresentavam determinações conflitantes. Assim, surgiam novas situações, que tornavam imprescindíveis a sua adequação.

Cabe evidenciar, ainda, que toda interação tem seu início na Unidade Acadêmica interessada, devendo a mesma cumprir as regras da Universidade, conforme evidenciadas acima e em consonância com a natureza da atividade a ser desenvolvida. Assim, atendidos os

requisitos e aprovações nas instâncias da Unidade, a proposta deverá ser encaminhada à Administração Central para análise e tramitação, para posterior assinatura do dirigente. Neste ínterim, a Administração Central, através do Núcleo de Convênios, providenciará a tramitação do expediente administrativo nas instâncias superiores, a fim de averiguar se as regras foram atendidas, condição indispensável para assinatura do representante legal da UFRGS.

5.3 CONDIÇÕES PARA APROVAÇÃO E ETAPAS DA TRAMITAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

5.3.1 Protocolo de Cooperação/Intenções

Condições para tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- Minuta do Protocolo de Cooperação/Intenções.
- Manifestação da Direção da Unidade interessada, devidamente embasada na atividade acadêmica da UFRGS (ensino, pesquisa e extensão), contendo justificativa e impacto das ações previstas, em nível acadêmico.
- Aprovação do Departamento ou do Programa de Pós-Graduação envolvido.
- Ata do Conselho da Unidade.
- Documentos sobre a instituição externa interessada, bem como breve histórico dos contatos mantidos anteriormente (quando necessário) ou das parcerias da instituição interessada com outras organizações.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- 1ª • Unidade de ensino (reúne documentos de aprovação e protocola sob a forma de processo).
- 2ª • Gabinete do Reitor (encaminhado ao Núcleo de Convênios).
- 3ª • Núcleo de Convênios (registro no Sistema do Núcleo, conferência e início da tramitação).
- 4ª • SEDETEC (análise das cláusulas sobre aspectos de Propriedade Intelectual e/ou Industrial, Direito Autoral e Moral, Confidencialidade e Sigilo e Publicações).
- 5ª • Órgãos pertinentes à matéria – Pró-Reitoria ou Secretaria (para análise específica, se necessário). Na maioria dos casos é necessária a manifestação de diversas Pró-Reitorias - análise de mérito sobre a proposta.

6ª • Procuradoria-Geral (análise da adequação jurídica).

7ª • Comissão de Interação Universidade/Sociedade do CONSUN (análise da pertinência do termo – reunião semanal).

8ª • CONSUN (aprova a assinatura do termo – reunião mensal – geralmente a última sexta-feira do mês).

9ª • Gabinete do Reitor (assinatura).

10ª • Unidade de ensino (encaminha para assinatura da instituição interessada).

11ª • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios – vias assinadas pelas partes para registro, cópia aos Setores da UFRGS e publicação no Diário Oficial da União).

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Protocolo de Cooperações/Intenções, condição indispensável para assinatura do representante legal da Universidade.

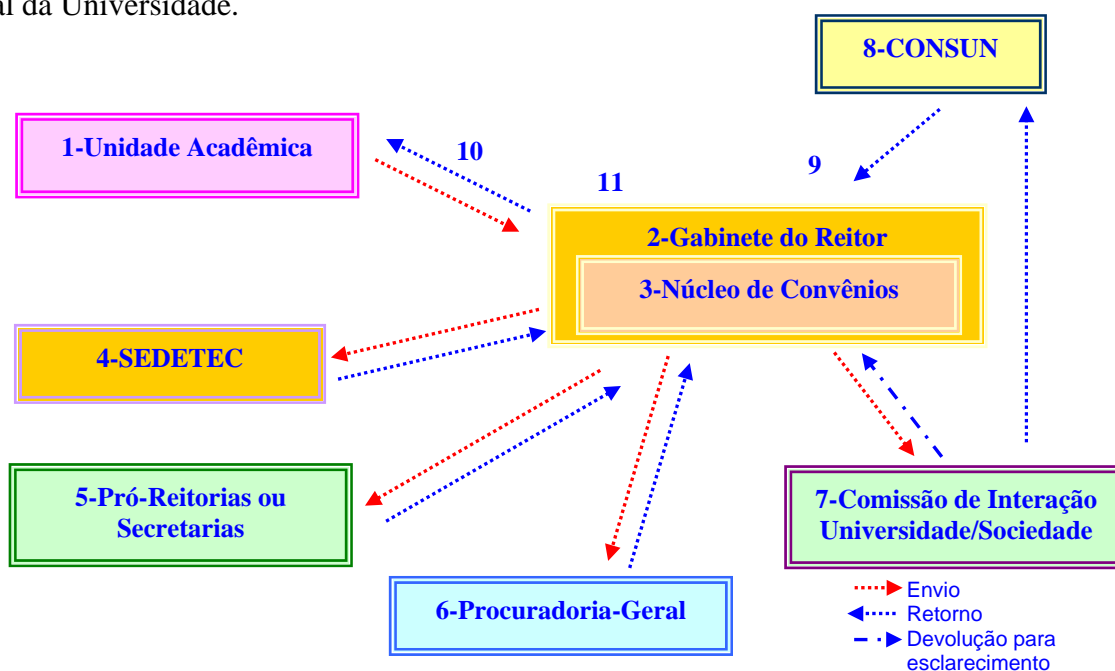


Figura 2 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Protocolo de Cooperação/Intenções.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

5.3.2 Convênio

Condições para tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- Minuta do Convênio.

- Manifestação da Direção da Unidade responsável, devidamente embasada na atividade acadêmica (ensino, pesquisa e extensão).
- Plano de Trabalho ou Projeto a ser executado.
- Planilha orçamentária detalhada do projeto incluindo a contrapartida da UFRGS, em valores (bens materiais e serviços que possam ser economicamente mensuráveis), bem como a previsão de contribuição para manutenção, infraestrutura e desenvolvimento institucional e Unidade de ensino, em conformidade com a Decisão nº 242/2005 do CONSUN.
- Documentos sucintos visando legitimar os pareceres dos órgãos da UFRGS.
- Ata do Conselho da Unidade.
- Aprovação nas Comissões de Pesquisa e/ou de Extensão (conforme a natureza da atividade).
- Aprovação do Departamento ou do Programa de Pós-Graduação envolvido.
- Documentos sobre a instituição externa interessada.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- 1ª • Unidade de ensino (reúne documentos de aprovação e protocola sob a forma de processo).
- 2ª • Gabinete do Reitor (encaminhado ao Núcleo de Convênios).
- 3ª • Núcleo de Convênios (registro no Sistema do Núcleo, conferência e início da tramitação).
- 4ª • SEDETEC (análise das cláusulas sobre aspectos de Propriedade Intelectual e/ou Industrial, Direito Autoral e Moral, Confidencialidade e Sigilo e Publicações).
- 5ª • DEPROCON/PROPLAN (análise financeira).
- 6ª • Outras Pró-Reitorias e Secretarias (registro no Sistema e análise de mérito - dependendo da natureza do assunto, o documento é encaminhado para mais de uma Pró-Reitoria e Secretaria).
- 7ª • Procuradoria-Geral (análise da adequação jurídica).
- 8ª • Auditoria Interna.
- 9ª • Procuradoria-Geral (análise das questões anteriormente solicitadas).
- 10ª • Comissão de Interação Universidade/Sociedade do CONSUN (análise da pertinência do termo – reunião semanal).
- 11ª • CONSUN (aprova a assinatura do termo – reunião mensal – geralmente na última sexta-feira do mês).
- 12ª • Gabinete do Reitor (assinatura).
- 13ª • Unidade de ensino (encaminha para assinatura da instituição interessada).
- 14ª • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios – vias assinadas pelas partes para registro, cópia aos Setores da UFRGS e publicação no Diário Oficial da União).

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Convênio, condição indispensável para assinatura do representante legal da Universidade.

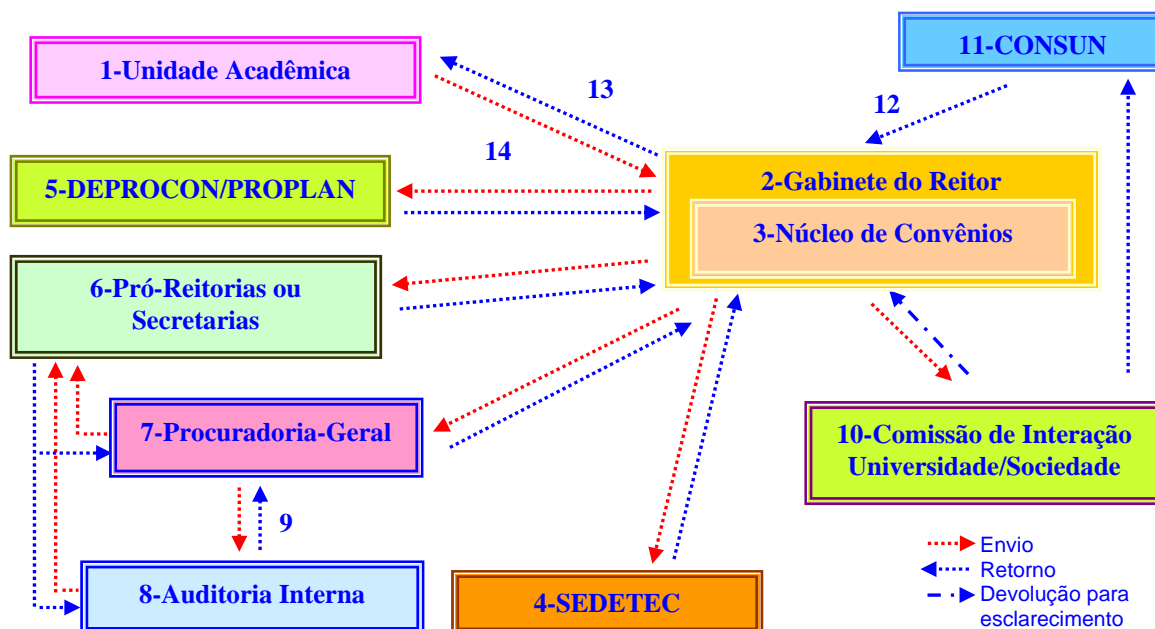


Figura 3 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Convênio.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

5.3.3 Convênio com Fundação de Apoio

Condições para tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- Minuta do Convênio.
- Manifestação da Direção da Unidade responsável, devidamente embasada na atividade acadêmica (ensino, pesquisa e extensão).
- Plano de Trabalho ou Projeto a ser executado.
- Planilha orçamentária detalhada incluindo a previsão de contribuição para manutenção, infra-estrutura e desenvolvimento institucional em conformidade com a Decisão nº 242/2005 do CONSUN, bem como valor referente à administração da Fundação de Apoio.
- Termo de Compromisso (assinado pelo coordenador da atividade).
- Comprovação da vinculação do objeto do Convênio com as atividades-fins da Universidade.

- Certificado do Registro e Credenciamento junto ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia.
- Estatuto da Fundação.
- A Fundação de Apoio deverá ter a prévia concordância da UFRGS com o registro e o credenciamento de fundação de apoio junto ao MCT e ao MEC, nos termos Decisão nº 80/2005, de 15-04-2005 do CONSUN.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- 1ª • Unidade de ensino (reúne documentos de aprovação e protocola sob a forma de processo).
- 2ª • Gabinete do Reitor (encaminhado ao Núcleo de Convênios).
- 3ª • Núcleo de Convênios (registro no Sistema do Núcleo, conferência e início da tramitação).
- 4ª • Procuradoria-Geral (análise da adequação jurídica).
- 5ª • Auditoria Interna.
- 6ª • Pró-Reitoria ou Secretaria (Pró-Reitor ou Secretário atestam se as ações a serem desenvolvidas no âmbito do Convênio estão diretamente vinculadas às atividades-fins da Universidade e se o propósito insere-se no desenvolvimento científico, tecnológico e institucional da UFRGS).
- 7ª • Procuradoria-Geral (análise das questões anteriormente solicitadas).
- 8ª • Comissão de Interação Universidade/Sociedade do CONSUN (análise da pertinência do termo – reunião semanal).
- 9ª • CONSUN (aprova a assinatura do termo – reunião mensal – geralmente na última sexta-feira do mês).
- 10ª • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios para registrar o nº do Convênio, incluir conta bancária específica fornecida pela Fundação de Apoio e registrar o Pré-Convênio no SIASG/SICONV – via *on line* Rede SERPRO).
- 11ª • DEPROCON/PROPLAN ou DPO/PROPLAN (emissão de empenho ou liberação do crédito à Unidade Acadêmica que deverá emitir o empenho do recurso).
- 12ª • Núcleo de Convênios para confecção das vias do Convênio e chancela da Procuradoria-Geral da UFRGS.
- 13ª • Fundação de Apoio (análise das condições jurídicas e assinatura).
- 14ª • Núcleo de Convênios verifica no SIASG/SICAF, via *on line* Rede SERPRO, a situação do fornecedor, no caso, a Fundação de Apoio (parceira).
- 15ª • Gabinete do Reitor (assinatura).

16ª • Núcleo de Convênios converte o Pré-Convênio em Convênio no SIASG/SICONV– via *on line* Rede SERPRO, a fim de concluir os registros dos dados do mesmo.

17ª • Depois de efetuadas as etapas no SIASG/SICONV, o extrato do Convênio é publicado no Diário Oficial da União – após 24 horas – o que possibilitará os demais registros na UFRGS.

18ª • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios – vias assinadas pelas partes para registro, cópia à Unidade, aos Setores da UFRGS e devolução à Fundação de Apoio parceira).

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Convênio com Fundação de Apoio, condição indispensável para assinatura do representante legal da Universidade.

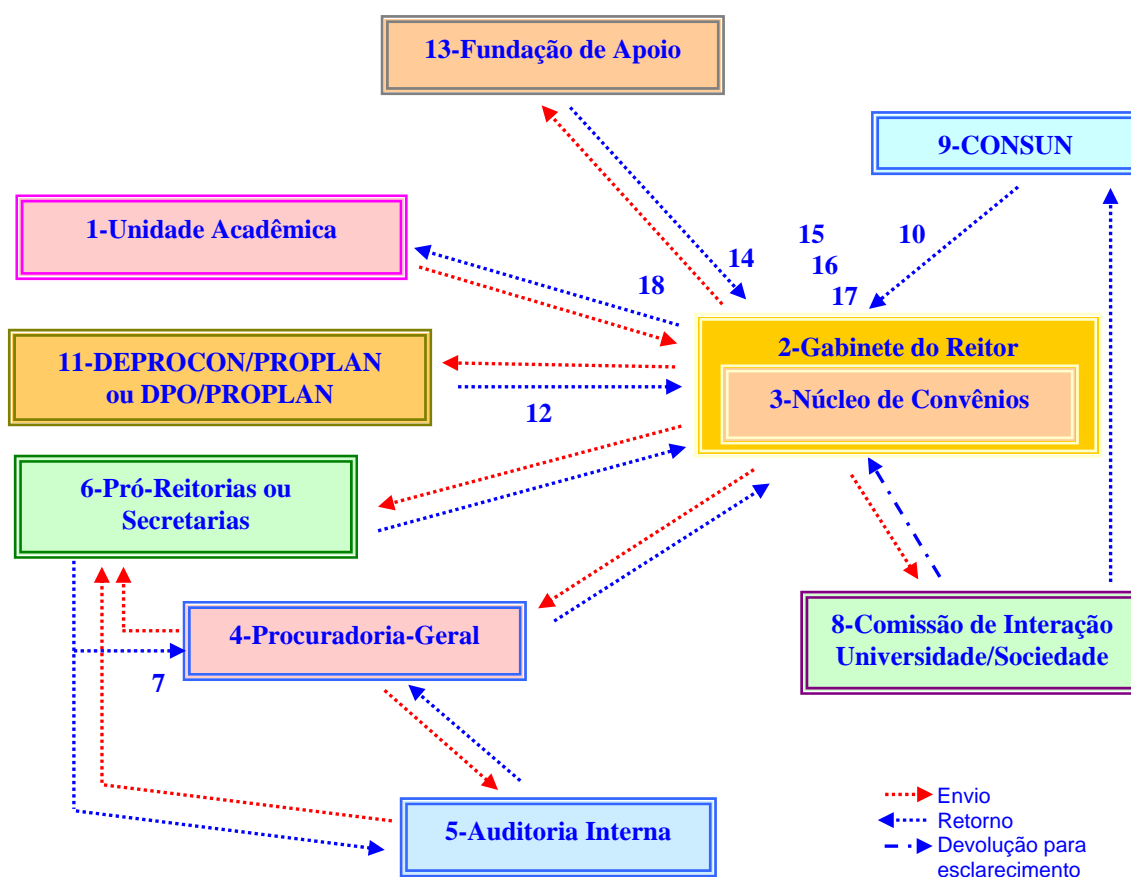


Figura 4 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Convênio com Fundação de Apoio.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

5.3.4 Contrato de Prestação de Serviços

Condições para tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- Minuta do Contrato.
- Manifestação da Direção da Unidade responsável, devidamente embasada na atividade acadêmica (ensino, pesquisa, extensão).
- Plano de Trabalho ou Projeto a ser executado.
- Planilha orçamentária detalhada do projeto, incluindo a contrapartida da UFRGS, em valores (bens materiais e serviços que possam ser economicamente mensuráveis), bem como a previsão de contribuição para manutenção, infraestrutura e desenvolvimento institucional e unidade de ensino, em conformidade com a Decisão nº 242/2005 do CONSUN.
- Documentos sucintos visando legitimar os pareceres das instâncias da UFRGS.
- Ata do Conselho da Unidade.
- Aprovação nas Comissões de Pesquisa e/ou de Extensão (conforme a natureza da atividade).
- Aprovação do Departamento ou do Programa de Pós-Graduação envolvido.
- Documentos sobre a instituição externa interessada.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- 1ª • Unidade de ensino (reúne documentos de aprovação e protocola sob a forma de processo).
- 2ª • Gabinete do Reitor (encaminha ao Núcleo de Convênios).
- 3ª • Núcleo de Convênios (registro no Sistema do Núcleo, conferência e início da tramitação).
- 4ª • SEDETEC (análise das cláusulas sobre aspectos de Propriedade Intelectual e/ou Industrial, Direito Autoral e Moral, Confidencialidade e Sigilo e Publicações).
- 5ª • DEPROCON/PROPLAN (análise financeira).
- 6ª • Outras Pró-Reitorias e Secretarias (registro no Sistema e análise de mérito - dependendo da natureza do assunto o documento é encaminhado para mais de uma Pró-Reitoria e Secretaria).
- 7ª • Procuradoria-Geral (análise da adequação jurídica).
- 8ª • Auditoria Interna.
- 9ª • Procuradoria-Geral (análise final).
- 10ª • Comissão de Interação Universidade/Sociedade do CONSUN (análise da pertinência do termo – reunião semanal).
- 11ª • CONSUN (aprova a assinatura do termo – reunião mensal – geralmente a última sexta-

feira do mês).

12^a • Gabinete do Reitor (assinatura).

13^a • Unidade de ensino (encaminha para assinatura da instituição interessada).

14^a • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios – vias assinadas pelas partes para registro, cópia aos Setores da UFRGS e publicação no Diário Oficial da União).

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Contrato de Prestação de Serviços, condição indispensável para assinatura do representante legal da Universidade.

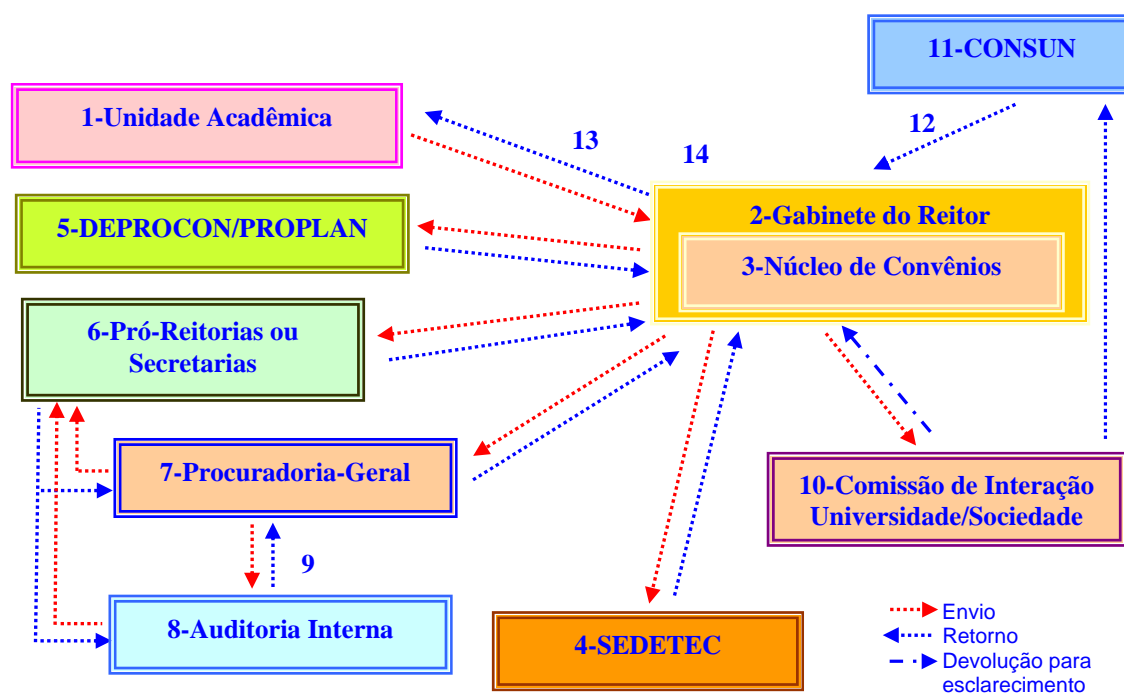


Figura 5 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato de Prestação de Serviços.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

5.3.5 Contratos (Nos termos da **Portaria nº 4870 de 17-11-2008 – Anexos I, II e III -** Procedimentos complementares para prestação de serviços, de acordo com a Decisão 242/2005 do CONSUN).

Anexo I - Contrato assinado somente com entidades privadas, cujos valores financeiros sejam inferiores ao limite especificado na Portaria nº 2060, de 31 de julho de 2006, ou seja, valores de até R\$ 250.000,00 – considerados de pequeno porte. O Contrato deverá ser assinado pelo Diretor da Unidade Acadêmica, por delegação de competência.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

- 1ª • A Unidade de ensino, após a aprovação nos órgãos competentes (Departamentos e Comissões respectivas), submete-o à aprovação do Conselho da Unidade.
- 2ª • Deverá constar no projeto, obrigatoriamente, a informação de que a atividade proposta está ou não amparada pela Lei de Inovação. Quando a atividade não estiver amparada pela Lei de Inovação, deverá constar no processo uma planilha de custos operacionais com base em critérios definidos, apresentada pela Fundação de Apoio.
- 3ª • SEDETEC para manifestação quanto ao enquadramento da atividade na Lei de Inovação e quanto às cláusulas que envolvam os aspectos de Propriedade Intelectual e/ou Industrial, o Direito Autoral e Moral, Confidencialidade e Sigilo e Publicações.
- 4ª • No caso de modificações, o Contrato modelo deverá ser submetido à apreciação da Procuradoria-Geral da UFRGS que encaminhará à Auditoria Interna.
- 5ª • Após manifestação da SEDETEC, o projeto e o Contrato retornam à Direção da Unidade, que encaminhará ofício para a Fundação credenciada pelo CONSUN, autorizando a celebração do contrato e a abertura do referido projeto vinculado, bem como o termo de responsabilidade assinado pelo Coordenador do Projeto. O Contrato será assinado pelo Diretor da Unidade, por delegação de competência do Reitor.
- 6ª • Após a assinatura do Contrato, deverá ser encaminhada cópia do mesmo à SEDETEC, para registro e à Fundação de Apoio.

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Contrato – Anexo I da Portaria 4870, de 17-11-2008, a ser assinado pelo representante legal da Unidade Acadêmica.

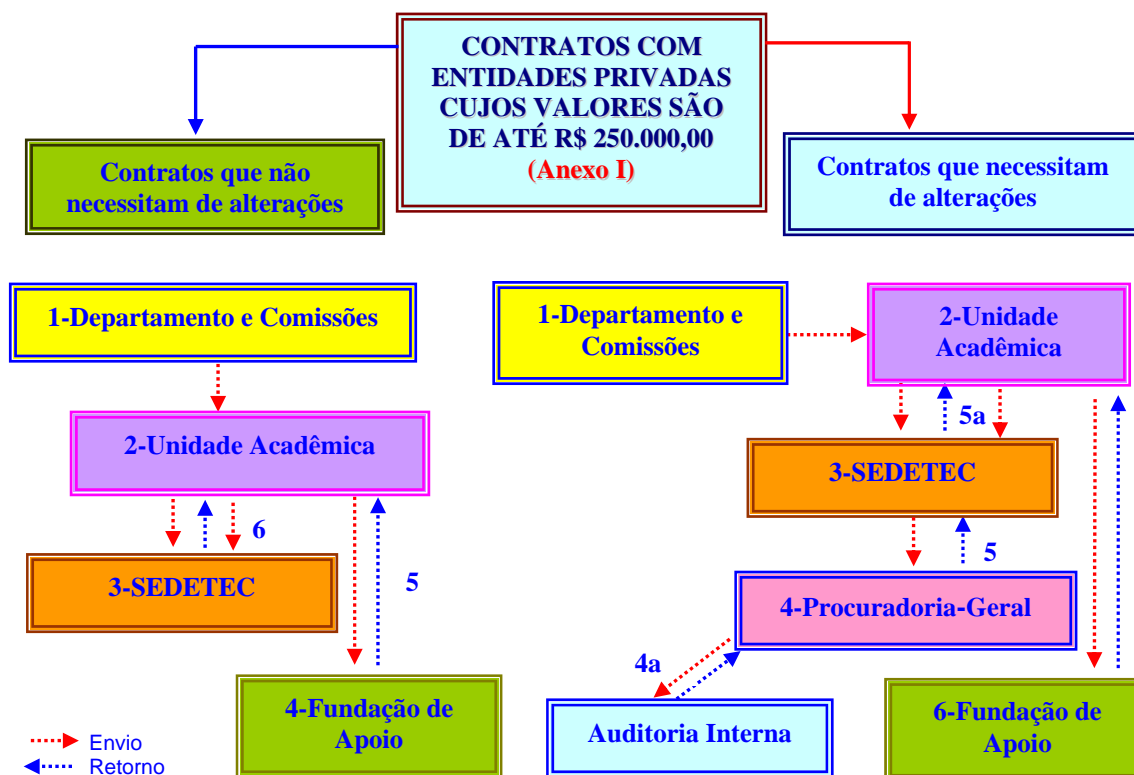


Figura 6 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato, Anexo I - Portaria nº 4870, de 17-11-2008.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Anexo II - Contrato assinado com entidades públicas, ou com entidades privadas, cujos valores enquadram-se em prestação de serviço de grande porte, nos termos da Portaria nº 2060, de 31 de julho de 2006, ou seja, acima de R\$ 250.000,00. Quando se tratar de entidades públicas, o Contrato deverá ser assinado somente pelo Reitor, independente do valor.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

1ª • O coordenador ou solicitante encaminha o projeto de prestação de serviços e o Contrato Modelo (Anexo II) à Direção da respectiva Unidade de Lotação que, após aprovado nos órgãos competentes (Departamentos e Comissões respectivas), submete-o à aprovação do Conselho da Unidade.

2ª • Deverá constar obrigatoriamente do projeto a informação de que a atividade proposta está ou não amparada pela Lei de Inovação; quando a atividade não estiver amparada pela Lei de Inovação, deverá constar do processo planilha de custos operacionais com base em critérios definidos, apresentada pela Fundação de Apoio.

3ª • Nas Unidades, Departamentos ou órgãos que detêm a vinculação dos servidores ou a administração dos laboratórios envolvidos na prestação de serviços, será realizada a análise de mérito e da possibilidade de realização das atividades, de acordo com a Decisão nº 242/2005 e com as Normas Complementares para Prestação de Serviços, previstas no art. 15 da referida Decisão.

4ª • O processo é encaminhado ao Gabinete do Reitor, Núcleo de Convênios para tramitação no âmbito da administração central.

5ª • Nas Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa, ou Extensão, conforme a natureza da atividade, emissão do parecer e registro no sistema correspondente.

6ª • As atividades deverão ser registradas também no Sistema de Extensão da UFRGS, conforme estabelecido no § 3º do Art. 6º da Decisão nº 242/2005 do CONSUN.

7ª • À SEDETEC para observância dos aspectos legais relativos à competência da mesma.

8ª • À PROPLAN para manifestação relativa aos aspectos orçamentários e financeiros.

9ª • Procuradoria-Geral (análise da adequação jurídica) que encaminhará à Auditoria Interna.

10ª • Comissão de Interação Universidade/Sociedade do CONSUN (análise da pertinência do termo – Reunião semanal).

11ª • CONSUN (aprova a assinatura do termo – Reunião mensal – geralmente a última sexta-feira do mês).

12ª • Gabinete do Reitor (assinatura).

13ª • Unidade de ensino (encaminha para assinatura da instituição interessada).

14ª • Retorna à Unidade para que seja providenciada a abertura do Projeto vinculado na Fundação de Apoio credenciada pelo CONSUN.

15ª • À SEDETEC para registro.

16ª • Gabinete do Reitor (Núcleo de Convênios – vias assinadas pelas partes para registros, cópia aos Setores da UFRGS e publicação no Diário Oficial da União).

17ª • Fundação de Apoio (original para registro e arquivo).

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Contrato – Anexo II da Portaria 4870, de 17-11-2008, a ser assinado pelo representante legal da Universidade.

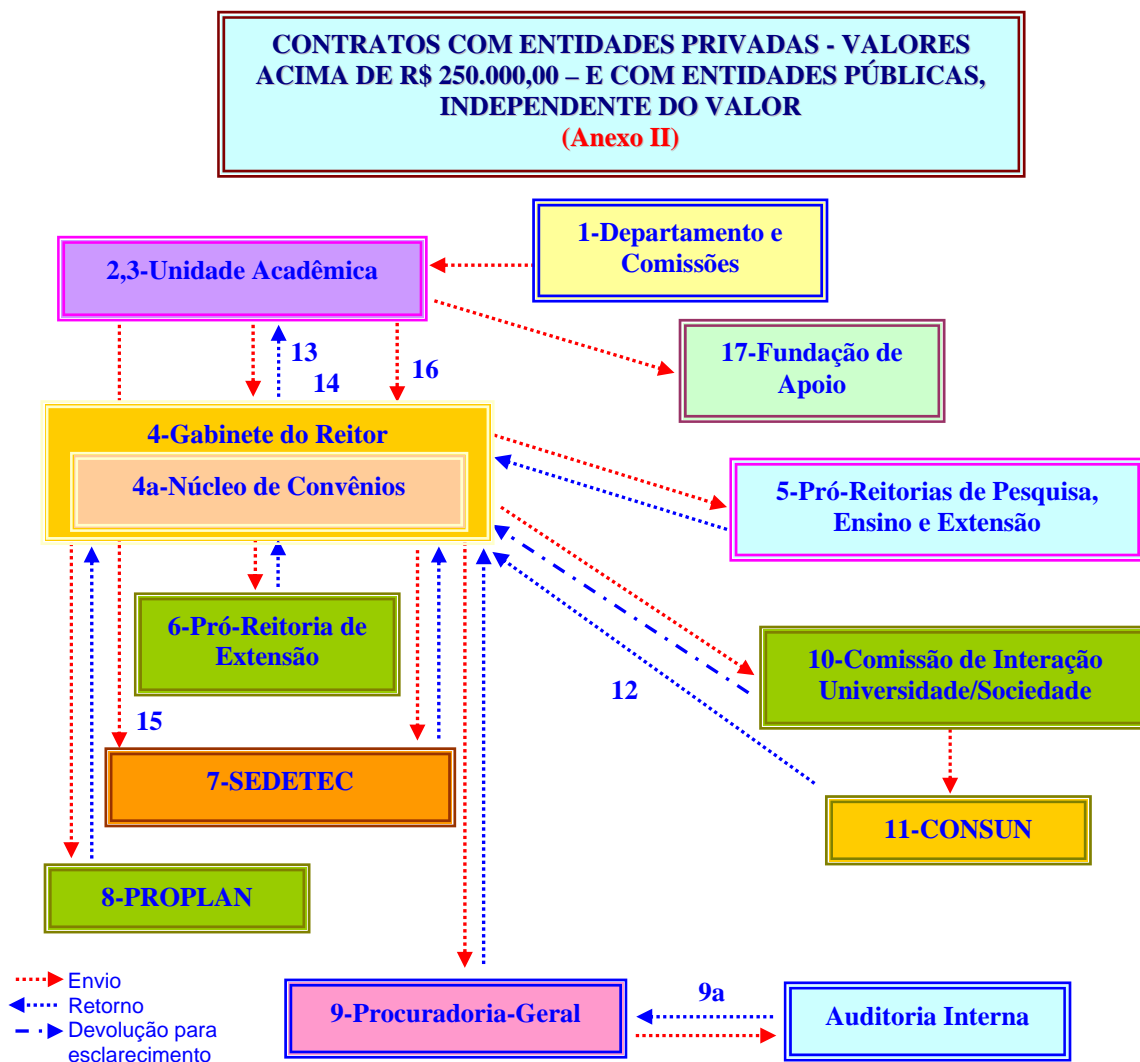


Figura 7 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato, Anexo II - Portaria nº 4870, de 17-11-2008.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Anexo III - Contratos assinados entre a Fundação de Apoio e a Universidade, que têm como objetivo a realização de atividades de desenvolvimento tecnológico e/ou científico e/ou de capacitação industrial e/ou tecnológica, cujos valores sejam inferiores ao limite especificado na Portaria nº 2060, de 31 de julho de 2006.

Etapas da tramitação no âmbito da Administração Central da UFRGS:

1ª • O coordenador ou solicitante encaminha o projeto de prestação de serviços e o Contrato modelo (Anexo III) à Direção da respectiva Unidade de Lotação que, após aprovado nos órgãos competentes (Departamento e Comissão respectiva), submete-o à aprovação do Conselho da Unidade.

2ª • Deverá constar obrigatoriamente do projeto a informação de que a atividade proposta está ou não amparada pela Lei de Inovação. Quando a atividade não estiver amparada pela Lei de Inovação, deverá constar do processo planilha de custos operacionais com base em critérios definidos, apresentada pela Fundação de Apoio.

3ª • Nas Unidades, Departamentos ou Órgãos que detêm a vinculação dos serviços ou a administração dos Laboratórios envolvidos na prestação de serviços será realizada a análise de mérito e da possibilidade de realização das atividades, de acordo com a Decisão 242/2005 e com as Normas Complementares para Prestação de Serviços, previstas no Artigo 15 da mesma Decisão.

4ª • SEDETEC para manifestação quanto ao enquadramento da atividade na Lei de Inovação e quanto às cláusulas que envolvam os aspectos de Propriedade Intelectual e/ou Industrial, o Direito Autoral e Moral, Confidencialidade e Sigilo e Publicações.

5ª • Procuradoria-Geral, se o Contrato modelo necessitar modificações e Auditoria Interna.

6ª • PROPLAN para ratificação e publicação da dispensa de licitação para contratação da Fundação.

7ª • Após, o projeto e o Contrato retornam à SEDETEC para emissão das vias definitivas do mesmo para assinatura do Diretor da Unidade, que encaminhará ofício à Fundação de Apoio credenciada pelo CONSUN, autorizando a celebração do Contrato e a abertura do referido projeto vinculado. Deverá acompanhar o Contrato, o Termo de Responsabilidade assinado pelo Coordenador do Projeto. O Contrato será assinado pelo Diretor da Unidade, por delegação de competência do Reitor.

8ª • Após assinado, o Contrato deverá ser encaminhado à Fundação de Apoio para assinatura.

9ª • A Direção encaminha cópia do Contrato à SEDETEC para registro.

A Figura a seguir retrata as etapas da tramitação necessária para aprovação de Contrato – Anexo III da Portaria 4870, de 17-11-2008, a ser assinado pelo representante legal da Unidade Acadêmica.

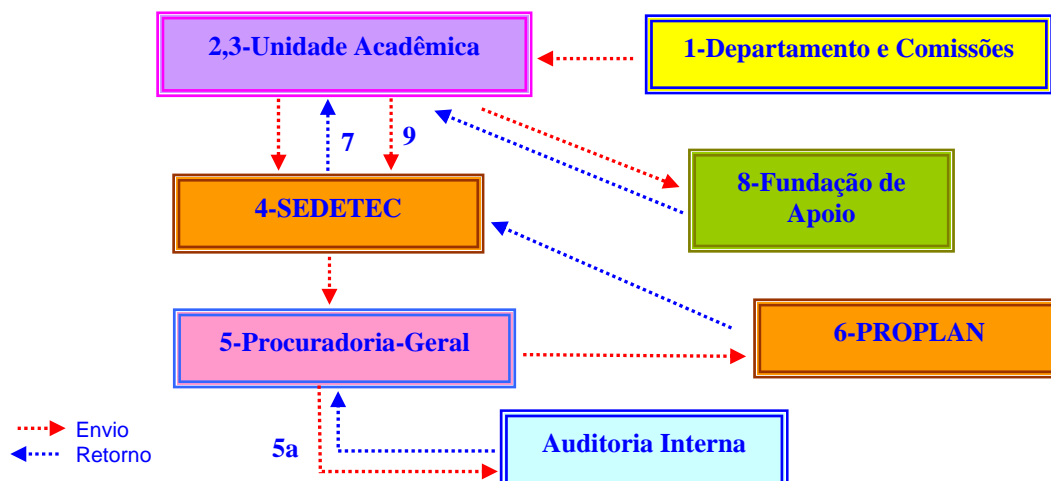


Figura 8 – Representação esquemática das etapas de tramitação de Contrato, Anexo III - Portaria nº 4870, de 17-11-2008.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

Como pode ser observado, na tramitação dos documentos jurídicos várias instâncias superiores da Administração Central da Universidade são acionadas. Em muitos casos, o expediente administrativo – processo – tramita mais de uma vez em um mesmo Setor, ocasionando demora na aprovação dos documentos e, como consequência, a inviabilidade da execução dos projetos em tempo hábil. Isso ocorre devido à necessidade de esclarecimentos para uma adequada análise e aprovação pelas instâncias superiores. Na maioria das vezes, há a necessidade de modificações na proposta apresentada pela Unidade Acadêmica, a fim de possibilitar a adequação às regras externas e internas. Após esclarecimentos e modificações, procede-se à análise de aprovação ou não. Em outras ocasiões, as instâncias superiores vão solicitando esclarecimento e modificações parciais que inviabilizam a análise geral do todo. Isso resulta na disfunção da tramitação do documento em tempo hábil para análise de outros Setores e posterior inclusão na pauta das reuniões da Comissão de Interação Universidade/Sociedade do egrégio Conselho Universitário e na sessão do referido Conselho que ocorre na última sexta-feira do mês em curso.

Diante das questões apontadas, evidencia-se a necessidade de um estudo em profundidade, capaz de diagnosticar as causas e propor ações e ferramentas eficientes e eficazes. Para tanto, no capítulo seguinte será abordado o referencial teórico que dará subsídios para a abordagem da pesquisa.

6 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo abordará alguns aspectos relevantes da dinâmica e da evolução da Teoria da Administração e, posteriormente, destacará a Teoria da Burocracia como base fundamental para o desenvolvimento do tema do trabalho proposto. Além dos temas mencionados, por se tratar de um assunto tão relevante, também foram abordados alguns tópicos sobre a Reforma do Estado, Princípios Constitucionais da Administração Pública, e em itens a parte, os assuntos relacionados à gerência, habilidades administrativas, processos decisórios, aprendizagem organizacional, conhecimento, poder e autoridade, bem como ao processo de planejamento que norteia a dinâmica da rotina administrativa no âmbito organizacional.

6.1 REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No decorrer do século XX, o mundo teve contato com grandes descobertas nas mais diversas áreas do conhecimento: cultural, social, tecnológico e econômico. Nos países mais desenvolvidos da época, esse processo desencadeou muitos efeitos políticos e ideológicos, mas sobretudo econômicos surgindo novas teorias para as organizações.

Entre as centenas de descobertas, a que mais se mostrou revolucionária, em termos de comunicação, foi o surgimento da *internet*, favorecendo a interatividade a qualquer hora e em qualquer lugar nas trocas de informações favorecendo o avanço da ciência e do conhecimento. Mesmo assim, embora existindo essas grandes facilidades ainda ocorrem situações que emperram o andamento eficaz e eficiente de uma organização.

O Estado democrático tem como seu objetivo proporcionar o bem-estar aos cidadãos, oferecendo condições humanas por meio da promoção de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do País e para tanto precisa mostrar-se eficiente e eficaz na esfera de sua atuação. As reformas surgidas nesse contexto devem buscar colocar ao alcance dos cidadãos o suprimento de suas necessidades.

Neste sentido, podemos inferir que o Estado figura como provedor das necessidades

da população. Em um Estado de Direito, Conzatti (2003, p. 21) enfatiza que:

As pessoas não são agentes passivos do poder público, pois interagem e usufruem diretamente de seus serviços; são usuários, contribuintes, cidadãos, consumidores, enfim, tornam-se os verdadeiros clientes da máquina pública que só existe e faz sentido para atender a sua população.

Diante das reformas do Estado democrático, percebemos que a abordagem gerencial, também conhecida como nova administração pública, formula e implementa políticas públicas estratégicas para suas sociedades, tanto na área social quanto na científica e tecnológica. Em conformidade com as novas tendências no campo da administração pública, que marcaram a passagem da administração estruturada em moldes burocráticos para a administração orientada por resultados, o Governo Federal do Brasil, em meados de 1995, estabeleceu o marco referencial da reforma administrativa do Estado com a instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Da mesma forma, a ruptura com as antigas formas de estruturação do setor público iniciada com a Constituição de 1988, no contexto da Reforma do Estado, atingiu seu ápice em 1998, com as Emendas Constitucionais. Surgiram, então, dentro desta reestruturação, novas formas de organização dos diversos setores da Administração Pública.

O Estado, com a utilização de práticas gerenciais mais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública, mantém ainda algumas características da administração pública burocrática, tais como a existência de regramento, admissão por critérios de mérito, existência de um sistema estruturado de remuneração, a organização em carreiras, avaliação de desempenho e treinamento sistemático. Passa, porém, a valorizar a flexibilização de procedimentos e a controlar resultados, ao invés de meros procedimentos formais. Assim, na dinâmica da Reforma do Estado, passam a definir as metas para cada órgão da administração, outorgando-lhes maior autonomia na gestão de recursos com a instituição de controle e, conseqüentemente, o alcance de resultados. Além disso, com a reforma, o Estado inicia a valorização da transparência e a participação dos cidadãos e das entidades privadas. Por fim, o foco do interesse público é atribuir aos cidadãos responsabilidade capaz de influenciar na atuação do Estado.

Para introdução ao presente estudo é necessário definir o termo administração sob o ponto de vista de alguns autores.

Para Maximiano (2006), a teoria administrativa é um conjunto de proposições que procuram explicar os fatos da realidade prática e técnicas para resolver problemas práticos.

Desta forma Maximiano (2006, p.8), define o termo Administração:

É uma palavra que exprime uma idéia antiga: tomar decisões que promovam o uso adequado de recursos, para realizar objetivos. A administração é um processo de tomar decisões e realizar ações que compreende cinco processos principais interligados: planejamento, organização, liderança (e outros processos da gestão de pessoas), execução e controle.

Meirelles (1986), preceitua que o termo Administração no sentido lato é administrar, é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Para tanto, concluiu que, se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Portanto, a Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

Para Motta (1986, p. 245), o estudo da Administração está diretamente voltado ao estudo do comportamento humano nas organizações e de suas técnicas utilizáveis. Portanto, para torná-las mais eficientes devem progredir paralelamente ao estudo do conhecimento científico da medicina e da biologia. Assim, as técnicas da organização eficiente devem se desenvolver na medida em que a teoria do comportamento humano evolui na organização.

Para explicitar as bases das teorias modernas da administração, os teóricos se organizavam em escolas ou enfoques, que também chamaram de filosofia, segundo preceitua Jucius (1970). Assim, para desenvolvimento do presente trabalho, faz-se necessária a abordagem das principais teorias da administração.

As três teorias a seguir foram abordadas no presente trabalho apenas para situar o leitor acerca das teorias da administração que desencadearam inúmeras contribuições às organizações do passado. As teorias evidenciadas se aplicam ao trabalho industrial em série e à produção de bens de consumo não tendo referência direta com o estudo em questão.

6.2 TEORIAS DE TAYLOR, FORD E FAYOL

Motta (1975) cita Taylor como o precursor da Administração Científica, utilizando um modelo de trabalho baseado em suas observações e experimentações construído em “obediência ao método indutivo”. Maximiano (2006) preceitua que Taylor propunha o redesenho do trabalho para aumentar a eficiência com base no tempo e movimento dos trabalhadores associado a um sistema de pagamento por peças produzidas fazendo com que o rendimento do trabalhador aumentasse de acordo com seus esforços. Dividiu as tarefas em “unidades básicas de trabalho” procurando a melhor maneira de execução e de combinação para a tarefa maior resultando em tarefas “taylorizadas”.

Segundo Maximiano (2006), com a expansão da indústria, paralelo ao taylorismo, surgiu o método criado por Henry Ford denominado de linha de montagem. O método consistia elevar os princípios da produção em massa de produtos não diferenciados, isto é, fabricação de peças padronizadas por trabalhadores especializados. Com esse método surgiu o controle da qualidade e a tarefa fixa para cada pessoa dentro de uma etapa de um processo predefinido resultando na divisão do trabalho.

Para Maximiano (2006), a teoria de Henri Fayol é orientada por princípios, pela visão do Homem Econômico e pela busca da máxima eficiência. Caracteriza-se pela ênfase na estrutura organizacional, comando, controle, coordenação e no processo de planejamento. O método apontava uma visão abstrata da organização, por ser um sistema racional de regras e de autoridade onde os trabalhos dos executivos consistiam em tomar decisões, estabelecer metas, definir diretrizes, atribuindo responsabilidades aos integrantes da organização de modo que as atividades de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar obedecia a uma sequência lógica. Seus catorze princípios deveriam ser incorporados às normas da organização.

6.3 MAX WEBER E A TEORIA DA BUROCRACIA

O termo burocracia, bastante presente em nossa vida, é utilizado para indicar uma administração racional e eficiente e também uma organização que traduz poder, controle e

muitas vezes alienação. Para Motta (1981), a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais.

Maximiano (2006) conceitua “burocracia”, conforme expressa a palavra no sentido original*, como uma forma de “organização que se baseia na racionalidade das leis”. Evidencia que a conotação negativa dos papéis e regulamentos tem sua origem nas disfunções das organizações burocráticas. Max Weber dava ênfase ao “tipo ideal de burocracia”, mas não tentou definir as organizações, nem estabelecer padrões de administração. O tipo ideal de burocracia procura ser um modelo “descritivo”, sintetizando os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas. Para Maximiano (2006), as características do tipo ideal estão presentes em todas as organizações da sociedade moderna, isto é, todas as organizações, grandes ou pequenas, são burocráticas.

A partir do surgimento do Estado moderno, revolução industrial e capitalismo avançado buscou-se uma sociedade mais ordenada, baseada em organizações, que, através da burocracia, tivesse controle social para impor uma ordem, estrutura e uniformização das rotinas, culminando na burocratização da sociedade toda. Diante disso, foi imposta gradativamente uma organização mais “organizada”, visando garantir o avanço material resultando no “progresso social” e no ordenamento político na sociedade industrial moderna.

Assim, podemos inferir que o processo de burocratização é universal, impondo-se como dominação através de organização, enquanto grupo social, como o Estado que possui direito ou poder de legislar, isto é, de criar leis que o cidadão obriga-se a cumprir e, ainda, o poder de lançar e cobrar impostos do qual o cidadão não pode se eximir. Como grupo, temos as empresas, as universidades, as escolas, os partidos etc., que transmitem um modo de pensar e agir visando atingir fins práticos por meio de métodos precisos e racionais em uma hierarquia rígida de controle da coletividade.

Nos anos 40, principalmente em função do crescente tamanho e complexidade das organizações, inclusive no setor público, impulsionado pela quebra da bolsa em 1929 e a

* A palavra burocracia vem de bureau, em francês, que significa mesa de trabalho e, por extensão, escritório de trabalho. Trabalho intelectual, com papéis, livros, lápis e canetas, portanto, intelectual em oposição a trabalho manual.

Teoria da Intervenção do Estado de Keynes, que defendia a concorrência e a igualdade de oportunidades, e que posteriormente veio refletir em outros países como o Brasil, o poder público começou a intervir crescentemente na economia dos países, tendo em vista o surgimento de empresas cada vez maiores. A partir daí surgiu a necessidade de um modelo racional que envolvesse todas as variáveis da organização e com o crescimento e a complexibilidade das organizações, passou a exigir modelos mais bem definidos de regras.

Tais empreendimentos necessitavam de regras democráticas e de racionalidade para chegarem aos seus fins. A partir da influência da Sociologia da Burocracia, que retomou os estudos de Max Weber do início do século, os administradores não se furtaram em aplicar esse modelo de organização nas empresas em geral.

Para Weber (2001), a burocracia constitui uma forma de associação humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins para se alcançar com a máxima eficiência os objetivos de uma organização.

Para Weber (2001, p. 28),

O homem é dominado por fazer dinheiro, pela aquisição encarada como finalidade última da sua vida. A aquisição econômica não mais está subordinada ao homem como meio de satisfazer suas necessidades materiais que evidentemente é um princípio orientador do capitalismo.

Nessa premissa, cabe evidenciar o principal analista da teoria da burocracia: Max Weber que considerou a burocracia como um tipo de poder. Para estudar as sociedades, partiu do estudo dos seus tipos de poder ou de dominação, autoridades legítimas. Segundo Weber (2001), a autoridade vem da pessoa, na forma de capacidade própria natural; o poder implica a imposição de normas e de arbítrios. Weber considerava três tipos de dominação, conforme a natureza dos princípios e crenças, isto é, da legitimação:

- a) dominação tradicional: a legitimação vem da crença na justiça, onde predominam características patriarcais e patrimonialistas, a exemplo da família, do clã etc. Baseia-se nas tradições; o poder é transmitido por herança. Para Motta (2006), na sociedade tradicional a autoridade é pessoal e ligada ao indivíduo. Recebem pessoalmente a investidura divina ou religiosa, de caráter sagrado, para exercer o

poder;

- b) dominação carismática: irracional, onde predominam características místicas e personalísticas, como nos países em revolução, nos partidos políticos etc. O poder não pode ser transmitido; a seleção é feita dentre os seguidores e não se baseia na qualificação, mas na devoção, autenticidade, confiabilidade. A legitimação vem do carisma; e
- c) dominação burocrática: denominada por Weber de racional-legal, onde predominam normas impessoais, como nas grandes empresas, nos exércitos, nas organizações públicas etc. O delineamento dos direitos e deveres é feito por regras impessoais e hierárquicas. A legitimação provém da crença na justiça da lei, isto é, na crença de que as leis e normas emanadas são de autoridades competentes.

Nesse sentido, segundo Motta (2006, p. 6), “os indivíduos que exercem os cargos podem mudar, porém as prerrogativas legais do cargo permanecem”. As leis e as normas são decretadas segundo procedimentos corretos e com isso, os governantes possuem a mesma crença por ser ele considerado superior em função de ter atingido tal posição por meio de nomeação, consideradas legais.

Maximiano (2006) enfatiza que a burocracia se fundamenta na autoridade legal-racional, ou seja, a autoridade das leis. A autoridade legal-racional depende de lógica e não de interesses pessoais dos governantes ou de gestores. Desta forma, as leis passam a reger o comportamento das pessoas que agem balizadas segundo regulamentos organizacionais uma vez que todo burocrata tem que seguir regras porque em caso contrário estará sujeito a problemas e sanções inerentes à atividade que exerce na instituição.

Para Motta (1981), a definição é semelhante, onde utilizam o aparato administrativo que corresponde à dominação legal chamado de burocracia, sendo os funcionários chamados de burocratas. Os mesmos acreditam também nas leis e na ordem legal; suas posições e as relações entre eles são estabelecidas por regras que independem das pessoas. Isso acontece entre as relações de governantes e coletividade, denominadas de regras impessoais que caracterizam a burocracia de uma forma hierárquica que tende para uma pirâmide de cargos que estabelece deveres e direitos de cada cargo, o recrutamento e seleção de novos funcionários e demais procedimentos administrativos, isto é, estabelece uma unidade de comando, tendo como objetivo primordial a eficiência máxima.

Para Weber (2001), o conceito de burocracia traduz a eficiência da organização e que para tanto necessita delinear como as ações serão executadas. Inserido neste contexto, o homem da organização é o homem que pensa em grupo, cujos valores e crenças são os valores e crenças da organização de que participa, é o homem cujo comportamento está condicionado pela administração, sem autonomia individual ocorrendo, assim a associação do homem com a organização.

Neste contexto, é importante evidenciar as características e vantagens da burocracia mencionadas por Motta (2006):

- a) caráter legal das normas e regulamentos, isto é, organização ligada por normas e regulamentos;
- b) caráter formal das comunicações (registradas por escrito);
- c) caráter racional e divisão do trabalho;
- d) impessoalidade nas relações (relação em nível de cargos, e não de pessoas);
- e) hierarquia de autoridade (subordinação "natural" aos mais antigos);
- f) rotinas e procedimentos padronizados (o funcionário deve fazer o que a burocracia manda);
- g) competência técnica e meritocracia (a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica - profissionalização dos participantes);
- h) especialização da administração (separação entre propriedade e administração);
- i) previsibilidade (prevê as ações; através das normas);
- j) univocidade de interpretação;
- k) redução de conflitos;
- l) confiabilidade nas regras do negócio;
- m) adaptação e dinâmica, interagindo intensamente ao ambiente externo;
- n) remuneração deve ser igual para o exercício de cargos e funções semelhantes;
- o) promoção e avanço na carreira devem ser regulados por normas e com base em critérios objetivos, e não em favoritismos ou relações pessoais; e
- p) há uma separação completa entre a função e as características pessoais do indivíduo que a ocupa.

Essa estrutura elimina quase totalmente as relações personalizadas e as considerações não-rationais (hostilidade, ansiedade, afeição, etc.). Por outro lado, essa forma de organização

dá aos que a controlam uma imensa parcela de poder, e conseqüentemente, a burocracia passa à superioridade técnica, sendo superior a qualquer outro tipo de organização, resultando na negação da liberdade. A burocracia busca a eficiência, mas as distorções resultantes dos excessos dessas dimensões – “disfunções da burocracia” – não permitem que a Administração atinja seus objetivos. Na atualidade possuir meios eficientes de prestar um serviço não significa muito se não atender às exigências de mercado, prazo, custo ou especificações técnicas exigidas. Os regramentos não devem impedir a flexibilidade funcional da organização.

Como disfunções da burocracia, é imprescindível evidenciar os seguintes itens:

- a) internalização das regras: as normas passam de "meios para os fins"; os funcionários adquirem uma “viseira” e esquecem que a previsibilidade é uma das características mais racionais de qualquer atividade;
- b) excesso de formalismo e papelório: necessidade de formalizar e documentar todas as comunicações;
- c) exagerado apego aos regulamentos da organização;
- d) resistência às mudanças (apego à rotina de trabalho);
- e) despersonalização do relacionamento: os funcionários se conhecem pelos cargos que ocupam;
- f) categorização como base do processo decisório: o que possui o cargo mais alto tomará as decisões independentemente do conhecimento que possui sobre o assunto;
- g) superconformidade às rotinas e procedimentos;
- h) exibição de poderes de autoridade;
- i) dificuldade com clientes (atendimento ao público): o funcionário está voltado para o interior da organização; e
- j) a burocracia não leva em conta a organização informal e nem a variabilidade humana.

Numa organização, as disfunções burocráticas poderão resultar em competição, isto é, a necessidade de parecer bom a curto-prazo, obscurecendo a visão de sucesso a longo-prazo resultando no pior tipo do gerenciamento por resultados: o medo, medo do que pode acontecer se as ordens não forem cumpridas. Da mesma forma, neste contexto, são percebidos o crescimento desmedido da máquina estatal com a multiplicação de trâmites, do formalismo,

culto ao processo, excessiva especialização e departamentalização, concentração do poder decisório nas esferas mais altas como fatores negativos da burocracia na Administração Pública.

Podemos inferir que se torna impossível eliminar completamente o uso da burocracia numa organização. A administração sempre apresentará a informalidade geradora de atitudes, de ideias, de controle de indivíduos, paralela ao sistema formal de delegação. Nestes termos é que se pode dizer que a organização é o lugar do imaginário, isto é, conjunto de ideias sobre a realidade que podem falsear a realidade. Nas organizações, os indivíduos procuram uma identidade social e a organização burocrática oferece modelos que possibilitam imaginar que se obteve essa identidade. As pessoas nela inseridas se identificam com funções, com departamentos, e até mesmo com a própria organização.

Para Motta (1981), as pessoas se identificam com seu lugar dentro de um “quadrado” do organograma da empresa. É aí que se constata que o imaginário é um conjunto de imagens, idéias e mitos que tem uma função clara: aprimorar as relações sociais desiguais do trabalho tornando-as mais eficazes. Isso reforça que a organização serve como um lugar onde é possível manifestar os modos de pensar impostos pela classe dominante. Isso só é possível porque a organização é uma estrutura que detém as fontes do poder que torna a submissão uma atitude, um comportamento ou uma prática tida como natural. Maximiano (2006), enfatiza os pressupostos de Max Weber de que a administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação. Com isso, a organização burocrática possibilita o exercício da autoridade e a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança, caracterizando-se como sendo racional, ou seja, não admitindo mudança.

Durante o processo de modernização, com a emergência e consolidação das estruturas burocráticas, o cunho pessoal das relações humanas no trabalho foi aos poucos substituído pelo avanço da impessoalidade das relações de trabalho. A lógica burocrática se consolida como igualdade de todos diante das regras em consonância a um estatuto e regulamento.

Podemos deduzir, portanto, que a burocracia, na visão da modernização e no pensamento administrativo, é uma solução organizacional que tenta evitar a arbitrariedade, o confronto entre indivíduos e grupos e os abusos de poder. Procura objetivamente organizar a atividade humana de modo estável para a consecução de fins organizacionais explícitos.

Utiliza as regras e rotinização do trabalho para fornecer segurança uma vez que toda ação baseia-se em etapas e procedimentos a serem seguidos e estabelecidos pela organização. Diante disso, a burocracia tenta minimizar incertezas e riscos. Visto isso, podemos inferir que a burocracia, segundo Motta (2006, p. 12), foi a forma organizacional encontrada pelas empresas para tornarem-se competitivas “dentro de uma lógica de mercado”. Essa crença surgiu como resultado do processo de modernização da sociedade segundo o controle da ação humana por meio de regras que resultou num aumento acelerado da produtividade e a geração de lucro na sociedade industrial.

6.4 ESCOLA DAS RELAÇÕES HUMANAS

Na Escola das Relações Humanas, Maximiano (2006, p. 28), citando George Elton Mayo, evidencia que o desempenho das pessoas não está determinado apenas pelos métodos de como trabalhar, mas também pelo comportamento, enfatizando uma nova filosofia de administração, a das relações humanas. Com o avanço nos estudos dessa Escola, segundo Motta (1986, p. 246), a ação começou sobre pequenos grupos, e não em nível da organização “como um todo”.

Nesse sentido, faz-se necessário evidenciar as contribuições de Mayo:

- a) a qualidade do tratamento dispensado pela gerência aos trabalhadores influencia fortemente seu desempenho;
- b) o sistema social formado pelos grupos determina o resultado do indivíduo, sendo mais leal ao grupo do que à administração; e
- c) o papel dos supervisores não deveria ser o de capatazes, mas o de intermediários entre os grupos de trabalho e a administração superior.

Assim, outros autores foram agregando contribuições resultando no moderno enfoque comportamental, isto é, a dinâmica de grupo de Kurt Lewin, nos anos 30. Nos anos 50 e 60, expandiram-se os estudos sobre liderança e motivação e nos anos 90, surgiu a teoria da inteligência emocional. A partir desta premissa, enquanto os teóricos da época da Escola Clássica de Administração consideravam a importância de aperfeiçoar os sistemas de trabalho na forma mais eficiente e racional possível, além de existir a idéia de que os sistemas perfeitos

resultariam em bons resultados, os teóricos das Relações Humanas comprovavam por meio de estudos que o ser humano não se submete ao controle e previsão de comportamento, existindo, portanto certo grau de incerteza associado à gestão de pessoas. Assim, surgiram outros aspectos vinculados à motivação e à efetividade humana, segundo Motta (1986). Nesse contexto, deve-se mencionar o início dos estudos sobre a personalidade do indivíduo, cujo resultado, segundo Motta (1986), advém da interação de traços hereditários e culturais.

É importante evidenciar as contribuições de uma das mais importantes precursoras dessa Escola, citada por Motta (1986, p. 47), Mary Parker Follet, tendo em vista os estudos sobre conflito de interesse entre padrões informais dos grupos de trabalho e as regras dos trabalhos formais que orientavam a dinâmica da administração. Para essa Escola, o objetivo principal era aumentar a lucratividade por meio da diminuição dos custos oriundos dos conflitos internos da empresa, evidenciando três métodos de solução de conflitos entre os grupos de trabalhadores e de gerentes:

- a) método da força - ligado à coerção e à utilização de ameaça e violência à obtenção do resultado esperado;
- b) método da barganha – utiliza a negociação política entre os grupos, chegando a um acordo mútuo; e
- c) método da integração – utilizam outras ferramentas administrativas – democrático e participativo - que levam os indivíduos a se dedicarem mais à organização e envolver-se com ela.

Motta (1991) evidencia as origens dos conflitos indivíduo-organização, em conformidade com o pensamento de diversas correntes de pensamento administrativo, a saber:

- a) conflito originado de fatos externos à organização; e
- b) conflito inerente à organização em função de fatores estruturais como divisão arbitrária de trabalho, distribuição de poder e autoridade, definição de papéis, etc., que coloca os interesses dos indivíduos em contraposição aos interesses da organização. Outra corrente encarava o conflito como sendo essencialmente de natureza individual, envolvendo a personalidade, o relacionamento interpessoal e as percepções com relação à organização. Baseando-se nestas correntes, podemos inferir que os conflitos devem ser administrados e resolvidos no nível de cada organização específica.

6.5 ENFOQUE COMPORTAMENTAL

Nas manifestações das ideias de Taylor, Fayol e Weber, havia uma preocupação exagerada com os recursos e os processos das organizações, onde as pessoas eram colocadas em segundo plano e consideradas como recursos de produção. Para Maximiano (2006), no enfoque comportamental as pessoas são partes importantes das organizações e de seu desempenho. Assim, as pessoas ficam em primeiro plano e, em segundo, o sistema técnico - as máquinas, equipamentos, produtos e regras.

O Enfoque Comportamental dividiu-se em dois ramos, o estudo das pessoas como indivíduos e o estudo das pessoas como integrantes de grupos nas organizações:

- a) estudo das Pessoas como Indivíduos: características individuais (competências, traços de personalidade) e motivação; e
- b) estudo das Pessoas como Integrantes de Grupos: processos interpessoais (liderança, dinâmica de grupo, comunicação, cultura organizacional).

6.6 ENFOQUE SISTÊMICO

Ludwig von Bertalanffy, citado por Maximiano (2006, p.29), foi um dos mais importantes criadores da teoria geral dos sistemas. A essência desse pensamento é a ideia de que os elementos interagem e formam conjuntos para realizar objetivos. A realidade é feita de sistemas, que são formados de elementos interdependentes. A realidade não é composta por elementos isolados, sem qualquer relação entre si. Sendo assim, para compreender a realidade, é preciso analisar não apenas elementos isolados, mas também suas inter-relações. É um conjunto de entidades chamadas partes, elementos ou componentes que enxergamos focalizando o todo e não suas partes. A teoria dos sistemas é a reorientação do pensamento e da visão do mundo a partir da introdução dos sistemas como um novo paradigma científico.

Na estrutura de um sistema, Maximiano (2006), cita três partes: entrada, processo e saída, podendo ser ilustrado numa fábrica ou num sistema de produção. A fábrica transforma entradas como matérias-primas e mão-de-obra para fornecer produtos – as saídas. As entradas

(*inputs*) e saídas (*outputs*) fazem com que o sistema interaja com outros sistemas que formam o ambiente. O *feedback* é o retorno da informação que reforça ou modifica o comportamento do sistema.

A crença do enfoque sistêmico é a de que a natureza do sistema é definida pelo observador e, para tanto, para administrar a lógica é necessário compreendê-lo e perceber os elementos da realidade como parte do sistema. O limite de qualquer sistema sempre depende do observador e de como o enxergamos. Nesta dinâmica, fazemos uma seleção para dividir em partes menores da realidade que possam ser estudados isoladamente.

6.7 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os Princípios Constitucionais, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição Federal, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, funcionam como um modelo direcionador, como um alicerce, servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, por definirem a lógica e a racionalidade do sistema normativo na administração pública. Eles são padrões de conduta que tem por finalidade legitimar os atos praticados na Administração Pública. Destes princípios, cabe ainda salientar o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o qual tem sua origem na “finalidade precípua do Estado de realizar o bem público” (MILESKI, 2003, p. 38).

Conforme enfatiza Meirelles (1986, p. 64), o princípio da finalidade impõe ao administrador público a prática do ato para o seu “fim legal”. Com isso, o fim legal é aquele que a regra de direito preconiza como objeto do ato. A finalidade pressupõe sempre um objetivo certo, ou seja, a obrigatoriedade no cumprimento de qualquer ato administrativo voltado ao interesse público. Se o ato se desvirtuar desse propósito, estará sujeito à invalidação por desvio de finalidade. Essa conduta está prevista na Lei de Ação Popular conceituada como “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único). Para tanto, o agente público terá o dever de sempre praticá-lo com a finalidade pública, ficando impedido de buscar outro objetivo e de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

6.7.1 Legalidade

Na Administração Pública, o princípio da Legalidade é tido como o mais importante, tendo em vista a obrigatoriedade da observância desse princípio. Todos os atos dos agentes públicos devem estar em sintonia com a lei, não havendo possibilidade e nem liberdade para que o agente público possa manifestar a sua vontade pessoal, contrariando a lei, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do agente responsável. Assim, a eficácia do ato administrativo é condicionada à observância da norma legal.

De acordo com Meirelles (1986, p. 61),

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e dele não se pode afastar ou desviar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Na administração pública não prevalece a liberdade, nem a vontade pessoal. Na administração privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Na administração pública significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, 1986, p. 61) e na particular “pode fazer assim”.

6.7.2 Impessoalidade

Segundo Mileski (2003, p. 39), o princípio da Impessoalidade resulta do princípio da igualdade, “sem distinção de qualquer espécie”. Esse princípio preceitua que o administrador público deve sempre agir com o objetivo de atender o interesse coletivo e sem privilégio, sendo vedado ao agente público atender interesses particulares ou pessoais, quando da realização de seus atos. Nesse sentido, este princípio se consubstancia na correta observância da finalidade do ato administrativo, que será o atendimento do interesse coletivo, sempre visando o bem social.

6.7.3 Moralidade

Para Meirelles (1986) a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública, conforme previsto na Constituição Federal. Constitui-se de uma moral jurídica, entendida como um conjunto de regras de conduta oriundas da disciplina da Administração. A Moral no seu conceito eminentemente variável sofrerá acréscimos, ajustes e supressões em conformidade com os critérios de ordem sociológicas vigentes no meio em que se desenvolverá a sua análise; critérios estes que variarão em conformidade com os costumes e os padrões de conduta delimitadores do alicerce ético do grupo. Diante desta evidência, caracteriza que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto.

Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica. Sendo assim, vale lembrar os romanos que já preconizavam: “nem tudo que é legal é honesto” – *non omne quod licet honestum est*. A moral comum é imposta ao homem para sua conduta externa; já a moral administrativa é imposta ao agente público para balizar a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e em acordo com a finalidade de sua ação: o bem comum. Meirelles (1986), enfatiza, ainda, que a moralidade do ato administrativo praticado, associada com a sua legalidade e finalidade, são os pressupostos de validade dos atos, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.

A moralidade administrativa é princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns, ordinários, válidos atualmente e desde sempre, respeitadas as diferenças históricas, do que seja honesto, brioso, justo.

O princípio da Moralidade deve ser entendido como a obrigação que o administrador público tem de pautar sua conduta em estreita observância da lei e das regras constantes em regulamentos e códigos de ética da própria Administração pública. Deve ainda ser entendido como o conjunto de regras a serem seguidas pelo administrador público, tendo em vista

critérios éticos, estreitamente ligados à idéia do bem e da honestidade na administração dos bens públicos (MILESKI, 2003).

6.7.4 Publicidade

Conforme preceitua a Constituição Federal, art. 37, *caput*, o princípio da Publicidade da Administração Pública abrange toda atuação do agente público e não só o aspecto relacionado à divulgação oficial de seus atos oficiais. Por força do princípio da Publicidade, devem ser abertos todos os canais de acesso à informação para que os clientes e usuários da Administração Pública possam dela se servir da melhor forma, ressalvados os casos e hipóteses em que a própria Constituição confere o caráter sigiloso.

Da obediência ao princípio da publicidade deriva a noção de oficialidade da divulgação. Assim, somente por intermédio de meios oficiais é que se opera a plena observância ao princípio, pois que associados ao princípio da publicidade estão os conceitos de vigência e eficácia dos atos da Administração. Desta forma, não tem poder jurídico de demarcar prazos e impelir obrigatoriedade, em face da coisa divulgada, a anúnciação realizada por meios não-oficiais (rádio, televisão, internet, jornais de notícias etc.).

Para Meirelles, (1986) em princípio todo ato administrativo deve ser publicado, pois pública é a Administração que o realiza, admitindo-se, portanto, sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser resguardado em processo previamente declarado sigiloso.

6.7.5 Eficiência

Para Mileski (2003), eficiência “é tudo que se espera em qualquer campo da atividade humana” (p.40) e significa dizer que, no exercício da atividade pública, há necessidade de produzir ações adequadas para satisfação do interesse público. O princípio da Eficiência é a regra indissociável ao administrador público traduzindo a exigência da observância da regra do custo/benefício.

Segundo Meirelles (1986) o princípio da eficiência define que todo agente público deve realizar as suas atribuições com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional. O dever de eficiência está diretamente relacionado ao "dever de boa administração". Diante disso, podemos constatar que o princípio da eficiência é também uma exigência inerente a toda atividade pública, se entendermos que a atividade de gestão pública, como atividade essencialmente racional e instrumental, é voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas. Para o mesmo autor, na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios. Com isso, a obrigação de atuação eficiente, em termos genéricos impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); e c) ação satisfatória (dotada de qualidade).

6.8 ENFOQUE DA ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA

6.8.1 Aprendizagem e Gerência Organizacional

Motta (2006), enfatiza que a aprendizagem no contexto da teoria das organizações não foi tão estudada no passado, quanto nos dias de hoje. No séc. XX, os gerentes seguiam as ideias tayloristas que não permitiam uma visão global do processo de produção devido à crença no ritmo sempre mais acelerado e também à falta de importância na qualificação profissional pois os operários eram treinados apenas para execução de tarefas específicas, padronizadas limitando o desenvolvimento de suas habilidades. Esse modelo ainda é utilizado em diversas organizações, mas, estudos comprovam que tal prática resultou em problemas tanto para a organização quanto para o indivíduo e, com isso, surgiram novas propostas de valorização da aprendizagem, da autonomia, da flexibilidade e mudanças nas práticas administrativas. Algumas organizações começaram a adotar valores, modelos de produção e ferramentas administrativas capazes de alavancar a sua imagem para competitividade de mercado abandonando a crença taylorista.

Neste contexto, alguns teóricos concebem a ideia de que a “obediência estrita às normas é utopia, mas na prática existe o fenômeno do *decoupling* – a separação entre as

normas e as práticas administrativas” (MOTTA, 2006, p. 235). Ou seja, a organização encontra espaço de ajuste à regra, seguindo-a somente em certa medida.

Desta forma, segundo Motta (2006), procedimentos normativos são constantemente inseridos em nosso local de trabalho, mas acabam não sendo seguidos na forma como são propostos devido a natureza da instituição, isto é, alguns podem ser aplicáveis à Universidade. Isso é verificado com as medidas governamentais que, em muitos casos, nas organizações, não podem ser seguidas ou, às vezes, são utilizadas de forma estarem mais próximo da legalidade possível.

Motta (2006) evidencia a questão das estruturas organizacionais formal e informal e o fato de que nem sempre o controle estrito do operário e a restrição de autonomia e decisão resultam em maior produtividade. Neste contexto, é visível a “racionalidade limitada” onde se constata que em organizações burocráticas são frequentes estruturas, cujos elementos são interligados de forma sutil e “relaxada” (*loosely coupled*) e, onde, na prática, muitas regras não são obedecidas. Ao mesmo tempo, outros estudos revelam que as normas quando são obedecidas, o sistema deixa de funcionar por falta de flexibilidade. A organização contemporânea ainda se baseia no controle burocrático estrito, na supervisão direta, que conseqüentemente reduz a autonomia dos indivíduos acaba interferindo diretamente na tomada de decisão.

Segundo Motta (1991), a gerência é o exercício de atividades que exigem mais de uma pessoa para executá-las face à existência de objetivo comum. Requer uma ação calculada ou racionalidade de meios para se alcançar os fins, bem como a cooperação e coordenação entre indivíduos, para que um não atue em prejuízo ou oposição ao outro. Isso é evidenciado em organizações com maior abrangência de tarefas: quanto mais complexa a atividade, maior a necessidade de cooperação e, conseqüentemente, maior é a utilização de tecnologias sofisticadas.

Com isso, a visão organizacional reflete a interdependência de grandes sistemas com o desempenho de um grande número de ações, em ritmo acelerado, exigindo a coordenação contínua de um grande número de pessoas em um ambiente de mudanças rápidas. Nesta dinâmica, a gerência tem um papel preponderante na articulação de interesses comuns e na garantia de que os objetivos serão atingidos da forma mais adequada à administração. Para

tanto, o exercício eficiente da gerência requer habilidades e conhecimentos que podem ser aprendidos e ensinados.

Podemos enfatizar que a função gerencial diz respeito a:

- a) arte de conhecer, desenvolver alternativas e responder a demandas, necessidades da organização, ou seja, usar da estratégia;
- b) agir consoante as etapas de uma ação racional calculada (racionalidade administrativa);
- c) tomar decisões, interagir com grupos e indivíduos, resolver problemas e conflitos à medida que surgem (processo decisório organizacional); e
- d) reativar e construir continuamente a ideia dos objetivos comuns, direcionando as pessoas à ação cooperativa desejada (liderança e habilidades interpessoais).

O mesmo autor afirma que essas ações desenvolvem habilidades para o exercício de uma função de gerência e que se complementam entre si constituindo, portanto, a capacitação gerencial moderna, que nada mais é do que a capacitação de pensar estrategicamente, ou seja, de ter visão do futuro usando análises racionais e métodos de lidar com o inesperado, com as dúvidas e com todas as adversidades organizacionais.

Então, podemos dizer que essas ações resultam na ação da administração organizacional que está diretamente voltada à área específica do conhecimento humano, na busca do desenvolvimento humano organizacional, bem como interpretar os objetivos propostos pela organização, devendo transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, organização, direção e controle resultando nos melhores resultados possíveis.

Motta (1991), enfatiza as principais dimensões da teoria da aprendizagem:

- a) os comportamentos são explicados pelos seus antecedentes e por suas consequências;
- b) comportamentos punidos têm menor probabilidade de serem repetidos, enquanto comportamentos premiados têm maior probabilidade de serem repetidos;
- c) o reforço contínuo constitui o meio mais eficaz para a aquisição de novo comportamento; e
- d) o reforço não contínuo é a melhor maneira de se manter um comportamento, evitando que ele se extinga.

Então, podemos conceber um conceito para o aprendizado gerencial, que é o processo pelo qual um indivíduo adquire novos conhecimentos, atitudes e valores em relação ao trabalho de práticas gerenciais boas ou más, reforçando, com isso, sua capacidade de análise e resolução de problemas e a tomada de consciência de alternativas comportamentais que leva ao conhecimento para melhorar seus próprios estilos gerenciais e que resultarão em habilidades para uma ação mais eficiente e eficaz no contexto organizacional.

Motta (1991) evidencia, ainda quatro dimensões básicas que envolvem o aprendizado gerencial: cognitiva, analítica, comportamental e habilidade de ação.

Tipo	Significado	Objetivo
Cognitiva	Saber categorizar problemas e perceber problemas entre eles através do conhecimento do geral.	Aprender a partir do estoque de conhecimentos existentes.
Analítica	Saber analisar situações; compreender o particular pelo geral. Saber utilizar as potencialidades das técnicas.	Aprender a separar problemas, identificar variáveis fundamentais, estabelecer relação de causa e efeito na busca de novas soluções, objetivos, prioridades e alternativas de ação.
Comportamental	Desenvolver formas de interação consistentes, a fim de obter eficiência, eficácia, satisfação e segurança no trabalho.	Aprender novas maneiras de influência e interação como novas de comunicação de interação grupal ou de exercer ou lidar com poder e autoridade.
De ação	Desenvolver capacidade de interferir no sistema organizacional. Transformar objetivos, valores e conhecimentos em formas efetivas de ação.	Aprender sobre si próprio, sobre sua função e sobre os objetivos e condições operacionais da organização.

Figura 9 - Dimensões básicas do aprendizado gerencial.

Fonte: MOTTA, (1991, p. 29).

A partir desses princípios, podemos concluir que o aprendizado gerencial traz não só a perspectiva de novos conhecimentos, mas também procura levar o indivíduo a adquirir uma nova forma de pensar e agir administrativamente, além de possibilitar participar e avaliar a sua própria vida ou carreira gerencial, onde é imprescindível o “ver, ouvir, ler e debater mais para pensar, julgar e agir melhor” (MOTTA, 1991, p. 31).

Por outro lado, Maximiano (2006) expõe que o que facilita a aprendizagem organizacional é o processo de tomar decisões, oferecendo oportunidade de aprendizagem ao administrador à medida que progride na solução de problemas. Com isso, adquirir competência, para enfrentar novas situações e resolver problemas, tendo em vista o ambiente dinâmico e contínuo de diferentes situações no âmbito da organização, o torna capaz de adquirir competências para “sobreviver” (MAXIMIANO, 2006, p. 43).

Na dinâmica organizacional, é importante evidenciar o pensamento de Maximiano (2006, p.34), de que “a forma mais avançada de aprendizagem é aquela na qual a organização, além de detectar e corrigir erros, muda as normas, políticas e objetivos que as causaram”.

Devemos mencionar que o Conhecimento, cujo significado “tornou-se o fator mais importante da vida econômica, o principal ingrediente do que compramos e vendemos, a matéria-prima com a qual trabalhamos” (MAXIMIANO, 2006, p. 45), em muitas empresas é de grande importância, constituindo-se nas informações técnicas, nas pessoas (que detêm conhecimentos provenientes da formação escolar e no dia-a-dia de suas experiências, isto é, capital humano) e nos bancos de dados (rotinas, procedimentos, *softwares*, processos, marcas, tecnologias, isto é, no capital instrumental).

“Uma nova estrutura social, associada ao informalismo, fruto da reestruturação do modo capitalista de produção” surge, conforme Motta (2006, p. 326), onde a fonte de produtividade está diretamente ligada à tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação simbólica.

Com a evolução das organizações e o surgimento de novas técnicas de adaptação, muitos estudiosos definiram as mudanças organizacionais como “ondas de mudança” que ocorreram durante a evolução do sistema de produção; sendo a primeira, a revolução agrícola que influenciou significativamente a história da humanidade; a segunda, o período industrial, e a terceira, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, que se baseia na tecnologia da informação. Essa nova crença faz com que as organizações modernas abram mais espaço ao desenvolvimento dos indivíduos e valorizem o conhecimento produzido como fonte de criação de valor.

6.8.2 Mudança e Inovação nas Organizações

A respeito da mudança na organização, Motta (2001) enfatiza a análise de que a mudança é construída por meio da formação, profissional ou por experiências, quando cada funcionário aprende a valorizar determinadas dimensões administrativas que influenciam a forma de agir e pensar na organização. A partir daí formam-se ideias que se cristalizam como crenças e se reforçam pelo encontro de exemplos significativos na vida prática, consolidando-se a forma coerente, mas específica e limitada, de tratar a inovação organizacional. Assim, quando as pessoas se tornam responsáveis pela mudança, cada um realiza a sua perspectiva de ver a organização e de crer na mudança.

Para Chiavenato (2000), a mudança implica ruptura, transformação, perturbação, interrupção o que caracteriza no mundo atual um ambiente dinâmico em constante mudança que força as organizações a buscarem elevados graus de adaptação como condição básica de sobrevivência. O significado de mudança passa a ser “adaptação, renovação e revitalização” (CHIAVENATO, 2000, p. 291).

Nesta perspectiva, Chiavenato (2000) observa que as organizações assumem diferentes ambientes e em diferentes épocas passando por cinco fases: a pioneira, de expansão, de regulamentação, de burocratização e de flexibilização. Estudando o conceito das fases verifica-se que a Universidade como organização vem se modificando para se ajustar ao meio.

Paralelo a isso, a fase de burocratização oriunda do crescimento organizacional estabeleceu a necessidade de regulamentação burocrática determinando o comportamento organizacional. A partir de então, constitui-se um padrão rígido e um sistema de regras e procedimentos racional para nortear o trabalho.

A fase de flexibilização, citado por Chiavenato (2000), aborda a readaptação à flexibilização e a busca da capacidade inovadora perdida que deverá ser estabelecida por meio de sistemas organizacionais flexíveis.

Para tanto, além da mudança organizacional, neste contexto, precisa-se explicitar a inovação que é fundamental nas organizações modernas. Para Motta (1991, p. 230), “inovar é,

antes, aplicar o incomum, o novo; é uma espécie de solução crítica para problemas que vão sendo detectados”. Inovar é a prática da idéia nova, é desenvolver uma condição nova em seus pressupostos e nas suas ações. Numa organização, não basta apenas mudar, ou propor “novas” reformas, sem trazer uma transformação significativa no processo de definição e implementação do processo. Para isso, é necessário coletivizar e institucionalizar as novas “ideias”, exigindo mobilização de todos os recursos da organização a fim de criar condições favoráveis para superar resistências e transformar a organização.

A inovação não é só de valores, mas necessita de alteração significativa em todo o processo da organização, desde os produtos, serviços até o processo de decisão da organização. Dessa forma, é necessário despertar no indivíduo a visão crítica e oferecer oportunidades de descobrir e conhecer novas alternativas e novas possibilidades.

Podemos, portanto, inferir que a inovação refere-se ao processo de aprendizagem numa organização, pois busca e explora novas situações, que resultam em novos produtos e novas técnicas, a fim de atingir objetivos e ações em torno da solução de problemas.

Desta forma, a inovação resulta do empenho com a qualidade da execução de tarefas, bem como com a satisfação do público externo e interno que pode ser também um compromisso de ação por parte do gestor. Diante disso, podemos afirmar que a inovação resulta da predisposição organizacional para viabilizar as condições propícias a seus gestores e funcionários à conquista de novas oportunidades.

Motta (1991) propõe algumas mudanças e inovação na administração pública:

- a) estratégicas- envolvendo novas formas de interação com o meio-ambiente, conscientização do público interno em relação a responsabilidade, destinos e futuro da organização; aprendizagem e visualização de novos caminhos e perspectivas de ação, gerando uma perspectiva de antecipação; determinação de uma visão de interdependência interna e externa da organização; propor novas formas de comunicação e interação com públicos externos, nova definição norteando a atuação organizacional, assimilação e aceitação de novos valores e responsabilidades (como a ética e responsabilidade social, ampliação dos direitos dos clientes), nova definição, mais apurada, do público-alvo e do público sensível às ações da organização;

- b) estruturais- redefinindo e alterando o desenho da organização, com maior ênfase para a variação, flexibilização, localização e globalização, tornando estruturas menos verticais-piramidais e mais horizontais-radiais, assim como mais multifuncionais, multiníveis, matriciais; mudando enfoques e virtualizando tempos e espaços, áreas, unidades e funções; enriquecendo cargos e funções, instituindo papéis mais amplos, definindo novas atribuições; instituindo nova logística de atuação, comunicação, interação e distribuição;
- c) tecnológicas- introduzindo novas técnicas de operação e produção, e novas formas de uso e intervenção da capacidade humana; introduzindo a virtualização de produtos e serviços, inclusive os processos de comunicação e gerência; melhorando o uso, atualização e instantaneidade do acesso à informação; melhorando a obtenção, integração, apresentação, disponibilização e gerenciamento dos dados e das informações, de todas as áreas e níveis;
- d) humanas- instituindo novas formas de atuação e interação, de pessoas e de grupos; enfatizando a capacitação e a melhoria de competências; melhorando a satisfação e as oportunidades de realização pessoal; ampliando os direitos do público interno;
- e) culturais- preservando e introduzindo novos valores organizacionais; criando novos espaços de interação, reais e virtuais; melhorando a visão das pessoas com a identidade organizacional e vice-versa; aceitando a valorização das diferenças e das identidades pessoais, grupais e sociais;
- f) políticas- estabelecendo novas formas de distribuição de poder e influência, entre atores individuais e grupos de atores; estimulando o surgimento de novos líderes; promovendo a participação, sintonia e convívio de todos; promovendo distribuição adequada e justa de poderes, influências e acessos a recursos; e
- g) de controle- incluindo novas formas de controle de ações, com enfoques mais diretos ou indiretos, maior transparência e *accountability*.

Neste contexto, desde a Reforma do Estado, as organizações estão sofrendo inúmeras mudanças para poder competir e se estabelecer no cenário nacional conhecida como administração gerencial. A finalidade da administração gerencial é orientar na busca de resultados positivos, a fim de atingir os objetivos de forma eficiente e eficaz utilizando, com isso, todos os recursos disponíveis que a administração oferece tanto na prática quanto no referencial teórico.

Para Chiavenato (2000) a Era da Informação vislumbra-se como uma nova onda de mudança que passa a sobrepor-se às demais Eras. As mudanças passam a ser rápidas e intensas por meio da *Internet*, a *World Wide Web* – *www*, a rede mundial interligada a centenas de milhões de computadores, de pessoas, de equipes e de organizações. Assim, vivemos numa sociedade de organizações que se tornaram mais complexas e interativas, exigindo mais conhecimento, recurso este que se torna valioso e importante nas organizações.

6.8.3 Poder e Autoridade

Quando se fala em Administração Pública, tem-se imediatamente em mente alguns conceitos, e dentre eles estão os de poder e autoridade. A relação de poder pode ser o efeito de um consentimento anterior ou permanente, não é necessariamente uma manifestação de consenso. Poder e autoridade são ideias sempre presentes no cotidiano da Administração, principalmente no setor público, para os servidores e para seus usuários. Independente do tipo de organização, Mintzberg (1995) afirma que todos os seus membros buscam o poder, seja poder de controle sobre os outros ou o poder para controle das decisões que afetam seus próprios trabalhos.

Outro elemento relevante, diretamente ligado ao poder nas organizações, foi introduzido pelos estudos de Foucault (2006) sobre o discurso. O discurso, numa determinada instituição, pode desempenhar diferentes papéis no interior de um sistema estratégico. O poder opera por meio de um discurso, o próprio discurso é um elemento e um dispositivo estratégico de relação de poder. Assim, Foucault (2008) preconiza que os intelectuais fazem parte deste sistema de poder, sendo agentes da “consciência” e também instrumento da ordem, do saber e da verdade. “As relações de poder suscitam necessariamente, apelam a cada instante” (FOUCAULT, 2008, p. 232). Essa postura abre a uma possibilidade de resistência real uma vez que o poder daquele que domina tenta manter-se com tanto mais força, tanto mais astúcia quanto maior for à resistência.

Qualquer que seja a autoridade existente na organização – tradicional, burocrática ou carismática -, segundo Weber (2002), o exercício do poder, da capacidade de provocar a aceitação de ordens, perpassa pelo conhecimento da tarefa e pela capacidade de executá-la. Neste sentido, na Administração, quanto mais alta a posição de um funcionário, maior tende a

ser o preparo, educação, mérito e experiência favorecendo a divisão sistemática do trabalho, a atribuição de autoridade a quem desempenha uma função e a organização em cargos dentro do princípio da hierarquia, cuja ação fundamenta a organização racional. Para tanto, Max Weber considerava o conhecimento e preparo como raiz da autoridade na burocracia, sendo a legitimidade dada pelo domínio da capacidade técnica e do conhecimento.

Max Weber enfatiza, portanto, que o poder designa a capacidade de provocar a aceitação de ordens; em contrapartida, a legitimidade designa a aceitação do exercício do poder porque corresponde aos valores subordinados. Já a autoridade, é a combinação dos dois, isto é, o poder que é considerado legítimo.

Com a evolução das organizações, as perspectivas de variação e flexibilidade fizeram surgir alguns comportamentos administrativos para a eliminação das incertezas e com maior rigidez na distribuição de poder e autoridade, segundo Motta (2001). A questão da autoridade para decidir é central, na medida em que pessoas ou unidades que estão acima, na hierarquia da Administração, concentram em si o processo decisório, legitimadas por seus subordinados e pelo regramento organizacional.

6.8.4 Processos Decisórios

Os modelos de processo decisório sofreram alterações e acompanharam a evolução do processo de gestão organizacional ao longo dos tempos. A crença era de que a realidade administrativa deveria ser racional, controlável e uniformizada, sendo atributo essencialmente lógico e centrado no gerente que figurava como o detentor de conhecimentos. Em nossos dias, o papel do gestor passa a ser um desbravador de caminhos, encontrando soluções e tomando decisões com base em informações, às vezes incompletas, coletadas em meio a um processo gerencial fragmentado e descontínuo.

Nos tempos atuais, a decisão é uma escolha entre possibilidades e alternativas, destinado-se à resolução de problemas ou ao aproveitamento de oportunidades. O processo de decisão é uma sequência de etapas, desde a identificação da situação problemática ou da oportunidade, até a eleição e colocação em prática da ação ou solução. Assim, a decisão

estando em prática inicia uma situação nova, que pode gerar sucessivas decisões resultando na resolução do problema.

Segundo Maximiano (2006), existem dois tipos de decisões: programadas e não programadas. A primeira faz parte da conduta da organização, porque muitas já foram executadas na resolução de problemas, tendo em vista o mesmo comportamento. Nesta decisão não é necessário fazer diagnóstico, criar alternativas, basta aplicar um curso de ação predefinido. Para a decisão não programada, as ações necessitam serem programadas para atacar os problemas que as soluções padronizadas não conseguem resolver. Assim, sendo um problema novo, existem várias formas de resolução, com suas vantagens e desvantagens.

Nesta dinâmica, a tomada de decisão precisa de um processo de análises sucessivas, iniciando com o entendimento do problema até a tomada de decisão. Diante disso, como precaução e para evitar desgastes, o gestor deve procurar o maior número possível de oportunidades para criar decisões programadas objetivando a economia de tempo e desgastes desnecessários.

Nas organizações são evidenciadas cinco fases para o processo de tomada de decisão visando à resolução de problemas e aproveitamento de oportunidades:

- a) identificação do problema ou oportunidade;
- b) diagnóstico;
- c) geração de alternativas;
- d) escolha de uma alternativa; e
- e) avaliação da decisão.

O processo de tomar decisão sempre será uma atividade humana em que poderão ocorrer equívocos, sendo o papel dos técnicos estruturar o processo de decisão, ajudando na eliminação da improvisação e aumento do grau de certeza na tomada de decisão. Assim Maximiano (2006) afirma que num processo estruturado de resolução de problemas procura assegurar uma decisão lógica, que seja coerente com o problema e que diminua a probabilidade de erros.

Para Chiavenato (1993), a tomada de decisão está diretamente ligada a uma das funções do administrador onde, dentre as alternativas de caminhos ou de cursos de ação, a

escolha é o resultado de um processo de tomada de decisão. “Decidir é selecionar e escolher a alternativa mais adequada ou conveniente para uma determinada situação” (CHIAVENATO, 1993, p. 376).

Podemos inferir com isso que a tomada de decisão é o núcleo da responsabilidade administrativa, onde o administrador deve sistematicamente escolher o que fazer, quem deve fazer, quando, onde e, muitas vezes, como fazer. Além desses cuidados, o administrador deverá ponderar o efeito da decisão de hoje sobre as oportunidades de amanhã.

Na administração organizacional, Likert (1975) propôs, em seus estudos, quatro estilos de administração: autoritário rígido, autoritário benevolente, deliberativo (consultivo) e participativo.

No primeiro – autoritário rígido – o sistema é autocrático, controlador, centralizador; a comunicação é precária e somente no sentido descendente; cargos e tarefas isolam as pessoas evitando o relacionamento interpessoal. É exigida a obediência aos regulamentos, havendo punições para o seu não-cumprimento.

No segundo – autoritário benevolente – o sistema é uma atenuação do primeiro. Há delegação sobre as decisões baseadas na rotina, prevalecendo à centralização na alta administração. A comunicação ascendente é precária, funcionando como mera orientação para as decisões. As interações entre os integrantes da organização são toleradas.

No terceiro – deliberativo consultivo – o processo de decisão é participativo e consultivo. Há preocupação em consultar os níveis inferiores para elaboração de políticas e diretrizes, havendo delegação de decisões específicas aos diversos níveis que são compelidos a observar as políticas institucionais. A comunicação descendente visa à orientação ampla, e é estimulado um sistema interno ascendente e lateral. Existe confiança nas pessoas, embora não total, com ênfase no reconhecimento e valorização do indivíduo.

No quarto – participativo – as decisões são completamente delegadas. As comunicações facilitam a flexibilidade porque são amplas e em todos os sentidos. A formação de equipes é integral, e as pessoas são responsáveis pelas decisões. Existe intensa valorização do indivíduo.

Embora exista a valorização do indivíduo na organização moderna, não se conhece o abandono da necessidade de padronização de rotinas, de comunicação escrita, da existência de regulamento ou de controle de registros. Do mesmo modo que as organizações avançam, multiplica-se o formalismo, permanece o culto ao processo, excessiva especialização e departamentalização, concentração no poder decisório nos postos mais altos como fatores negativos da burocracia na Administração Pública.

Do mesmo modo, nas organizações públicas, devido às características de mudança de cargos e gestores, não ocorre diferente na dinâmica do processo de tramitação de documentos. Na organização pública é necessário mencionar a reprodução histórica da mudança de pessoas nos cargos que resulta na sensação de que os indivíduos quando conseguem “se adaptar” no trabalho com uma determinada administração, em função da entrada de outro administrador e de um novo grupo de trabalho que estabelece novas regras, há uma “ruptura” com o modo anterior de desenvolvimento das tarefas e até a retomada da rotina das atividades, muitas ficam emperradas.

Assim, os trabalhadores identificam mudanças na forma de relação com suas chefias como um movimento oscilatório entre rigidez e acessibilidade. Percebem também a desconsideração com a história por parte dos novos administradores, resultando em ordens e contra-ordens, até que eles se acostumem e pensem mais antes de estabelecer alterações no que já existe.

Em contrapartida, enquanto usuários, os cidadãos definem que os entraves burocráticos do serviço público são da responsabilidade do servidor público, resultando em uma forma de acomodação de ambas as partes. Assim, não se avalia o motivo das organizações públicas adotarem essa estruturação e a que objetivos se propõem. Por parte do servidor existe a crença de que o poder de mudar está no outro, nas mãos amarradas da burocracia e nos baixos níveis salariais, dentre outros. Já para os usuários dos serviços, a crença é de que não há apropriação de instâncias de participação uma vez que não faz parte da corrente ideológica do governo, assim não interferem nos resultados.

Para Biancamano (1999), o comprometimento dos atores nas organizações, sejam eles percebidos ou não e que ocorrem com elevada intensidade, são em função dos mecanismos de

controle sobre os indivíduos por meio do “papeliário” burocrático.

A burocracia - em sua essência - exerce pressão sobre o funcionário para que tenha um comportamento metódico, prudente, e disciplinado. Essa disciplina somente é alcançada se os padrões estabelecidos têm base sem sentimentos de dedicação dos funcionários aos deveres burocráticos. Assim, a eficácia da burocracia depende da internalização de atitudes e sentimentos apropriados. [...] A submissão à norma – transformada em um fim em si mesma – desloca os objetivos da organização conduzindo à rigidez de comportamento do servidor público e à dificuldade no trato com o público. (BIANCAMANO, 1999, p. 42).

Assim, esse processo é observado na Universidade, onde se torna evidente a obediência às normas e regulamentos que traduz a dificuldade de relacionamento com o público, isto é, a efetivação de parcerias com a sociedade. Neste processo, vislumbra-se a necessidade imediata de a burocracia buscar mais eficiência, comprometendo-se com os atores e com a organização.

Biancamano, (1999, p. 42), dá ênfase à citação de Weber, (mencionado por Motta, 1986, p. 49), de que “a precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoas são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática”.

Para a mesma autora, a precisão está relacionada à função e aos objetivos a serem procurados para si e pela organização; a rapidez, está na ordem da definição da tramitação dos processos; a univocidade, está na subordinação sem conflitos entre chefes e subordinados; caráter oficial, está no poder de autoridade dos gestores na definição das aprovações; a continuidade, está relacionada às funções a serem exercidas por pessoas capazes e capacitadas; a discricção, está relacionada com a ética do administrador; a uniformidade, no exercício dos cargos bem definidos hierarquicamente; a redução de fricções, está relacionada às áreas de autoridade e responsabilidade e por último, a redução de custos de materiais e pessoais, está consolidada na eficácia resultante das situações anteriores.

6.8.5 Processo Administrativo na Gestão Pública

Para Chiavenato (1993, p. 363), a Administração é um processo de aplicação de princípios e de funções visando ao alcance de objetivos comuns e para tanto conceitua a

função do administrador como um todo formando uma sequência da ação administrativa no “processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz”. Neste sentido, refere-se à administração de empresas, mas que tem o mesmo sentido para o setor público, tendo em vista que se pretende o alcance dos objetivos de forma eficiente e eficaz.

O processo administrativo é determinado pelo conjunto das funções administrativas que está em constante mudança na organização e faz com que seus elementos interajam entre si, e que as mudanças ocorram de forma cíclica, dinâmica e interativa. Aliados ao processo de gestão, estão as funções administrativas que não funcionam como entidades independentes, mas integradas com uma entidade maior formada de várias funções e relacionadas entre si. Esses referenciais foram evidenciados na Teoria Clássica da Administração, tendo como precursor o teórico Fayol, as quais foram atualizadas pelos estudiosos da Teoria Neoclássica, que em tempos atuais descrevem como funções básicas do administrador o planejamento, a organização, a direção e o controle.

Neste contexto, Caravantes, Panno e Kloeckner (2005), enfatizam que para entender o conceito do processo de gestão, é importante compreender os elementos constitutivos do processo, visando tomar consciência do alcance e dos objetivos que o gestor pretende alcançar. Para tanto, conceitua eficiência relacionando a diminuição do tempo de operações, e como consequência, maior produtividade. Já a eficácia refere-se à consecução dos objetivos pretendidos e a obtenção de resultados desejados.

A seguir, as funções do administrador que compõem o processo de gestão:

Planejamento

Para Chiavenato (1993), o planejamento figura como a primeira função administrativa por ser a função que serve de base para as demais funções. Assim, é a função que determina antecipadamente quais os objetivos que serão alcançados e como a empresa se articula para alcançá-los. Chiavenato (1993, p. 367) conceitua o planejamento como “definir os objetivos e escolher o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se quer chegar,

o que deve ser feito, quando, como e em que sequência”. Enfatiza, ainda, que planejamento é uma técnica para absorver a incerteza e permitir mais consistência no desempenho das organizações. Com isso, planejamento examina as cadeias de causa e efeito que se desenvolvem e das quais resultarão as decisões correntes.

Pode-se dizer que a essência do planejamento está em ver as oportunidades e problemas do futuro e explorá-los ou combatê-los, conforme a situação. O planejamento inicia com a definição de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para consegui-los.

O planejamento aborda algumas fases sequenciais, a saber:

* **Estabelecimento de objetivos a alcançar:** A fixação dos objetivos é a primeira coisa a ser feita. É o ponto de partida: “saber onde se pretende chegar para se saber como chegar lá” (CHIAVENATO, 1993, p. 370). Os objetivos são pretensões futuros que se pretende atingir, dentro de um certo período de tempo, aplicando-se determinados recursos disponíveis ou possíveis. Assim, uma vez alcançados, deixam de ser objetivos resultando na realidade (CHIAVENATO, 1993).

* **Desdobramento dos objetivos:** em consequência da hierarquia de objetivos, surgem os desdobramento dos objetivos. A partir daí, as organizações podem fixar suas políticas, diretrizes, metas e programas, normas, procedimentos organizacionais. Assim, as organizações podem ser visualizadas em uma hierarquia, desde os objetivos globais (topo da hierarquia) até os operacionais (rotineiros, cotidianos). Neste sentido do desdobramento, o foco torna-se cada vez mais restrito e detalhado (CHIAVENATO, 1993).

Nesta dinâmica Chiavenato (1993), formulou os princípios para o estabelecimento de objetivos:

- a) princípios da comunicação total: os objetivos devem ser comunicados a toda empresa. Todos os níveis hierárquicos devem conhecer e compreender os objetivos da organização cada qual dentro de seu nível de participação para favorecer o alcance dos mesmos;
- b) princípio da coerência vertical: o objetivo de um nível organizacional deve ser aquele que torne mais provável, mais fácil e econômica a realização do objetivo organizacional imediatamente superior; e

- c) princípio da coerência horizontal: deve prevalecer a harmonia e coerência entre os objetivos dos órgãos situados no mesmo nível organizacional, para evitar conflitos ou incompatibilidades.

* **Abrangência do Planejamento:** na organização existem três diferentes níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico tem impacto significativo na organização como um todo, sendo o mais amplo da organização. Em geral, implica a alocação de um volume maior de recursos e uma visão temporal mais ampla. Nos níveis intermediário (tático) e operacional, o foco é voltado para a implementação dos planos estratégicos, objetivando alcançar a maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos nesta implementação. Estes devem ser respectivamente a médio e curto prazo. O planejamento intermediário envolve apenas o departamento e preocupa-se em atingir os objetivos do mesmo devendo utilizar seus recursos específicos. Já o planejamento operacional é realizado apenas para cada tarefa ou atividade da organização (CHIAVENATO, 1993).

Assim, do planejamento resultam os tipos de planos que constituem o processo de implementação do planejamento, isto é, evento intermediário entre o processo de planejamento e o processo de implementação, onde são evidenciados quatro tipos de planos:

* **Procedimentos:** estão relacionados com os métodos de trabalho ou de execução da ação. Constituem em planos operacionais que quase sempre podem ser representados por gráficos do tipo fluxogramas.

* **Orçamentos:** estão relacionados com dinheiro, receitas ou despesas, dentro de um determinado período de tempo. Denominam-se de planos estratégicos, a exemplo planejamento financeiro estratégico, táticos, orçamentos departamentais ou operacionais, no caso fluxo de caixa.

* **Programas ou programações:** são os planos relacionados com o tempo. Baseiam-se na correlação de tempo e de atividades que devem ser executadas. Seus métodos podem ser simples utilizando-se calendário ou agenda, ou mais complexos, utilizando-se técnicas matemáticas ou processamento de dados em computadores. Segundo os especialistas, a programação constitui uma ferramenta importante no planejamento.

* **Regras ou Regulamentos:** são os planos relacionados com o comportamento solicitado às pessoas. Especificam como as pessoas devem comportar-se em determinadas situações. Visam substituir o processo decisório individual, restringindo o grau de liberdade das pessoas em determinadas situações.

Organização

Para Chiavenato (1993), o termo organização assume diversos significados na Administração os quais podem ser denominados de “Organização como uma unidade social” em que as pessoas interagem entre si para alcançar objetivos específicos. Neste sentido, as empresas constituem exemplos de organização social onde são visualizadas sob duas formas: Organização formal e Organização informal. Na primeira, a organização é baseada em divisão de trabalho racional que especializa órgãos e pessoas em algumas tarefas específicas, conhecida, como organização formalizada oficialmente por meio de planejamento referendada pela direção da organização. A segunda emerge naturalmente entre as pessoas, em relações de amizade e de grupos que não aparecem no organograma ou outro documento formal da empresa.

No contexto organizacional, a outra forma de organização que aparece é como “função administrativa”, que faz parte integrante do processo administrativo. Assim, a organização, segundo concepção de Chiavenato (1993, p. 395), é o “ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e os órgãos incumbidos de sua administração, e estabelecer relações entre eles e as atribuições de cada um deles”. Assim, vislumbra-se na organização uma dinâmica importante e necessária que visa única e exclusivamente ao atendimento dos objetivos que se propõe. Para atender os objetivos, as atividades no processo organizacional devem ser adequadamente agrupadas e as autoridades serem distribuídas de modo a evitar conflitos e confusões.

Para tanto, podemos inferir que, para haver organização como um todo, tem-se que determinar as atividades necessárias ao alcance dos objetivos planejados; o agrupamento de atividades em uma estrutura lógica (departamentalização) e a designação das atividades específicas às posições e pessoas (cargos e tarefas).

Ainda no processo administrativo, a abrangência da organização pode ser feita em três níveis diferentes, sendo a “Organização ao nível global”, chamada de desenho organizacional, que abrange a empresa em sua totalidade. A “Organização ao nível departamental” que abrange cada departamento da empresa, também conhecida como departamentalização. Outra forma de organização existente é a “Organização ao nível das tarefas e operações” que focaliza cada tarefa, atividade ou operação específica. Nesta organização o desenho dos cargos ou tarefas é feito através da descrição e análise de cargo (CHIAVENATO, 1993).

Nesta dinâmica, a organização passa a ser uma atividade básica da administração e que serve para agrupar todos os recursos humanos e não-humanos da organização, visando, exclusivamente a atingir os objetivos predeterminados, segundo preceitua Chiavenato, (1993). Assim, as tarefas da organização poderão ser delegadas a muitas pessoas. A administração conceitua quatro componentes da função de organizar:

- a) tarefas - divisão do trabalho que resulta, segundo a teoria clássica e neoclássica, na especialização de atividades e de funções. As funções a serem realizadas são derivadas dos objetivos definidos no planejamento e formam a base da organização;
- b) pessoas – cada pessoa é designada para ocupar um cargo que faz parte integrante do trabalho global. Para tanto, essas designações devem obedecer à princípios de habilidade, aptidões interesses, experiências e prática e o comportamento dos atores;
- c) órgãos – o trabalho e as pessoas são agrupadas em órgãos, na medida em que envolvam características ou objetivos similares. Assim, eles são distribuídos em níveis hierárquicos e em áreas de atividades e ligados direta ou indiretamente com os objetivos gerais da organização; e
- d) relações – conceitualmente são consideradas as mais importantes dentro da organização. A preocupação concentra-se no estudo da dinâmica das relações entre órgãos, entre as pessoas da organização, entre várias e/ou uma única pessoa com relação ao seu trabalho, entre pessoas de diferentes setores e também relacionamento informal entre os atores fora do trabalho.

Direção

A terceira função administrativa mais importante é a função da “direção” pelo fato de envolver todos os processos através das quais os administradores procuram influenciar os seus subordinados, por meio da orientação, assistência à execução, comunicação, liderança e motivação. A função de direção deverá ocorrer logo após a definição do planejamento e da organização.

Chiavenato (1993) enfatiza que a direção está relacionada com a ação, ou seja, está diretamente voltada para atuação dos recursos humanos da empresa. Assim, as pessoas necessitam “ser utilizadas em seus cargos e funções, treinadas, guiadas e motivadas para alcançarem os resultados que delas se esperam” (CHIAVENATO, 1993, p. 427). Nesta dinâmica o objetivo da direção numa organização é dinamizar a empresa proporcionando a busca de seus objetivos que ocorrem por meio das relações interpessoais dos administradores e de seus subordinados. Para tanto, o administrador, em qualquer nível da organização, deverá ter uma boa comunicação, liderança e motivação objetivando a eficácia das ações das pessoas.

Nas organizações a direção poderá ocorrer em três níveis diferentes: global, departamental e operacional. No nível global, é a direção propriamente dita, cuja representação dar-se-á pelo representante máximo e pelos diretores em sua respectiva área, caracterizando o nível estratégico da organização. Em nível departamental, a direção é representada pelas gerências de cada setor ou departamento, correspondendo ao nível tático. Já no nível operacional, a direção abrange cada grupo de pessoa ou de tarefas, sendo chamada de supervisão (CHIAVENATO, 1993).

Na direção, para atingir os objetivos na organização, as pessoas sofrem um processo de influência, onde aparecem as figuras do poder e da autoridade. Para Chiavenato, (1993, p. 429), “autoridade e poder constituem meios de influência”. Influência está diretamente ligada ao resultado do comportamento de outra pessoa por meio de atitudes ou sentimentos. Assim, a influência pode ocorrer através da persuasão, coação, sanções, recompensas etc.

A autoridade representa o poder institucionalizado, isto é, a autoridade se reporta ao poder que é inerente ao papel de uma posição no âmbito da organização que, para tanto, pode

ser obtida por meio de delegação da autoridade máxima da organização, condição básica para que a autoridade possa impor-se. Para Chiavenato (1993), a autoridade é um conceito implícito no conceito do poder e não necessariamente o poder está no conceito da autoridade. Na direção, o poder aparece em diferentes tipos: poder de recompensa, poder coercitivo e poder legitimado, poder de referência e poder de perícia.

Controle

O Controle pode ser considerado o fechamento do processo administrativo que ocorre logo após o planejamento e as outras funções administrativas. O Controle, para Chiavenato (1993), pode assumir três funções:

- a) controle como função restritiva e coercitiva que é utilizado no sentido de proibir ou limitar os comportamentos não aceitos e indesejáveis na organização;
- b) controle como um sistema automático de regulação que é utilizado na organização para manter um grau constante de fluxo ou de funcionamento de um sistema. Assim, detectado algum desvio ou irregularidade, o sistema corrige automaticamente para que o sistema volte ao normal; e
- c) controle como função administrativa. Funciona como parte da função administrativa e que depende do planejamento, da organização e da direção para concretizar o processo administrativo que tem como objetivo:
 - padronizar o desempenho de trabalho e/ou de funcionários;
 - proteger os bens organizacionais de roubos e desperdícios;
 - padronizar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos pela organização;
 - limitar a quantidade de autoridade que está sendo exercida pelos níveis organizacionais;
 - medir e dirigir o desempenho dos empregados, através de sistemas de avaliação do desempenho;
 - como meios preventivos para o atingimento dos objetivos da empresa.

Assim, podemos inferir que as características das funções do administrador, ou do processo de gestão, podem ser compreendidas como necessárias tanto no setor privado quanto no processo da gestão pública. Considerando-se os princípios da administração pública, e as

demais características desta forma particular de gestão, a função controle pode ser considerada como uma das mais importantes numa organização. Desta forma, como base fundamental deste trabalho, que é o estudo das disfunções burocráticas é de fundamental importância o entendimento da dinâmica das funções do administrador no processo de gestão.

O controle tem como finalidade assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem da melhor forma possível aos objetivos previamente definidos.

Nesta dinâmica, na função do Controle, temos ainda a abrangência que poderá ser ao nível global, departamental e operacional, respectivamente no âmbito da organização, bem como adotar alguns princípios gerais, a saber:

- princípio de garantia do objetivo;
- princípio da definição dos padrões;
- princípio da exceção; e
- princípio da ação.

6.9 EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Chiavenato (1993), as formas de administração pública no Brasil foram aprimoradas com o intuito de implementar as regras face às novas exigências das administrações modernas. A reforma gerencial de governo vem de longa data, tendo como objetivo refletir sobre a orientação e o arcabouço de um contexto de modernização da burocracia verificado na prática, a chamada revolução gerencial. Do ponto de vista organizacional, trata-se de uma proposta de aumento da produtividade do executivo federal, cujo principal aspecto é a ênfase na sólida construção institucional de organizações estatais para o aprimoramento da gestão pública e para tanto, centrado no aumento da eficiência dos sistemas burocráticos públicos.

Neste contexto, Chiavenato (2000, p. 193) enfatiza que o modelo burocrático de organização teria surgido como resultado “contra a crueldade”, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos “típicos das práticas administrativas”. Conclui-se, que a invenção da burocracia

foi uma invenção socialmente aceita com a finalidade de organizar, detalhada e rigidamente, as atividades das organizações, e que serve para reger tanto as instituições públicas quanto as privadas.

A administração pública está dividida em três grandes momentos, conforme define Granjeiro (2001, p. 25),

Administração Pública Patrimonialista: o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. As *res publica* não é diferente das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Administração Pública Democrática: Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Administração Pública Gerencial: Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser respeitada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. [...] A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública. Isso não significa, entretanto, que negue todos os princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais. [...] A diferença fundamental está na forma e no controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Essas três formas de administração no serviço público sucederam-se uma à outra, até chegarem a um ideal de administração. A administração patrimonialista, em que se firmava a crença de clientelismo, nepotismo e o interesse do soberano, confundindo o interesse público com seu próprio, deu lugar à administração burocrática. Essa administração visava eliminar os privilégios característicos da administração patrimonialistas incorporando os conceitos da teoria burocrática de Max Weber, cuja ação destaca a relação de hierarquia, de domínio, de

poder, de impessoalidade, da racionalidade e da legalidade, bem como das carreiras no serviço público.

No entanto, o modelo de burocracia se tornou ultrapassado, na medida em que não se vislumbrava uma administração baseada na eficiência. Assim, surgiram novos modelos gerenciais, mais flexíveis, que priorizavam a eficiência e a eficácia da prestação dos serviços públicos na busca por resultados.

A boa administração pública é uma possibilidade de implementação organizacional no conjunto das relações político-administrativas do Estado. Isto implica adequação de novas tecnologias gerenciais e inovadoras no serviço público — não necessariamente disponível sob a forma de um determinado tipo-ideal de administração pública — às finalidades, valores e regras operacionais básicas de cada Estado.

6.10 BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de burocracia possui vários significados, dentre eles, segundo Michaelis (1998, p. 368), é “administração dos negócios públicos por hierarquia de funcionários” e também “qualquer sistema de administração, em que os assuntos são tratados por escrito e dependem da assinatura de vários funcionários”. Como o termo traduz, deduzimos que a burocracia teve sua origem desde remota época a partir do fim do Feudalismo, quando foram constituídos os Estados Nacionais da Europa.

A partir daí, com o propósito de alinhar as diferenças sociais e econômicas da época, deu-se início à ruptura dos privilégios feudais, dando oportunidades às diferentes classes sociais de assumir cargos e funções nas organizações. Essa oportunidade trouxe uma forma de eliminar os feudos que impunham as regras e que detinham os benefícios do poder e da autoridade (WEBER, 1974).

O modelo burocrático, desde o seu início, tem sido uma das alternativas para a manutenção de sobrevivência de algumas organizações. Esse modelo resultou em novas categorias profissionais remuneradas, alocando obrigatoriamente o homem em seções,

escritórios, fábricas como se fossem escaninhos com suas funções departamentalizadas, ou seja, a divisão especializada do trabalho. Essa divisão técnica do trabalho se opera em qualquer tipo de organização, principalmente nas organizações públicas, onde existe um conjunto de normas instituídas que norteiam a estrutura de cargos.

No Brasil, o modelo burocrático se expandiu para todas as organizações administrativas, integrando o homem ao sistema econômico, isto é, sistema de ação remunerada. Assim também ocorreu no serviço público, onde se ampliou às estruturas organizacionais com mais recursos tecnológicos associada à função especializada para a execução de suas tarefas, normalmente sob a orientação de normas, leis e regramentos básicos. Esses paradigmas na administração organizacional ainda ocorrem nas organizações modernas públicas e privadas.

Com isso, ocorre o fortalecimento da burocracia pela busca racional de resolução de problemas baseados em leis. O funcionário que assume o cargo, aceita a condição de cumprir as regras da organização na expectativa de adquirir segurança e estabilidade. Sua adesão ao sistema organizacional caracteriza-se como leal às finalidades funcionais que passa conseqüentemente a fazer parte de um organograma hierárquico, característica de uma organização essencialmente burocrática.

No Brasil, a fase inicia-se com a adoção de princípios de administração pelas organizações públicas, quando ocorreu a reforma gerencial do Estado. O Estado adotou uma demanda de criação de cargos e carreiras funcionais para técnicos especializados, com a finalidade de executar os serviços públicos com eficácia e eficiência, bem como com a regulação de suas atividades internas, visando o bem-estar dos usuários (clientes).

6.11 RELAÇÕES ENTRE OS CONCEITOS

Por fim, tendo já sido apresentado o referencial teórico como pano de fundo da pesquisa realizada, cabe demonstrar por meio de ilustração a seqüência dos temas abordados.

No primeiro momento as teorias da administração, ideias fundamentais dos estudiosos

da época como fonte inicial para sustentação do tema. Em seguida, devido a relevância do tema burocracia, procurou-se explicar em profundidade as principais ideias sobre a teoria da Administração contemporânea como base fundamental para o estudo de caso. O estudo de caso será utilizado como estratégia da pesquisa para análise do diagnóstico da disfunção burocrática que afeta os processos administrativos do Núcleo de Convênios da UFRGS.

O trabalho, portanto, centra-se no estudo das causas dessa disfunção que oportunizará a adoção de medidas urgentes, visando implantar no âmbito da Universidade rotinas administrativas eficazes.

Utilizando o referencial teórico técnico da pesquisa relacionado ao tema, a pesquisa documental, cotejando, portanto com o teórico das ideias fundamentais da Administração e também da Administração contemporânea, teremos aporte necessário para o resultado final.

Para tanto, visando melhor compreensão do estudo, eis um mapa conceitual do referencial teórico adotado e da estrutura do estudo de caso que aparece na Figura 10:

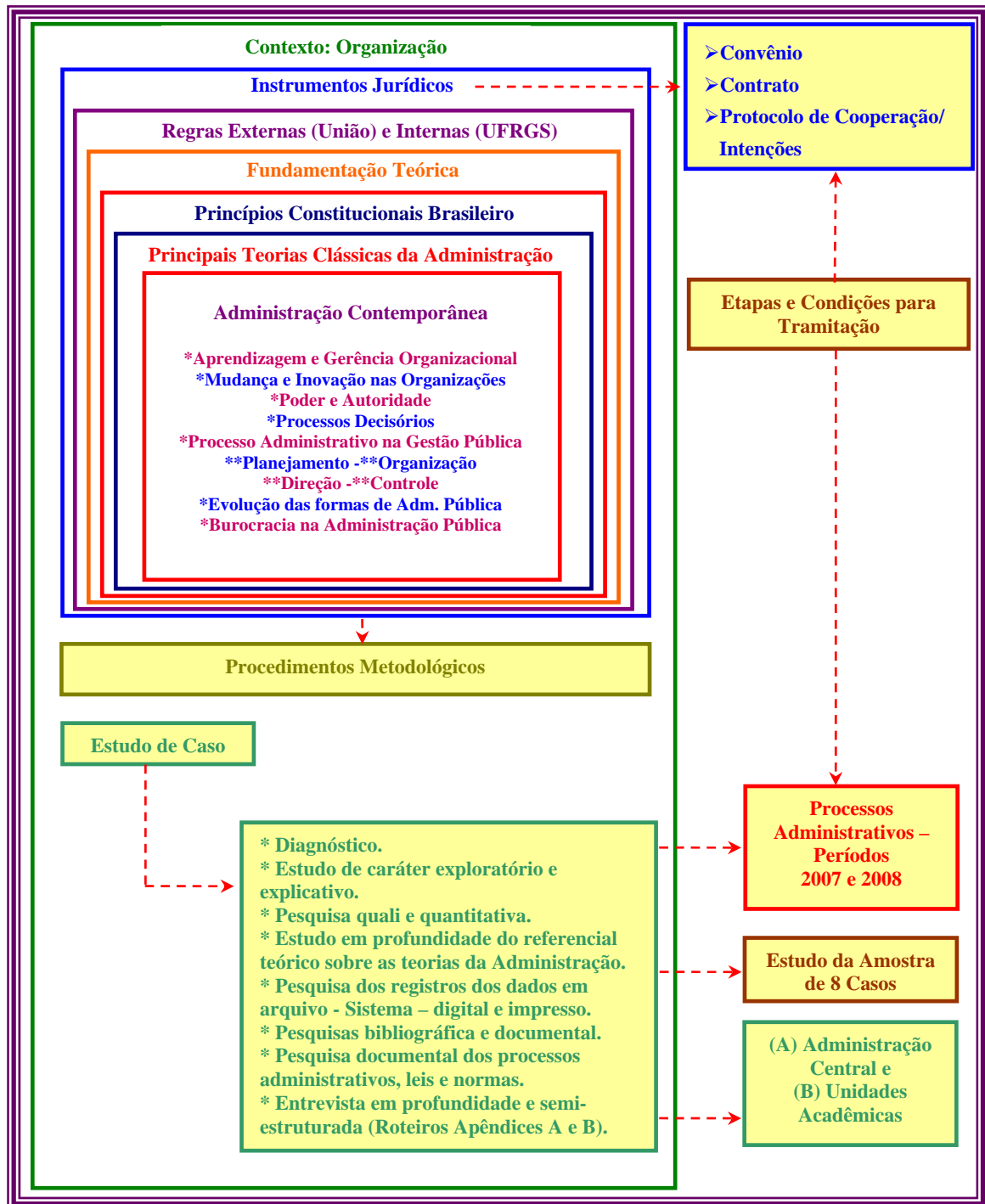


Figura 10 – Mapa conceitual do referencial teórico e da estrutura do estudo de caso.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos do presente trabalho, foram utilizados procedimentos metodológicos de estudo de caso, a fim de traçar um diagnóstico sobre as principais causas da disfunção burocrática na aprovação de Convênios, Contratos, Protocolos de Cooperação/Intenções, no âmbito da UFRGS.

Segundo Gil (1987), no estudo de caso devem ficar claramente indicados como foram coletados os dados, a categorização, assim como sua interpretação, dentre outras etapas. O autor conceitua estudo de caso como um conjunto de dados que descreve uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, seja uma pessoa, família, ou profissional.

Para Gressler (2004), o estudo de caso é o estudo intensivo do passado, presente e de interações ambientais de uma unidade, seja de indivíduos, grupos, instituições etc., selecionados por sua especificidade. Assim, a autora conceitua estudo de caso como uma pesquisa profunda que abrange a totalidade dos ciclos de vida da unidade. Dessa forma, a investigação do caso não é fragmentada, isolada em partes, pois, na unidade, todos os elementos estão inter-relacionados. A mesma autora enfatiza que o estudo de caso baseia-se em uma variedade de fontes de informações, e procura englobar os diferentes pontos de vista presentes na situação estudada. Gressler (2004) ainda menciona que o estudo de caso é usado com frequência em pesquisas exploratórias, para assuntos sobre os quais ainda não existem teorias disponíveis, assim como para citar um processo ou efeitos de um evento para explicar um fenômeno complexo.

Segundo Roesch (2005), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto. Assim, a autora enfatiza que se pode trabalhar com evidência quantitativa e qualitativa, além de não requerer necessariamente um modo único de coleta de dados. Para Roesch (2005), um estudo de caso exploratório consiste em: (a) uma tradução precisa dos fatos do caso; (b) a consideração de explicações alternativas destes fatos; e (c) uma conclusão baseada naquela explicação que parece ser correspondente com os fatos.

Para atender os objetivos propostos na pesquisa, o estudo de caso se apresenta como o mais condizente, uma vez que expõe a sistemática sobre uma situação presente e tenta entender as causas e efeitos da situação problema. Levando-se em conta o tema do presente trabalho e os objetivos em estudo, ou seja, as causas da disfunção burocrática na tramitação dos processos e conseqüentemente, a demora ou a não-efetivação dos documentos, foi adotado como método de ação para levantamento dos dados um estudo de caráter exploratório e explicativo. Gil (1987) expõe que o estudo exploratório objetiva determinar o campo de investigação, as expectativas dos interessados, bem como o tipo de auxílio que estes poderão oferecer ao longo do processo. Além disso, esse tipo de pesquisa privilegia o contato direto com o campo em que será desenvolvida a pesquisa.

É possível afirmar que o presente estudo está relacionado diretamente ao reconhecimento presencial do local, consulta a diversos documentos e, sobretudo, à discussão com os atores diretamente envolvidos. Além de ser o estudo exploratório uma pesquisa flexível, é recomendável nas fases iniciais de uma investigação sobre temas complexos, para a construção de hipóteses ou reformulação do problema.

O caso em discussão é a disfunção burocrática, na UFRGS, que interfere na tramitação dos processos administrativos de Convênios, Contratos e Protocolos Cooperação/Intenções no Núcleo de Convênios da UFRGS, órgão responsável pela operacionalização, acompanhamento e a assinatura pelo dirigente da instituição – tramitação – dos mesmos nos demais Setores responsáveis pela análise e aprovação no âmbito da Universidade.

Buscou-se estudar em profundidade o referencial teórico - pesquisa bibliográfica - sobre Administração nas organizações e principalmente sobre o assunto Burocracia, evidenciando também suas disfunções no âmbito das organizações públicas. Para o estudo de cunho quantitativo da presente pesquisa, foram arrolados 409 (quatrocentos e nove) processos administrativos, contendo as interações assinadas, e 230 (duzentos e trinta) processos administrativos, ainda em processo de tramitação, ambos nos períodos de 2007 e 2008. Os processos e todas as fontes utilizadas na pesquisa foram consultados diretamente no Núcleo de Convênios, que mantém em arquivo próprio os processos administrativos e os documentos (pesquisa documental), regulamentos/normas externas e internas norteadoras da tramitação dos processos.

Foram utilizados ainda relatórios extraídos do Programa do Sistema de Convênios do Núcleo, contendo as interações celebradas, assinadas somente pelo Reitor e em tramitação nos períodos de 2007 e 2008. Paralelamente às análises dos documentos, foram feitos contatos com os Setores e atores diretamente envolvidos na tramitação dos processos administrativos que contém as propostas de interações, a fim de obter informações e percepções acerca do fluxo e das rotinas dos documentos em cada Setor envolvido. Para melhor abordagem do assunto, foram confeccionadas, sob a forma de questionário, questões norteadoras a partir da percepção da pesquisadora, que atua há onze anos no Núcleo de Convênios como servidora técnica-administrativa da Universidade.

Os Setores da Universidade envolvidos na tramitação dos documentos e, conseqüentemente na sua aprovação, são aqueles já mencionados no Capítulo 5 que versa sobre as “Condições para aprovação e etapas da tramitação dos instrumentos jurídicos” capítulo em que, para maior entendimento, foram disponibilizadas as representações esquemáticas das etapas da tramitação de cada modalidade de documento.

Para Roesch (2005), a pesquisa-ação de caráter exploratório é uma estratégia que permite ao pesquisador aproximar-se dos dados e, portanto desenvolver os componentes analíticos, conceituais e categóricos de explicação a partir dos dados e não de técnicas. Assim, é permitida nesta técnica de investigação, a relação direta com a teoria e a prática. Da mesma forma, Gil (1987) enfatiza que a pesquisa-ação envolve a participação ativa do pesquisador e a ação por parte das pessoas ou grupos envolvidos na situação problema. Portanto, utilizou-se neste trabalho um método de pesquisa participante, caracterizada pela interação entre pesquisador e membros das situações investigadas que assinala semelhança à pesquisa-ação.

A pesquisa bibliográfica teve como função compor o referencial teórico que forneceu embasamento ao trabalho na busca por resultados. Por sua vez, a pesquisa documental foi realizada em diferentes etapas, conforme descritas abaixo, uma vez que a abordagem dos processos seguiu, conforme o avanço da pesquisa, obedecendo às metas e as etapas de coletas de dados.

Assim, foram adotados alguns critérios para seleção dos processos administrativos contendo as interações assinadas pelas instituições partícipes ou assinadas somente pelo gestor e ainda aqueles em tramitação, ou seja, não-efetivados, referentes aos períodos de 2007

e 2008 com instituições públicas e privadas, envolvendo ou não recursos financeiros, cujos dados foram obtidos por meio de relatórios extraídos do Sistema de Convênios do Núcleo de Convênios da Secretaria do Gabinete do Reitor.

Depois da fase de levantamento de dados, foi escolhida uma amostra de oito casos, alguns assinados por todas as partes e outros assinados apenas pelo Gestor da Universidade que também são caracterizados como “em tramitação”, para análise em profundidade, visando permitir o conhecimento amplo e detalhado da situação, buscando os resultados da pesquisa. Um primeiro critério para escolha da amostra, foi escolher casos que envolveram maior permanência e tempo de tramitação no âmbito da Universidade, desde sua entrada em tramitação. Outro critério para a amostragem foram os problemas ocorridos durante a tramitação do processo administrativo, como inúmeras alterações em cada Setor, grande número de leis norteando o projeto a ser desenvolvido (regras externas e internas) que, muitas vezes, não são aceitas pela organização parceira, o prazo exíguo para assinatura, recebimento da verba e utilização da mesma no âmbito da Universidade, enfim, diversas situações que emperram a conclusão dos processos.

A amostragem foi eleita por julgamento especializado ou intencional, isto é, baseada em julgamento feito pelo pesquisador que acredita ser a melhor amostra para o estudo. Segundo Gressler (2004), neste tipo de pesquisa, o pesquisador, intencionalmente, toma, para amostra, elementos que apresentam as características desejadas por ele. Assim, como foram estudados os processos – 2007 e 2008 – e como temos muitas interações, foi necessária a coleta de amostra de casos, contendo condições desejáveis e úteis à investigação proposta.

Além disso, utilizou-se um roteiro como ferramenta de coleta de dados, conforme entrevistas apresentadas nos Apêndices A e B deste trabalho. O roteiro contou com questões em profundidade e semi-estruturadas, combinando perguntas abertas e fechadas que possibilitaram aos setores da Administração Central, responsáveis pela análise, às Unidades Acadêmicas (Diretores e Assessores Administrativos) discorrerem sobre o tema proposto.

Resumindo, foram as seguintes as etapas da pesquisa:

Primeira Etapa – Pesquisa bibliográfica para o referencial teórico e demais documentos

Na primeira etapa da pesquisa procurou-se utilizar como base o referencial teórico versando sobre as teorias da Administração clássica e contemporânea, bem como elegendo temas que pudessem auxiliar no estudo fenomenológico das disfunções burocráticas percebidas na organização em estudo.

Na Primeira Etapa, em conformidade com os processos administrativos arrolados, foram levantados também os documentos originais das interações assinadas pelos partícipes, ou seja, a análise documental comprobatória, bem como os conteúdos dos regimentos internos e externos, todos arquivados no Núcleo de Convênios.

Diante disso, a pesquisa utilizou a análise direta dos processos envolvidos – desde a data de abertura do processo na UFRGS, ou seja, desde o protocolo na Universidade até a sua aprovação e assinatura de fato. Outra forma de pesquisa utilizada foi a análise do Sistema de Convênios do Núcleo de Convênios, que mantém registro a partir de processo administrativo, controle efetivo das propostas de interações com a sociedade encaminhadas à Universidade.

Segunda Etapa – Levantamento de dados quantitativos sobre os processos nos períodos de 2007 e 2008

Depois do levantamento documental e da análise dos processos, foram arrolados 409 (quatrocentos e nove) processos administrativos contendo as interações assinadas e 230 (duzentos e trinta) processos administrativos ainda em processo de tramitação, ambos nos períodos de 2007 e 2008. Foram analisados os processos dos anos de 2007 e 2008 e os relatórios emitidos pelo Sistema de do Núcleo de Convênios, envolvendo casos de Convênios, Contratos e Protocolos de Cooperação/Intenções que foram devidamente formalizados, ou seja, assinados.

Procurou-se também incluir no levantamento os processos que obtiveram aprovação nas instâncias superiores da Universidade, mas que foram assinados apenas pelo dirigente da Universidade. Esses processos, após a assinatura do dirigente, foram encaminhados, na época, às Unidades Acadêmicas executoras dos projetos para providenciar a assinatura da instituição parceira e até a presente data não retornaram ao Núcleo. Diante disso, não há como precisar

os motivos que inviabilizaram a devolução dos processos para registro dos documentos assinados. Nestes casos, como complemento do levantamento dos dados da pesquisa, as propostas fizeram parte dos relatórios extraídos do Sistema do Núcleo de Convênios, visando identificar os casos dos documentos que ainda se encontravam “em tramitação”, cujos registros são efetivados para controle do Núcleo de Convênios, sob a forma de “assinado pelo dirigente-data tal” e, conseqüentemente classificados como não-efetivados.

Terceira Etapa – Escolha de amostra para estudo em profundidade e sintetização dos dados

Depois da análise documental e do levantamento dos dados foi eleita a amostra de oito casos para estudo, independente das interações serem com organizações públicas ou privadas, unidade acadêmica envolvida, existência ou não de valores financeiros, área do projeto a ser executado e relevância do mesmo à sociedade.

Na amostra são evidenciados os casos assinados de fato e os assinados apenas pelo Gestor da Universidade, os quais para controle do Núcleo são identificados no Sistema sob a forma de tramitação em função de não ter sido assinado pela instituição partícipe, embora aprovado pela Universidade. Os casos foram analisados em profundidade para permitir o conhecimento amplo e detalhado da situação existente para posterior levantamento do resultado da pesquisa. Como critério utilizou-se amostras que envolveram maior permanência e tempo de tramitação no âmbito da Universidade desde a abertura do processo e aprovação nos Setores envolvidos, bem como aqueles casos que tiveram maior ocorrência de problemas durante a sua tramitação.

Assim, todos os casos eleitos foram estudados tendo por base o tempo de permanência do processo para análise nos diversos Setores pertinentes da UFRGS, os conteúdos das análises, as solicitações de modificações por parte destes Setores e a devolução aos mesmos para aprovação final e conclusão do fluxo.

Nesta Etapa, foram estudados em profundidade os casos definidos conforme descritos nas Etapas anteriores, buscando revelar as causas da disfunção burocrática no âmbito da Universidade. Os casos de atraso e de não-efetivação das interações deverão estar definidos para abordagem final do trabalho, quando deverão aparecer os motivos da disfunção, objeto

do estudo. Os dados para subsídio a esta Etapa da pesquisa foram obtidos a partir do levantamento efetuado em diversas fontes mencionadas na primeira e na segunda etapas e que pudessem revelar as situações existentes.

Quarta Etapa - Pesquisa junto a uma amostra de outras pessoas envolvidas

Nesta etapa, utilizou-se um roteiro aplicado nos setores da Administração Central envolvidos diretamente nas análises dos processos administrativos e também nas Unidades Acadêmicas que possuem maior número de interações com a sociedade.

Nesta Etapa, procurou-se obter junto aos Setores da Administração Central e às Unidades Acadêmicas, através de questionários aplicados, uma sondagem acerca do entendimento e percepção das pessoas envolvidas nas tramitações, nas alterações e sobretudo do conhecimento das regras internas e externas existentes na Universidade que envolvem interações.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Em primeiro lugar cabe esclarecer que esta pesquisa foi a primeira acerca do tema escolhido, e temos consciência de que outros estudos poderão aprofundá-la e apontar outros pontos de interesse.

O objetivo principal da pesquisa foi identificar e analisar as principais causas da disfunção burocrática percebida no âmbito da UFRGS. Visto o tema ser de grande amplitude e complexidade no ambiente organizacional da Universidade, foi possível, através do desenvolvimento da pesquisa investigar o tema sob vários aspectos, teórico e prático. Mediante estratégia de pesquisa quali e quantitativa foram realizadas diferentes etapas para obtenção de dados para análise que permitiram obter o resultado final eficiente mostrando ser condizente com a situação do problema.

A análise dos dados possibilitou uma visão ampla da teoria da administração sobre o tema e da prática encontrada no ambiente organizacional da Universidade. Com isso, constata-se a importância do estudo para a necessidade de repensar a burocracia na organização estudada e discutir a respeito de como a realidade impõe às Universidades o realinhamento de sua conduta tendo como foco a interação com a sociedade.

Do ponto de vista dos conteúdos teóricos, embora as características sejam de busca do ideal de eficiência, não se vê, pelos resultados da pesquisa, que a Universidade esteja atingindo a eficiência necessária, pois há um grande percentual de interações que não são firmadas, causando prejuízos financeiros e à imagem da Universidade, bem como desgastes desnecessários das equipes das Unidades Acadêmicas que se mobilizaram com meses de antecedência.

Burocracia é a organização eficiente por excelência (Weber, 2001) e, para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as tarefas deverão ser feitas. Esse fator foi percebido no ambiente da Universidade na ocasião do estudo dos casos da amostra. Vislumbra-se com isso, quase que a fusão do homem, ou seja, dos atores com a organização, quando tudo é minimamente discutido antes do objetivo final que é a aprovação da interação. Os setores da Administração Central da Universidade agem apoderando-se dos conteúdos das regras na sua área de autoridade, para analisar os

processos administrativos, apontando inúmeras alterações nos documentos até que eles alcancem um ideal para serem assinados. Como pôde ser observado no relato dos casos, inúmeras vezes os documentos foram apreciados e submetidos num único setor. No ambiente organizacional esses setores são vistos limitando um modo de pensar e agir visando atingir fins práticos por meio de métodos precisos e racionais em uma hierarquia rígida de controle da coletividade, ou seja, controle das Unidades Acadêmicas. Utilizam para isso, o aparato administrativo que corresponde à dominação legal chamado de burocracia.

Da mesma forma que a Universidade utiliza métodos burocráticos buscando a alta eficiência administrativa, procedimento adotado nas organizações burocráticas, isso resulta em consequências imprevistas como a ineficiência e as imperfeições caracterizando as disfunções da burocracia, tais como: - exibição de sinais de autoridade; - internalização das normas e apego aos regulamentos; - superconformidade às rotinas e aos procedimentos; - excesso de formalismo e de papelório; e - resistência à mudança.

Essas disfunções, oriundas do excessivo grau de burocratização, estão localizadas tanto dentro quanto fora da organização, ou seja, o controle excessivo de órgãos externos da Universidade são decorrência de sua formação organizacional, pois a organização pública ainda tem sua estrutura de sustentação no comando e no controle, conforme modelo clássico de Taylor e Fayol. Fala-se muito em modernização, em gestão pública por objetivos, mas na prática continua-se a utilizar os velhos modelos.

A Universidade enquanto organização pública submete-se a regramentos excessivos o que interfere efetivamente sobre os documentos a serem firmados. O cerne deste estudo era tecer algumas considerações sobre como os padrões burocráticos praticados afetam o ambiente organizacional e para tanto, foi constatado que a Universidade apresenta-se como uma organização burocrática, enredada por uma teia complexa de normas, valores, mitos e crenças entre a potencialidade e a realidade, o que favorece o poder de alguns setores estratégicos da Administração Central, no caso os setores de controle, que “julgam” e determinam “o que fazer” e “como fazer” amparados pelo binômio racional-legal.

É percebida também a despersonalização do relacionamento dos atores internos, os funcionários se conhecem pelos cargos que ocupam favorecendo a exibição de poderes de autoridade o que é muito comum num ambiente organizacional de caráter burocrático

especializado como encontrado na Universidade, conforme evidenciado nos estudos de Hardy e Fachin (1996) quando os funcionários são relacionados aos setores e cargos que exercem.

A expansão das organizações favoreceu a busca por meios mais eficientes de se moldarem às novas regras que resultou no estabelecimento de disciplina, controle, especialização e procedimentos no trabalho adotando uma administração com muitas divisões e com isso, procedimentos redundantes, que se tornam muitas vezes desnecessários ao funcionamento da instituição, conforme observado nas respostas dos entrevistados. É percebido na Universidade que os gestores não se furtaram em aplicar e reproduzir esse modelo de organização com o intuito de alcançar os objetivos. Firma-se, com isso, um sistema de regras e procedimentos racional para desenvolvimento das tarefas, ainda mais sendo a Universidade uma organização pública que a todo instante é auditada pelos órgãos de controle do governo federal.

Com o crescimento das organizações e o avanço tecnológico da modernidade, tornou-se imprescindível a busca pela inovação e, conseqüentemente a resolução das disfunções emergentes para que as instituições sobrevivam. A gestão burocrática nas organizações públicas ainda é bastante perceptível, exigindo novas formas de gerência. Atribuo esse fato, em função do resquício do poder autoritário característico da administração patrimonialista dos primeiros tempos da administração pública brasileira. A nova forma de trabalho denota para as organizações públicas legitimar, através da burocracia, o poder autoritário.

Para resolver os problemas existentes, é necessário coletivizar e institucionalizar as novas “ideias”, exigindo mobilização de todos os recursos e pessoal da organização a fim de criar condições favoráveis para superar resistências e transformar a organização para torná-las mais flexível. A administração da Universidade sempre apresentará a informalidade geradora de atitudes, de ideias, de controle de indivíduos, paralela ao sistema formal de delegação.

Embora a primazia seja calcada no ideário da máxima eficiência, a partir da reforma gerencial iniciada nos anos 90, está ocorrendo um favorecimento à continuidade dos padrões burocráticos. As instituições públicas parecem ainda permanecer com a cultura do passado emanada por um Estado burocrático-autoritário que continua a ditar suas normas e leis engessando ainda mais a administração de seus órgãos públicos subordinados. Por isso, o excesso de regras externas a que a Universidade está submetida, como forma de o Estado

exercer a força coercitiva sobre sua autarquia pública que acaba refletindo também no seu ambiente interno a partir do surgimento de novas normas e regras padronizadas reproduzindo por sua vez nas suas Unidades Acadêmicas e, conseqüentemente resultando em disfunções.

Como pôde ser percebida no início da pesquisa, há grande quantidade de leis federais e de regras internas criadas para disciplinar as ações entre a Universidade e a Sociedade que acabam favorecendo tais disfunções. Muitas das leis regradoras não se aplicam às ações da Universidade devido a sua natureza comprometida com a difusão da cultura, do saber e do desenvolvimento tecnológico, ou seja, detentora de técnicas e de conhecimento que somente ela possui aparato para atender aos anseios da sociedade por meios das interações formalizadas.

As organizações que adotam uma postura burocrática tentam minimizar as incertezas e os riscos que por ventura poderão advir durante a execução de seus trabalhos. Com esse padrão é evidente afirmar que se torna impossível eliminar completamente o uso da burocracia numa organização como a Universidade, uma vez que a mesma procura sempre atingir seus objetivos e com a máxima eficiência evitando a arbitrariedade, o confronto entre indivíduos e grupos e os abusos de poder.

Constata-se que pouco é feito para sanar tais problemas em relação às normas rígidas existentes, e que, mesmo, seria impossível acabar completamente com a burocracia. Assim, é necessária a adoção de medidas mitigadoras, ou seja, formas “burocráticas flexíveis” para atenuar suas disfunções.

A partir do levantamento dos dados da pesquisa foi constatado que apenas dois setores da Administração Central da Universidade – Assessoria Jurídica e Auditoria Interna, em relação aos outros setores foram os que mais evidenciaram o controle rígido de normas internas e leis referentes às análises e alterações proferidas num mesmo caso. Os depoimentos dos entrevistados das Unidades Acadêmicas também indicaram essa situação corroborada pelo excesso de regras e de formalismos resultando em ideias de imobilidade perante a Universidade o que evidenciou a prática da disfunção.

Neste sentido, equivale dizer que devido à demanda existente na Universidade, de nada adianta, no mercado atual, ter meios extremamente eficientes de prestar um serviço, se não atender às exigências de prazo, custo ou especificações técnicas exigidas.

Na realidade, surge uma burocracia flexível com caráter centralizador não se almejando a solução de pontos fundamentais para evolução e desenvolvimento de ideias práticas. Resulta daí algumas limitações que nos leva a crer que a administração pública continua a gerar novos burocratas devido às imposições externas que retratam a dificuldade de lidar com a complexidade do sistema administrativo público originado pela dimensão das organizações e que acabam na incompatibilidade no ideal do interesse público.

Assim, passamos a enfatizar algumas recomendações a fim de minimizar as dificuldades encontradas no ambiente da Universidade sobre a formalização das interações. Neste sentido são necessárias medidas urgentes para mudança comportamental da Universidade na tentativa de sensibilizar seus atores a fim de que as práticas das disfunções não continuem a causar prejuízos financeiros e também à imagem da Universidade o que foi devidamente comprovado durante a investigação da pesquisa.

Em primeiro lugar, é preciso criar meios de conscientização de todos os atores envolvidos (professores e funcionários) sobre a realidade da burocracia e suas disfunções e sobre as características da Universidade como tipo especial de organização que está em constante transformação.

Para tanto, é necessário oferecer aos funcionários, especialmente aos Assessores Administrativos das Unidades, cursos de aperfeiçoamento sobre princípios da Administração em geral e da Administração universitária em especial, bem como treinamento contínuo para que possam buscar melhores formas de atuar nas áreas que lhes competem oferecendo, ainda oportunidade de serem multiplicadores junto as suas Unidades.

Um fator que se torna imprescindível à Universidade é a melhoria dos sistemas de informação sobre processos de interação, disponibilizando modelos de texto, fluxogramas de andamento dos processos, manuais de normas e regras, de forma a que as Unidades Acadêmicas, principalmente, tenham acesso fácil a essas informações.

Faz-se necessário, urgentemente, incentivar o uso de todos os meios tecnológicos disponíveis, para melhorar a comunicação entre os setores envolvidos na tramitação de processos de interação, bem como estruturar na Administração Central um sistema único de

registro que possibilite aos setores internos acesso via *intranet* para controle e emissão de relatórios para tomada de decisão quando necessário ou resposta eficaz às auditorias externas. Além disso, estimular, no ambiente da Universidade, a discussão sobre estratégias e ações práticas para melhor alcançar seus objetivos através de uma gestão pública mais moderna e efetiva.

Setores específicos para tratar de processos de interação deverão ser estruturados nas Unidades Acadêmicas, a partir da experiência positiva já existente, com a finalidade de servir de apoio aos coordenadores, bem como servir de elo junto aos setores da Administração Central e ao Núcleo de Convênios para eventuais correções e esclarecimentos necessários para finalização dos pareceres de aprovação das propostas.

Constantemente é preciso estimular novos estudos sobre o tema, buscando melhor entendimento, por exemplo, sobre a visão dos parceiros externos, o que, nesta pesquisa, não foi possível estudar.

Em tempos atuais, a reforma gerencial na administração pública é um paradigma a ser adotado, tendo em vista as novas exigências das administrações modernas que visam ao aprimoramento da gestão dos órgãos públicos almejando eficiência nos sistemas burocráticos públicos. Com a implantação e a promoção de sistemas modernos e com novas tecnologias gerenciais inovadoras no serviço público, será possível executar um trabalho eficiente e de qualidade, capaz de atender também às exigências do mercado, ou seja, às instituições que buscam o apoio da Universidade.

A Administração ideal será sempre um processo inacabado, e lidar com a complexidade requer uma visão gerencial mais estratégica e cooperativa a fim de concretizar as interações buscando, com isso a máxima eficiência na relação Universidade/Sociedade.

Espera-se, enfim que esta pesquisa possa contribuir de alguma forma, para estudos futuros relacionados às interações com a Universidade e a Sociedade, que represente também uma possibilidade de melhora no entendimento e solução das questões das disfunções burocráticas encontradas e que sirva de ponto de partida para novos estudos desta temática inacabada.

REFERÊNCIAS

BIANCAMANO, Mary. **O poder judiciário e o movimento da qualidade total**: aspectos determinantes na implantação do PGQJ em um estudo exploratório. 1999. 225 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

CARAVANTES, Geraldo; PANNON, Cláudia; KLOECKNER, Mônica. **Administração**: teorias e processos. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: MacGraw-Hill, Markron Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto: **Introdução à teoria geral da administração** – Edição Compacta. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONZATTI, Ricardo. **Pesquisa de satisfação como fonte de informação para controle da gestão pública**: o caso Eldorado do Sul. 2003. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **A profissão de administrador**. São Paulo: Pioneira, 1998.

FACHIN, Roberto Costa. **Mudanças estratégicas na UFRGS**: questões sobre estrutura e processo decisório. In: Série documentos para estudo: PPGA. Porto Alegre, n. 2, (abr./1992).

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Vestcon, 2001.

GRESSLER, Alice Lori. **Introdução à pesquisa**. Projetos e relatórios. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos.** 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

JUCIUS, Michael J.; SCHLENDER, William, E. **Introdução à administração.** Elementos de Ação Administrativa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

KATZ, Daniel; KAHN, Roberto L. **Psicologia Social das Organizações.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

LIKERT, Rensis. **A Organização humana.** São Paulo: Atlas, 1975.

LIKERT, Rensis. **Administração de conflitos: novas abordagens.** São Paulo: McGraw-Hill, 1980.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração,** Edição Compacta. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1986.

MICHAELIS: **Moderno dicionário da língua portuguesa.** São Paulo, Companhia Melhoramentos, 1998.

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

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes.** Estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, Henry. **Tabalho do executivo: o folclore e o fato.** In: Coleção Harvard de Administração. São Paulo: Nova Cultura, n. 3, 1986.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração.** Uma introdução. 2. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1975.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. Coleção: Primeiros Passos, 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Organização & Poder**. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. 3. ed. revista. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**. A teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. In: Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, v. 1, ano 1997. ADM Caderno MARE PS.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TRAGTENBER, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, ensaios, 1974, Reimpressão 1980.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Estrutura da UFRGS**. Disponível em: http://www.ufrgs.br/ufrgs/index_a_ufrgs.htm. Acesso em: 11 abr. 2009.

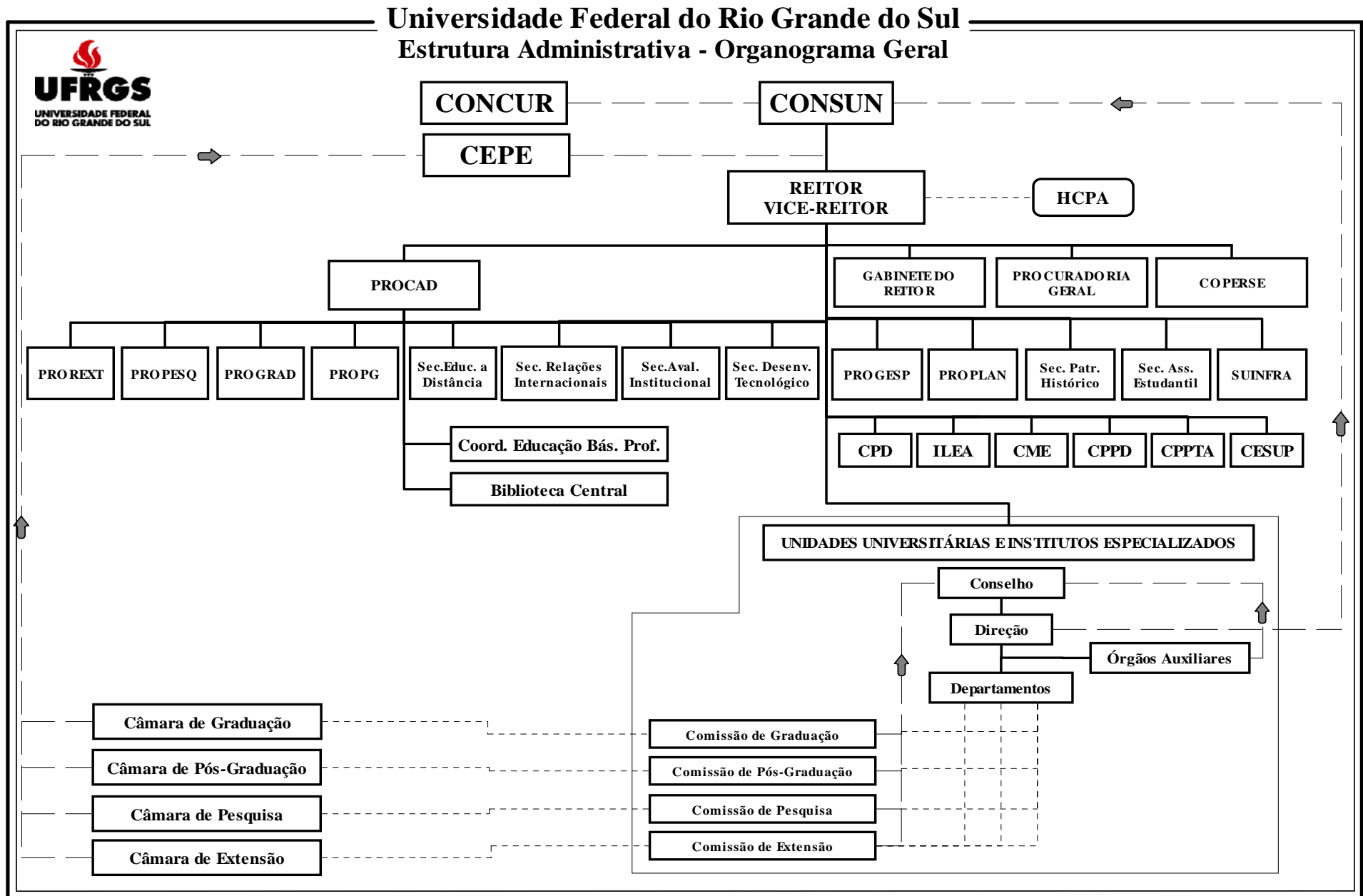
WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 2002.

Figura 11 – Organograma da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Fonte: PROGESP/UFRGS.



APÊNDICE A

Disfunções burocráticas que afetam as tramitações dos processos administrativos

ROTEIRO SOBRE A ABORDAGEM DO TEMA SETORES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

(não indicar nome e Setor)

1. Que critérios devem ser considerados importantes para dar prioridade à análise dos processos administrativos relacionados aos Convênios, Contratos e Protocolo de Cooperação/Intenções encaminhados a este Setor.

Com relação ao prazo da chegada do processo, análise e devolução ao Setor solicitante.

2. Na sua concepção, que indicadores podem servir para caracterizar que um processo administrativo referente ao assunto acima citado deve tramitar sob regime de urgência na organização.

3. Na sua opinião, o processo administrativo que tramita sob regime de urgência deve ser “assinalado” de forma que o Setor identifique a prioridade.

4. Quanto à análise e a solicitação de parecer dos demais Setores, este Setor consegue entender o que está sendo solicitado no processo. Da mesma forma, este Setor tem entendimento sobre a proposta do documento apresentado.

5. Na sua concepção, este Setor tem conhecimento acerca do regramento da organização (Portarias, Decisões, Resoluções) que norteiam as propostas.

6. Na sua opinião, quais as causas do retardo da tramitação das propostas.

7. Há quanto tempo trabalha na Universidade.

Há quanto tempo lida com Convênios, Contratos e Protocolo de Cooperação/Intenções.

APÊNDICE B**Disfunções burocráticas que afetam as tramitações dos processos administrativos****ROTEIRO SOBRE A ABORDAGEM DO TEMA
UNIDADE ACADÊMICA – DIRETOR E ASSESSOR ADMINISTRATIVO**

(não indicar nome e Unidade)

() servidor docente () servidor técnico-administrativo

1. Na sua concepção, que indicadores devem caracterizar para uma proposta tramitar sob regime de urgência na administração central e na unidade acadêmica.
2. Quanto à solicitação de ajustes nas propostas em conformidade com as leis e regramento interno, essa Unidade Acadêmica tem entendimento do que está sendo solicitado no processo.
3. Na sua concepção, possui conhecimento acerca do regramento da organização (Portaria, Decisão, Resolução) e leis federais que norteiam a aprovação das propostas.
4. Na sua opinião, quais as causas da demora da tramitação e da assinatura das propostas.
5. Há quanto tempo trabalha na Universidade.
Há quanto tempo lida com Convênios, Contratos e Protocolo de Cooperação/Intenções.
6. Algo mais a acrescentar sobre o tema em questão.