

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO & PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS**

**CLAUDEMIR MARIOTTI JUNIOR**

**GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA:  
ESTUDO DE CASO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSP**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro**

**SÃO CARLOS**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO & PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS**

**CLAUDEMIR MARIOTTI JUNIOR**

**GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA E A PRÁTICA ADMINISTRATIVA:  
ESTUDO DE CASO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSP**

**Exemplar apresentado para exame de  
defesa de dissertação de mestrado, como  
um dos requisitos à obtenção do Título  
de Mestre em Gestão de Organizações e  
Sistemas Públicos.**

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro**

**SÃO CARLOS**

**2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M342g Mariotti Junior, Claudemir  
Gestão pública contemporânea e a prática  
administrativa : estudo de caso do Instituto Federal  
de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP  
/ Claudemir Mariotti Junior. -- São Carlos : UFSCar,  
2015.  
122 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de  
São Carlos, 2015.

1. Burocracia pública. 2. Nova administração  
pública. 3. Eficiência organizacional. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

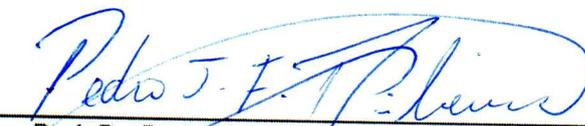
Pró-Reitoria de Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas  
Públicos

---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Claudemir Mariotti Junior, realizada em 12/08/2015:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella  
UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli  
UNESP

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, por ter me iluminado em trilhar esse caminho.

À UFSCar e ao IFSP, pelo fomento ao desenvolvimento acadêmico e profissional oferecido à seus servidores.

Aos meus colegas de trabalho no IFSP, à meus amigos e ao meu irmão Bruno, pela constante motivação e apoio que me deram no curso dessa jornada.

Aos meus pais, pelo incansável e incondicional esforço empreendido em me propiciar a melhor educação.

À minha namorada Michele, pela compreensão, conforto emocional e apoio intelectual neste trabalho.

## **Resumo**

As configurações da administração pública tradicional não atenderam às demandas da sociedade contemporânea, o que exigiu alterações em sua estrutura a partir da década de 70, para que fosse possível oferecer um serviço mais eficiente, que proporcionasse maior qualidade para o cidadão. Nesse diapasão, surgem as propostas do movimento chamado Nova Administração Pública, que desenham novos modos de gestão pública, por meio da incorporação de técnicas oriundas da administração de empresas privadas. Essa transformação chegou ao Brasil apenas a partir da década de 90, notadamente no governo FHC, mas seus reflexos na alteração do modo de funcionamento da burocracia pública ainda estão em desenvolvimento. O presente trabalho pretende avaliar o desenvolvimento da burocracia pública quanto à eficiência de sua gestão e estudar as ferramentas propostas pela Nova Gestão Pública, para evidenciar até que ponto tais ideias foram adotadas pelo governo brasileiro. Esses insumos servirão como base para análise de estudo de caso de um órgão novo do setor educacional: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Por meio da análise da estrutura administrativa de sua reitoria e da unidade descentralizada de Matão, a proposta é mostrar que este ente, devido à combinação da configuração atual da burocracia pública, aliada à uma política de expansão intensa do órgão, apresenta uma gestão permeada por deficiências relacionadas à adoção de metodologias de administração inadequadas e que é possível o aprimoramento da eficiência de suas ações, caso empenhe-se em trabalhar com propostas da Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: burocracia pública; nova administração pública; eficiência organizacional.

## **Abstract**

The settings of traditional public administration do not pay attention to the demands of contemporary society, which required changes in its structure from the 70s, so that it is possible to offer a more efficient service, to provide higher quality for citizens. In this vein, there appear the proposals of the movement called New Public Management, who design new ways of public management by incorporating techniques derived from the business management. This transformation reached Brazil only from the 90s, especially in the FHC government, but its impact on the change in the public bureaucracy are still developing. This study aims to value the development of public bureaucracy for the efficiency of its management and study the tools proposed by the New Public Management, to show how these ideas were adopted by the Brazilian government. These inputs will serve as a basis for analysis of case study of a new body in the educational sector: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Through the analysis of his rectory and decentralized drive Matão, the proposal is to show that this one due to the combination of the current configuration of the public bureaucracy, coupled with an intense policy of expansion of the body, has a management permeated by deficiencies related to the adoption of inadequate management methodologies and it is possible to increase efficiency of its shares if engage in work with proposals of New Public Management.

Keywords: public bureaucracy; new public management; organizational efficiency.

## Lista de quadros e tabelas

Tabela 1: Inflação anual (1946-1951) .....	18
Tabela 2: Unidades criadas até 2008 .....	93
Tabela 3: Unidades criadas de 2009-2013 .....	94
Tabela 4: Cursos técnicos IFSP Matão .....	96
Tabela 5: Cursos de graduação IFSP Matão .....	97
Tabela 6: Progressão por Capacitação Profissional .....	106
Tabela 7: Adicional por incentivo à capacitação .....	106
Tabela 8: Item do planejamento: objetivo geral da Pró-reitoria de Administração.....	111
Quadro 1: Administração burocrática e pós-burocrática .....	39
Quadro 2: Fundamentos da Nova Gestão Pública .....	40
Quadro 3: Controle x Responsabilização .....	48
Quadro 4: Outputs e outcomes .....	51
Quadro 5: Perspectivas de planejamento .....	54
Quadro 6: Diferenças entre classes e amplitude salarial .....	108

## **Lista de Figuras**

Figura 1: Composição de investimentos Plano de Metas .....	22
Figura 2: Metodologia de planejamento Bayn e Company .....	56
Figura 3: Metodologia de planejamento Hoshin Kanri .....	57
Figura 5: Formas de propriedade e formas de administração.....	76
Figura 6: Mapa de unidades do IFSP.....	95

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
Objetivos.....	3
Metodologia.....	3
Hipóteses .....	4
<b>Capítulo 1: Formação e Consolidação da Burocracia Pública</b> .....	<b>5</b>
Administração portuguesa .....	5
Brasil independente .....	7
Formação da burocracia nacional .....	10
Ditadura e transformação.....	24
<b>Capítulo 2: Nova Gestão Pública e Reformas Contemporâneas</b> .....	<b>29</b>
Nova Administração Pública .....	29
Ferramentas da Nova Gestão Pública.....	38
Contratualização .....	42
<i>Accountability</i> e mensuração de resultados .....	46
Planejamento Estratégico .....	52
Gestão de Pessoas e Carreiras .....	60
Redemocratização.....	66
Reforma Gerencial FHC.....	73
Alteração de prioridades no governo Lula .....	83
<b>Capítulo 3: O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo</b> <b>87</b>	<b>87</b>
Histórico dos Institutos Federais .....	87
O IFSP .....	90
O <i>campus</i> Matão .....	96
Estrutura Administrativa .....	97
Análise do Modelo Organizacional .....	102
Carreiras.....	104
Planejamento, transparência e desempenho .....	110
<b>Considerações finais</b> .....	<b>114</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>117</b>

## Introdução

O papel do Estado em relação à promoção de serviços à sociedade tem se alteado ao longo da história. As primeiras reformas em seu modo de funcionamento foram empenhadas apenas com o intuito de promover a separação do público do privado, ou seja, em impedir que os recursos públicos fossem alvo de fisiologismos. Depois disso, começa a haver uma incrementação dos serviços prestados, no sentido de atender as necessidades básicas da população. No século XX, com o advento do Estado de Bem-estar Social, os governos se preocupam também em promover a igualdade social e melhorar a distribuição de rendas. Contudo, a partir da década de 70, a junção de diversos fatores ligados à crise fiscal dos Estados nacionais, ao aumento e diversificação de demandas sociais e à evolução das tecnologias de informação e comunicação e das técnicas de trabalho, gera uma grave crise na capacidade de sua atuação.

Essa inflexão leva a reflexões sobre formas de melhorar a eficiência da atuação dos governos. Nesse sentido, surge uma corrente internacional criada no final dos anos 80 que preza pela adoção de novos valores e práticas no setor público, por meio de reformas paradigmáticas. Trata-se do movimento chamado Nova Gestão Pública (NGP), que insere a adoção de práticas de administração oriundas de empresas privadas como solução para a modernização da máquina governamental.

No Brasil, este movimento tem início no governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual foi feita uma reforma baseada nesses princípios. Entretanto, esta agenda de reformas perdeu força nos anos 2000, principalmente no âmbito nacional, sendo que apenas em casos isolados de órgãos do governo federal ou em municípios e estados, foram realizadas tentativas efetivas de reformas administrativas desde então.

Dentre as principais ferramentas propostas por este movimento reformista, é importante elencar: a contratualização, os mecanismos de *accountability*, a utilização do planejamento estratégico, a adoção de indicadores e metas, e a gestão de pessoas baseada na avaliação de desempenho.

Por seu turno, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), é um órgão do governo federal criado pela Lei Nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, mas originado historicamente com a Escola de Aprendizizes e

Artífices de São Paulo, do princípio do século XX. Esta organização tem como missão a formação do ensino conhecido como integrado, ou seja, aquele que engloba o médio-técnico, além de oferecimento de cursos superiores e de pós-graduação, todos com vocação tecnológica.

Depois de várias alterações em sua estrutura durante o século passado, houve uma acentuada expansão da autarquia a partir dos anos 2000, tendo em vista que até então existiam apenas três unidades e num período menos de dez anos o número de *campi* ultrapassa os 40.

Este aumento agudo no tamanho do órgão deve ser acompanhado por uma evolução de sua estrutura administrativa e das ferramentas de gestão utilizadas por ele. Diante disso, o presente trabalho se propõe a realizar um estudo de caso sobre o IFSP com o intuito de entender se seu funcionamento leva em conta a adoção de ferramentas gerenciais, na medida em que se trata de uma autarquia pública em plena expansão na busca por efetivar uma política de educação diferenciada no estado de São Paulo.

Assim, é oportuno analisar em que situação se encontra a gestão do IFSP sob a ótica dos novos mecanismos de gestão propostos pela Nova Gestão Pública (NGP), para que seja possível examinar como os modelos de gestão se difundem em órgãos da administração indireta da gestão pública federal.

No primeiro capítulo será feito um breve histórico da construção da burocracia brasileira, com o objetivo de identificar as características marcantes das primeiras alterações na burocracia pública e suas motivações. Já no segundo capítulo, será feita a contextualização do surgimento da NGP, bem como o delineamento de suas principais características, além de um sintético mapeamento das principais ações propostas pela NGP. Ademais, será analisada como ocorreu a criação e consolidação da agenda gerencialista no Brasil. O terceiro capítulo, por sua vez, explicará o perfil institucional do IFSP, expondo seu processo de criação e expansão, bem como analisará o funcionamento de sua administração. A seguir, nas considerações finais serão expostas as conclusões gerais sobre o estudo de caso, enaltecendo as virtudes e deficiências da gestão do IFSP com relação à adoção dos mecanismos gerenciais.

## Objetivos

### Objetivo geral:

- ✓ Analisar em que medida o IFSP utiliza as técnicas de gestão propostas pelo movimento da Nova Gestão Pública

### Objetivos específicos:

- ✓ Delinear as principais práticas de gestão que caracterizam o histórico da trajetória evolução da burocracia pública federal;
- ✓ Contextualizar a criação e explicitar as principais propostas do movimento da Nova Gestão Pública;
- ✓ Traçar as características institucionais e administrativas do IFSP relacionadas à sua gestão organizacional;
- ✓ Comparar em que medida as ferramentas apresentadas pela Nova Gestão Pública são utilizadas pelo IFSP

## Metodologia

Quanto à metodologia da pesquisa, trata-se de uma abordagem exploratória qualitativa, pois é feito um estudo de caso que possui poucas referências consolidadas sobre o objeto analisado e não são feitas abordagens quantificas, haja visto que o estudo contará com levantamentos bibliográficos relacionados à burocracia pública, às reformas administrativas brasileiras, ao estudo do gerencialismo e da Nova Gestão Pública, bem como análises documentais dos arquivos do IFSP, em especial seu Plano de Desenvolvimento Institucional, suas lei de criação, além de regimentos e estatutos que regem suas atividades. Esse tipo de pesquisa “avaliará que teorias e conceitos existentes podem ser aplicados ao problema ou se novas teorias e conceitos devem ser desenvolvidos” (COLLIS e HUSSEY, 2005: 24).

O estudo de caso “envolve reunir informações detalhadas sobre a unidade de análise, geralmente durante um período de tempo muito longo, tendo em vista obter um conhecimento aprofundado” (Idem, 2005:71). Nesta situação a análise histórica e a observação da estrutura atual do órgão fundamentam o exame proposto.

Apesar de possibilitar o aprofundamento na análise do objeto, há limitações neste tipo de sistemática. É difícil estabelecer uma delimitação precisa da investigação na organização, tendo em vista que ela se encontra imersa em diversos contextos internos e externos que influenciam sua realidade. Além disso, o horizonte temporal também reduz a capacidade de análise, pois o recorte feito pode desconsiderar fatores ligados à história passada ou ao futuro que pode se desenvolver. Salienta-se também que há restrição de inferência descritiva, na medida em que há pouca possibilidade de generalização e extrapolação para além do caso. (Idem, 2005)

Por fim, como o autor do texto é servidor da área administrativa do órgão analisado, também será considerada a análise observação-participante.

## Hipóteses

Com isso, o intuito deste trabalho é testar as seguintes hipóteses:

- ✓ O IFSP não pratica sua gestão nos moldes propostos pela Nova Gestão Pública;
- ✓ O órgão não assimila ferramentas administrativas contemporâneas, com potencial para contribuir para melhoria de sua gestão organizacional.

# Capítulo 1: Formação e Consolidação da Burocracia Pública

## Administração portuguesa

A burocracia pública no Brasil tem seus primeiros delineamentos no momento da vinda da família real portuguesa para a América do Sul, já que o período colonial pode ser caracterizado como um emaranhado de cargos com funções sobrepostas e repletos de desigualdades salariais absurdas, aliados a poderes centrais desconexos de uma política administrativa minimamente planejada.

Uma das figuras mais importantes da colônia era o governador geral das capitanias hereditárias, que se tratava muito mais de um líder militar do que político. No séc. XVIII “ tornou-se comum a outorga ao governador-geral, pelo rei, do título de Vice-Rei e Capitão-General do Mar e Terra do Estado do Brasil. Os vice-reis tinham extensas atribuições, dispondo do conjunto das forças armadas” (FAUSTO, 1996). Apesar disso, esse cargo tinha um poder muito mais nominal do que real perante Lisboa, tendo em vista que a real preocupação da coroa portuguesa era a proteção do território das capitanias contra-ataques de invasores ou de índios.

De fato, a administração do período colonial pode ser resumida como centralizadora, carente de diferenciação de funções, repleta de um mimetismo constante, permeada por minuciosidade e formalismo de normas e grande morosidade. Esse quadro se altera de forma considerável apenas no período pombalino, no final do séc. XVIII, que começa a impor certa racionalidade ao funcionamento da gestão colonial (Idem, 1996).

Esse alto grau de centralização promovia, por um lado, um esvaziamento do poder de gestão dos governadores das capitanias, pois “A enorme distância da sede do poder e a lentidão na troca de mensagens criavam um vazio de autoridade legal” (COSTA, 2008:834). Essa lentidão era causada, em grande parte, pelo excesso de formalismo dos procedimentos e por uma série de regras que obrigavam toda a decisão ser alvo de análise final da coroa. Por outro lado, havia uma poderosa força concentrada no poder político estatal que, com sua força centralizadora, reforçava os mecanismos de dominação e de repressão, atingindo até mesmo o sertão distante, por meio de influências até à caudilhos e bandeirantes.

Importa também notar a gritante apropriação privada da administração da época, na medida em que a distância do governo centralizador das capitanias resultavam em uma estrutura local de governança marcada pelo poderio patrimonialista, e até mesmo personalista, o que caracterizava, na prática, a privatização do espaço público (ABRUCIO et al, 2010).

Em 1807, na iminência da invasão de Portugal por NP, a corte portuguesa (composta por cerca de 10 a 15 mil pessoas) vem ao Brasil em busca de refúgio, alterando esse vazio administrativo. Apesar de ter sido uma saída brusca, sob o ponto de vista administrativo, houve planejamento, dado que grande parte dos arquivos administrativos e do aparelho burocrático português vieram a bordo das naus; ministros, conselheiros, juizes, chefes do exército e da marinha e membros do alto clero chegavam à colônia (FAUSTO, 1996).

Dessa maneira, foi aprimorada a estrutura administrativa vigente, pela instituição de Ministérios destinados aos negócios, à guerra, à Marinha e aos domínios ultramarinos. Além desses, foi criada uma subestrutura de apoio composta por órgãos fazendários, de comércio, de artefatos e treinamentos bélicos, além do Banco do Brasil e da Biblioteca Nacional (COSTA, 2008).

Cerca de um ano após a revolução liberal de 1820, ocorrida em território lusitano, Napoleão é derrotado e a ameaça externa à Portugal se exaure, restando ao rei retornar a sua terra natal. No Brasil, fica o príncipe na condição de regente e com ele diversos problemas relacionados a recolocação do Brasil na função de colônia. Forças de movimentos liberais brasileiros, insatisfação com retiradas de instituições que voltavam a pertencer à coroa, descontentamento das forças armadas portuguesas remanescentes em prestar serviços à colônia, desfazimento de acordos comerciais e questões fiscais pressionam D. Pedro I a declarar a independência logo no ano seguinte (FAUSTO, 1996).

## Brasil independente

O contexto político vigente possibilitou a emergência da primeira constituição nacional, outorgada por D. Pedro I em 1825, que traz poucos aprimoramentos à burocracia pública, na medida em que:

[...] mantinha a monarquia, a dinastia da Casa de Orléans e Bragança e d. Pedro I como imperador e defensor perpétuo do Brasil. Constituíam um Estado unitário e centralizador, cujo território era dividido em províncias, que substituíam as antigas capitanias. Os poderes políticos eram quatro — Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. (...) O monarca exercia o Poder Moderador, com o apoio do Conselho de Estado, órgão de caráter consultivo e, ao mesmo tempo, o Poder Executivo, auxiliado pelos seus ministros de Estado (COSTA, 2008:837).

A principal mudança trazida pela nova constituição é a divisão mais clara dos poderes. Entretanto, essa divisão é desequilibrada pelo Poder Moderador que mantém vigente, na prática, o modelo de extrema centralização. As capitanias mudam de nome para províncias e os títulos dos cargos também se alteram, mas, substancialmente, não há uma alteração relevante em relação ao aprimoramento do funcionamento administrativo do sistema (Idem, 2008).

Após dez anos no trono, D. Pedro I encontra-se imerso em vários anseios liberais, refletidos por revoltas externas, que, somadas ao grande desgaste causado pela derrota contra a Argentina na guerra pela região da Prata, criando um cenário desastroso, que culmina com a intervenção inglesa e a criação do Uruguai. Além disso, perde apoio das forças armadas, renunciando ao trono em favor de seu filho de apenas cinco anos de idade. Diante disso, o novo governo é formado em consonância com o que previa a constituição, ou seja, a criação de uma Regência composta inicialmente por três governantes. Cerca de quatro anos depois, essa Regência, denominada de Regência Trina, torna-se Una. (FAUSTO, 1996).

Neste período, importantes temas são levados à agenda nacional, gerando discussões sobre a unidade territorial do país, o grau de centralização do governo, além da autonomia das províncias e da organização das forças armadas. Entretanto, “muitas medidas destinadas a dar alguma flexibilidade ao sistema político e a garantir as liberdades individuais acabaram resultando em violentos choques entre as elites e no predomínio de grupos locais” (Idem, 1996:161). Trata-se do reflexo de dissonâncias

entre anseios liberais e interesses tradicionalistas absolutistas, o que impediu que houvesse maiores avanços.

Por outro lado, há de se destacar o que se pode caracterizar como um dos primeiros movimentos descentralizadores da história do país, visto que, no começo desse governo é feita uma reforma constitucional que abole o Conselho de Estado e cria assembleias legislativas provinciais, considerados elos para a divisão de rendas entre o governo central e os governos provinciais (COSTA, 2008).

Revoltas provinciais como a Sabinada, a Cabanagem e Guerra dos Farrapos, motivadas por causas diversas tanto de origem política quanto social, abalaram o período regencial e ocasionaram a volta à centralização governamental e reinstituição do Conselho de Estado por meio do Ato Adicional de 1840. Esse cenário trouxe de volta o reinado ao trono através da antecipação de maioridade de D. Pedro II aos quatorze anos (FAUSTO, 1996).

No segundo reinado, foram praticamente reestabelecidos os moldes tradicionais da administração centralizadora vigente nos últimos séculos. Além disso, para reforçar a figura do imperador, foram criados cargos relacionados à chefia policial em municípios, concomitantemente com a estruturação efetiva da Guarda Nacional, que dividia funções com o Exército. Este mantinha a garantia das fronteiras e estabilidade geral do país, enquanto aquela era responsável pela defesa e ordem dos interesses dos grupos dominantes (Idem, 1996).

Por outro lado, destaca-se a formação de uma burocracia pública selecionada por D. Pedro II com base na experiência política dos membros, para composição do Conselho de Estado, que tinha como função a participação na definição das principais diretrizes do país. Apesar desses membros não serem recrutados de forma universalista e meritocrática, geralmente, tratava-se de pessoas com grandes conhecimentos da máquina pública. Apesar disso, esses funcionários também eram utilizados para a distribuição de cargos menores para manutenção de apoio político, fenômeno este que ficou conhecido como patronagem (ABRUCIO et al, 2010).

Finalmente, o império termina quando questões relacionadas ao fim da escravidão e tensões do Estado com igreja e exército abrem uma janela para a implantação da república. Esses embates foram acentuados por descontentamentos de diversas classes acerca do regime excessivamente centralizador e pela debilidade física

do imperador, que tinha em sua imagem parte da sustentação do governo (FAUSTO, 1996).

Diante disso, tendo como líderes militares descontentados que foram desvalorizados durante o império e buscavam nas ideias positivas europeias novo rumo para o país, emerge a república.

A Primeira República forma um governo federalista, que promove autonomia aos estados, estabelece mais claras distinções entre os três poderes e instaura eleições diretas livres. Entretanto, não há uma alteração considerável da burocracia pública, tendo em vista que nesse período não houve grandes alterações na conformação do Estado nem na estrutura do governo. Tiveram alguma relevância apenas a criação de alguns ministérios, tais como da Instrução Pública, de brevíssima existência; da Viação e Obras Públicas; e da Agricultura, Indústria e Comércio (COSTA, 2008).

Os principais governantes do período foram aquelas elites econômicas-agrícolas de São Paulo e Minas Gerais, que se revezavam no poder. Ao passo que afastava os militares do governo, a política do café-com-leite tinha como uma de suas bases de sustentação o coronelismo. Apesar de terem sido fundamentais para derrocada do império, os militares governaram apenas com Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, sendo que sua sucessão marcou o fim da presença de figuras do Exército na presidência, com exceção do marechal Hermes da Fonseca (1910-14) (FAUSTO, 1996).

Além disso, a transferência maior de arrecadação de impostos permitiu práticas clientelistas no âmbito local, culminadas na submissão eleitoral dos cidadãos às elites regionais. Ressalta-se que esse sistema acentuou ainda mais o patrimonialismo, na medida em que no plano subnacional era preciso arrebanhar mais eleitores para legitimar o processo político – embora as eleições fossem marcadas pela fraude (ABRUCIO et al, 2010).

A combinação destes dois fatores foi importante para impulsionar o movimento chamado de Tenentismo, que envolvia revoltosos contra o governo, descontentes tanto pelo desprestígio do exército no governo, quanto pela lamentável situação da população, que vivia nas mãos das oligarquias dominantes. Aliados à classe média liberal, membros deste movimento incitaram o exército, cujo golpe derrubou o presidente Júlio Prestes, assumindo Getúlio Vargas, que havia sido derrotado nas urnas (FAUSTO, 1996).

## Formação da burocracia nacional

Vargas assume o país diante de uma grave crise econômica, impulsionada pelo colapso de 1929 nos Estados Unidos, que causou grandes prejuízos à exportação do café, principal fonte de recursos do país na época. Assim, o presidente cede aos latifundiários, ao manter a política vigente do protecionismo do café.

De fato, o volume de exportação do produto se manteve estável no período de crise, considerando que a produção média de 1925-29 foi de 21,3 milhões de sacas, enquanto em 1930-34 foi a 27,7 e em 1935-39 a 22,6 milhões. Isso ocorreu porque já existia uma estruturação para o aumento da produção no começo da década de 20 que se refletiu em resultados concretos nos anos seguintes. Contudo, a manutenção relativa do nível de exportação se deu a custo de uma queda gritante no preço, já que, no período entre 1925-39 o valor da exportação se reduz de 26,8 mil contos para 20,3, alcançando 22,1 mil contos no último quinquênio. Para se ter uma ideia da velocidade da queda, de 1929 a 1931 a baixa foi de 22,5 centavos de dólar por libra para 8 centavos (FURTADO, 2003).

Furtado explica a razão pela qual se deu suporte à oligarquia que produzia o *commodity*:

[...] o problema consistia menos em saber o que fazer com o café do que decidir quem pagaria pela perda. Colhido ou não o café, a perda existia.[...] A economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe dirigente cafeeira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga nas quedas cíclicas anteriores (Idem, 2003:195).

Em contrapartida, há uma alteração brusca na configuração do desenvolvimento do país por meio da implantação do modelo de substituição de importações, sendo realizada uma grande alteração na burocracia pública para sustentar essa mudança.

A nova política econômica baseia-se em um modelo de forte intervenção estatal na economia, que visa a promoção da industrialização do Brasil. Para que fosse preservada a estabilidade, foi preciso sustentar a compra do excedente de café que não seria exportado, mantendo-se, assim, a estabilidade da economia e o nível geral de

empregos. Além disso, a escassez de exportações impossibilitava a importação de produtos industrializados, o que incitou o início da produção dos mesmos no país.

Tal situação caracterizava a prática no país de uma espécie de “política keynesiana, onde o Estado exercia um papel fundamental na manutenção da demanda agregada, pela transferência de rendas para os trabalhadores-consumidores, e estimulava a substituição de importações” (COSTA, 2008:842). A operacionalização dessa política econômica foi feita pela criação de agências regulatórias, institutos e agências estatais para a “defesa econômica” de determinados segmentos, empresas estatais e autarquias (FURTADO, 2003).

Esse papel central do Estado como dinamizador da economia do país demandava, contudo, uma estrutura administrativa que fosse capaz de operacionalizar tais ações. Por isso, Getúlio Vargas promoveu o que se pode caracterizar como a primeira reforma burocrática efetiva no país, almejando implementar os princípios postulados por Weber (FAUSTO, 1996).

Abucio mostra que essas mudanças revolucionam o país por três motivos:

1. Há uma expansão do papel do Estado, que aumenta de forma súbita sua intervenção nos domínios econômico e social;
2. Criação de uma estrutura institucional baseada no profissionalismo e na universalização da meritocracia, que se caracteriza como a primeira verdadeira reforma administrativa da história do país; e
3. Além de pautada por princípios weberianos, esta estrutura burocrática foi efetivamente destinada a produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO et al, 2010).

Além disso, é necessário enaltecer que houve: a transferência, no âmbito econômico, de todas as decisões importantes ao poder federal; a redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais; a intensificação das trocas entre o governo federal e os grupos estaduais; e incorporação do trabalho nos moldes corporativos (Idem, 2010).

Apesar disso, ainda são inerentes ao sistema brasileiro a vigência de vícios relacionados a fisiologismos e interesses oligárquicos. Junte-se a isso a emergência da

classe média e de militares de baixa patentes, e o que se viu foi uma acomodação do interesse de diversas classes por parte do Estado. Nunes, neste sentido, corrobora:

O novo regime implementou a centralização mas teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários. Isto significou a desagregação das políticas estatais em muitas direções diferentes, afim de tomar medidas para proteger a indústria, incorporar e domesticar os trabalhadores, proteger a burguesia cafeeira e modernizar o aparelho de Estado (NUNES, 2003:48).

A revolução administrativa começou pela retirada de poder dos âmbitos locais. Imediatamente após a revolução de 30 Vargas dissolveu o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais e cassou o mandato de todos os governadores – com exceção de Minas Gerais- e nomeou interventores oriundos principalmente do movimento tenentista, com o intuito de ganhar capilaridade para fortalecer a centralização que planejava. Ele também lançou o Código dos interventores, que impôs a subordinação dos estados ao poder central e limitou as ações daqueles, que ficaram proibidos de contrair empréstimos externos sem autorização, destinar mais de 10% de seu orçamento para a polícia estadual, e comprar artilharia e aviação para essas (Idem, 2003).

Novos órgãos rapidamente foram criados, como os Ministérios da Educação e Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio, entrando em funcionamento antes do final de 1930. Também foi feita uma articulação para alterar profundamente a legislação, pois no primeiro ano de seu governo foi decretada uma lei de poderes especiais que conferia ao presidente controle sobre os poderes legislativo e executivo. Ademais, no ano seguinte foi criada a Comissão Central de Compras, voltada para racionalização dos procedimentos de aquisição material do governo (COSTA, 2008).

Um dos processos importantes que se destacam como as primeiras medidas de Vargas foi a análise da dívida externa brasileira. Até então, o sistema contábil brasileiro era rudimentar, sendo que não havia quase nenhuma estatística quanto à dívida externa. Em 1931 instala-se uma comissão para seu estudo, que revela uma situação de completa desordem, na qual era impossível a obtenção de dados confiáveis. A princípio, não era possível fazer o cálculo dos valores da dívida, dos títulos em circulação, dos pagamentos já efetuados e dos encargos. De fato, a conclusão da comissão é de que os

pagamentos eram feitos com base em notas emitidas por banqueiros londrinos. Enfim, em dezembro de 1934, os trabalhos da comissão reorganizam os dados, possibilitando ao governo ciência sobre a real situação da dívida (NUNES, 2003).

Após estas ações do governo de transição, foi eleita a constituinte que culminou na Constituição de 1934, trazendo em seu bojo preocupações diretas com a economia e sociedade, tendo em vista que “três títulos inexistentes nas constituições anteriores tratavam da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e da segurança nacional” (FAUSTO, 1996:351-352). Destaca-se que foi de grande importância a regulamentação para a legislação trabalhista, em um contexto de governo que se propunha a promover a industrialização.

Os pontos mais importantes neste sentido foram: proibição de diferença de salários para um mesmo trabalho, devido a idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo; regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; salário mínimo; férias remuneradas; e indenização de demissão sem justa causa. A carta de 34 também trouxe um avanço fundamental para a meritocracia pública na medida em que instituiu o concurso público como regra geral para ingresso no setor. Também no âmbito desta Assembleia Constituinte, Vargas foi eleito presidente, pelo voto indireto, para governar até 1938 (NUNES, 2003).

A seguir, com influência do mote “Deus, Pátria e Família”, oriundo do movimento do Integralismo e em um contexto externo que favorecia o autoritarismo, principalmente na Europa pós-guerra, Vargas instaura o Estado Novo em 1937 sob pretexto de combate a uma suposta ameaça de golpe comunista (FAUSTO, 1996).

O Estado Novo deu plenos poderes para Getúlio uma vez que o Congresso Nacional foi fechado, garantias constitucionais foram suspensas, governadores eleitos foram retirados dos cargos, houve grande centralização de recursos e seus adversários foram cassados. Por fim, para sacramentar o processo, foi outorgada uma nova Constituição (Idem, 1996).

A nova lei máxima do país aprimorou o cerceamento de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e restringiu o poder dos estados, inclusive pela extinção de seus hinos e bandeiras. Em detrimento disso, a carta deu grande força para a atuação do governo central e ao nacionalismo. Por fim, em 1939, foi aprovada a Lei dos Estados e Municípios, que sacramentou o processo agudo de centralização ao tirar totalmente a autonomia de estados e municípios. A partir de então:

A aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes. A arrecadação, vital para a autonomia estadual, foi praticamente toda transferida para o federal, pondo um fim a autonomia local e reduziu drasticamente os recursos para o clientelismo, antes à disposição das elites regionais. Os estados passaram a controlar apenas os impostos territoriais, os alvarás e o imposto *ad valorem* de 10% sobre as exportações estaduais (NUNES, 2003:54).

Importa frisar que tais medidas foram feitas com vistas a se instaurar uma grande reforma administrativa que se consolidaria como o primeiro esforço sistemático em prol da superação do patrimonialismo. “Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado” (COSTA, 2008:846).

No âmbito da administração pública foi intensificado o processo de aprimoramento da máquina do governo, sendo que o leme deste processo foi conferido ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

É preciso, entretanto, fazer uma ressalva inicial antes de discutir a atuação weberiana do DASP. Apesar de ter sido criado para a racionalização da gestão, o órgão funcionou também como um mecanismo fundamental de controle político nos estados por meio das unidades regionais que ficaram conhecidas como “daspinhos”. Esses eram incumbidos de supervisionar as atividades do interventor, exercer a função de corpo legislativo e integrar novas elites regionais ao modelo varguista (ABRUCIO et al, 2010).

O DASP de fato se origina da Comissão Central de Compras de 1931, que culminou na criação do Conselho Federal do Serviço Público e das Comissões de Eficiência, em 1936, para enfim, em 1937, o órgão ser efetivamente instituído. Sua criação foi diretamente influenciada por estudos feitos sobre a burocracia de outros países, especialmente os Estados Unidos, pela experiência que Vargas tinha, por ter acompanhado a reforma na área educacional em seu estado de origem e também pelos trabalhos dos reformadores Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes (ambos oriundos do quadro diplomático e do gabinete de Vargas, respectivamente). Este último foi o braço direito de Vargas durante todo seu governo e ocupou os primeiros cargos de presidente do DASP e da Fundação Getúlio Vargas (COSTA, 2008).

Sua organização foi concluída em 1938 com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. Além disso, as unidades estaduais implementavam os procedimentos nas unidades federadas sob intervenção (Idem, 2008:846).

Foi feita a completa centralização dos procedimentos de pessoal, material, de orçamento, de análise e elaboração das estruturas administrativas. Era dada ênfase à gestão de atividades meios buscando constantemente o aumento da eficiência. Nesse sentido, a partir de 1940, com o objetivo de analisar melhor o controle das finanças e orçamento, é criada a Comissão do Orçamento do Ministério da Fazenda. Com o intuito de profissionalizar a administração e consolidar um sistema de meritocracia, o DASP ficou responsável também pela realização dos concursos públicos e supervisão de todos os processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Abrucio et al, 2010).

O desenvolvimento das atividades do departamento foi muito bem-sucedido até o final da segunda guerra mundial. Entretanto, depois disso, dois fatores foram fundamentais para sua decadência e extinção: utilização política para nomeações de cargos e sua ligação ao regime autoritário que havia sido extinto. A primeira causa relaciona-se ao fato do presidente Linhares, que assume no lugar de Vargas, utilizar uma parcela considerável de cargos para realizar nomeações sem cursos e de cunho patrimonialistas. O segundo motivo tem haver com o contexto internacional, pois a derrota dos regimes fascista e nazista na guerra, intrinsecamente ligados ao autoritarismo, desgastou muito a imagem do DASP, que ficou conhecido como rebento da ditadura brasileira. Por fim, o sistema vai perdendo funções, acaba se tornando um grande cartório e é extinto na década de 80 (COSTA, 2008; Abrucio et al, 2010).

Um dos dados que evidencia o avanço institucional do governo Vargas foi a extensão de órgãos públicos voltados ao desenvolvimento do país e a melhoria da infraestrutura do governo. “Até 1930 existiam no Brasil 12 empresas públicas; de 1930 a 1945, foram criadas 13 novas empresas, sendo 10 do setor produtivo, entre elas a Companhia Vale do Rio Doce, hoje gigante da mineração, e a Companhia Siderúrgica Nacional [...]” (COSTA, 2008:844-845). No quadro geral, as agências estatais eram 35

até 1939 e surgiram mais 21 no período 1940-45, dentre empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (ABRUCIO et al, 2010).

Por fim, no apagar das luzes de seu governo, em fevereiro de 1945, ainda foi decretada a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), órgão regulador monetário brasileiro de orientação mais ortodoxa, que foi extremamente influente nos governos seguintes e se transformou no Banco Central no Governo Militar. “O grupo que orientou sua criação e implantação defendia uma orientação científica para as políticas econômicas, que conferisse uma dimensão de estabilidade à lógica instável dos interesses políticos” (NUNES, 2003:99).

Apesar das conquistas obtidas por Vargas, a vigência de um regime ditatorial no Brasil era insustentável depois da Segunda Guerra Mundial. O presidente formalizou apoio aos Aliados, compostos por países democratas, que tinham como líderes Inglaterra, França e Estados Unidos, em detrimento de favorecer o Eixo, comandado pelos regimes ditatoriais de Alemanha e Itália. Assim, não fazia sentido que militares brasileiros voltassem da luta contra governos totalitários na Europa para apoiar a ditadura varguista (FAUSTO, 1996).

Entretanto, havia uma liderança consistente na época, o que fez com que, diante da renúncia de Vargas, assumisse provisoriamente José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal. Em uma campanha com considerável participação popular, com o apoio de Vargas, o general Dutra é eleito com ampla maioria de votos.

Logo que assume, é convocada nova Constituinte que constrói um texto de cunho muito mais liberal-democrático, se afastando, assim, da constituição de 1937. Foi reestabelecido o estado de direito e as garantias individuais, realinhada a divisão entre os três poderes, devolvida a autonomia a estados e municípios e ampliação de alguns direitos sociais (Idem, 1996).

O governo de Eurico Dutra, contudo, é marcado por uma estagnação no desenvolvimento do aparelhamento do Estado, uma vez que ocorre uma incremental desvalorização do papel do DASP e do processo de centralização, já que nenhuma agência ligada à política econômica, ao controle ou financiamento da produção industrial ou à regulação econômica é criada. A política econômica se destina à abertura ao comércio externo e sua regulação, que não trouxe resultados, senão acabar com a reserva de divisas que o país acumulara nos últimos dez anos. O foco deste período foi a construção e consolidação dos partidos que influenciariam fortemente a política até o

golpe militar de 1964: Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) (NUNES, 2003).

A sucessão ocorre com Vargas retomando muita força, mesmo sem o apoio de Dutra. Operários, partidos de esquerda, simpatizantes da ala comunista e o exército ajudam-no a obter uma expressiva vitória nas urnas. Getúlio mantém sua linha de governos anteriores, focando seu discurso na industrialização e defesa do mercado doméstico e no apoio à ampliação dos direitos dos trabalhadores.

De outra forma, começam a ser geradas cisões no interior do exército acerca do debate referente à postura do governo, sendo a ala dos nacionalistas posicionada a favor da estratégia desenvolvimentista e a parte dos “entreguistas” defendendo maior liberação do comércio externo e aproximação comercial com os Estados Unidos (Idem, 2003).

Outrossim, é importante explicar o quadro econômico do período, que começava a entrar em crise. Três ocorrências comprometem o equilíbrio do país, gerando descontrole da inflação: a forte alta do preço do café nos mercados internacionais aumenta o volume de divisas no país; a deflagração da Guerra da Coreia, que causa desequilíbrios e maior endividamento externo; e o ônus causado pelo estrangulamento das áreas de energia e transporte, feitos a toque de caixa em prol da expansão industrial (FAUSTO, 1996).

Adicione-se a estes fatores a insatisfação dos trabalhadores em decorrência da ausência de aumentos salariais, combinadas com a corrosão causada pela inflação em seu poder de compra. Os dados abaixo elucidam o quadro exposto:

Tabela 1: Inflação anual (1946-1951)

<b>Ano</b>	<b>Inflação/Variação %</b>
1946	22,6
1947	2,7
1948	8,3
1949	12,2
1950	12,4
1951	11,9
1952	12,9
1953	20,8

Fonte: Santos, 1990 apud Fausto, 1996:409

Assim, o presidente via-se desorientado por um vendaval de insatisfações conflitantes, oriundas de diversas classes. Além de precisar acomodar diferentes interesses internos do exército, via-se obrigado a tomar medidas restritivas para conter a inflação e, ao mesmo tempo, atender as reivindicações dos trabalhadores. Para agravar ainda mais a situação, em 1953, os Estados Unidos impõem medidas restritivas ao crédito de diversos países em desenvolvimento, almejando coibir seus desordenamentos financeiros (FAUSTO,1996; NUNES, 2003).

Nesse contexto, Getúlio deixa a presidência de maneira trágica e, na tentativa de transformar-se em mártir, comete suicídio no ano de 1954. Mais do que um ato de desespero pessoal, sua morte também tem grande simbolismo político, que é difundido por uma poética carta que enaltece suas intenções quanto à industrialização nacionalista e aos direitos dos trabalhadores em detrimento dos interesses do capital estrangeiro (FAUSTO,1996).

Apesar dessa curta e turbulenta trajetória, seu segundo governo logrou alguns benefícios para a burocracia pública, mesmo tendo um contexto político e econômico tão desfavorável.

Assim como em sua primeira gestão, o presidente promove centralização administrativa, na tentativa de insular seus órgãos estratégicos de interesses políticos.

Entretanto, no cenário democrático foi bem mais difícil colocar em manobras órgãos detentores de tanto poder de decisão, por mais que se tentasse utilizar justificativas técnicas para fazê-lo (NUNES, 2003).

Isto se deve muito as práticas de patronagem e clientelismo que estavam intimamente intrincadas ao sistema político brasileiro, o que gerou um debate entre tecnoburocratas e membros de partidos políticos dentro do aparelho do Estado. “Esses técnicos, em importantes e influentes posições, desprezavam os partidos políticos por sua irracionalidade e apoiavam iniciativas administrativas que driblassem os partidos através da ação executiva” (Idem, 2003:96).

Contudo, Vargas precisava do apoio político para conseguir governar, o que tentou fazer com nomeação ministeriais de figuras oriundas dos partidos dominantes. Assim, obtinha-se espaço para a criação de agências executivas técnicas, dentre as quais a principal foi a Assessoria Econômica (COSTA, 2008).

Esse órgão foi baseado fundamentalmente na técnica, composto apenas por especialistas burocratas de notório conhecimento em economia e administração. Sua missão era planejar diretamente para a presidência os macroplanos de desenvolvimento do país, sendo o primeiro órgão permanente da história brasileira que atuou de forma impactante nesse sentido (NUNES, 2003; ABRUCIO et al, 2010).

Ademais, foi de extrema importância o papel secundário que foi formalmente atribuído à agência, pois isso possibilitou o distanciamento dos embates político-ideológicos que permeavam o Congresso e os Ministérios, o que por sua vez gerou maior celeridade em sua atuação. A Assessoria foi um órgão que avançou muito em projetos que se tornaram históricos no âmbito do desenvolvimento econômico nacional:

Para se ter a real dimensão de seu significado, convém lembrar que, entre as tarefas que couberam à Assessoria, destaca-se a elaboração de projetos tais como Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Capes, Reforma Administrativa, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial (subordinada ao Ministério da Fazenda), Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, além do planejamento para a indústria automobilística, através da criação da Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, e a elaboração de projetos relativos ao seguro agrícola e ao crédito rural (D’Araújo, 1992:152).

Por fim, mesmo com o encerramento brusco do governo Vargas, o órgão ganhou prestígio e foi a base para o planejamento de agências executivas no governo seguinte.

Destaca-se também, paralelamente à Assessoria, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), órgão criado em 1952 com o propósito de ser uma agência insulada, destinada a fomentar projetos relacionados à infraestrutura. Apesar de não ter tido grande expressão nos primeiros anos devido a falta de apoio adequado do Executivo e por incapacidade de controle de seus recursos, o órgão se tornou altamente importante para implantação de projetos em outros governos (NUNES, 2003).

Entretanto, se os planos econômicos e a utilização de autarquias e agências lograram bons resultados, o mesmo não pode se dizer da institucionalização e melhoria da qualidade da administração direta. Esse artifício de insular órgãos para fugir da influência política custou a reformada da administração no período. De fato, o presidente chegou a formular uma profunda reforma administrativa no começo de seu governo, que abarcava a organização macrogovernamental e algumas questões estruturais relativas ao funcionalismo. “No entanto, a reforma, que chegou à condição de Projeto de Lei, jamais foi posta em prática, até porque o imobilismo decorrente do seu ocaso o impediu de fazê-lo” (MARTINS, 1997:55).

Depois do término do governo Vargas, Café Filho assume e conduz a transição para a próxima eleição democrática. Numa articulação PDS-PTB, Juscelino Kubitschek é eleito presidente em 1956 com pequena margem de vantagem contra a candidatura da UDN. Representando o PTB, João Goulart é consagrado vice-presidente, com amplo apoio da classe operária (FAUSTO, 1996).

O grande propósito de Juscelino era promover o chamado nacional-desenvolvimentismo, diferenciando-se de Vargas, na medida em que promovia uma integração entre a estratégia de substituição de importações e a participação do capital estrangeiro.

De fato, primeiramente houve a definição das metas estratégicas fundamentais que deveriam ser guiadas pelo governo para o desenvolvimento do país. Quanto a isso, não havia tantas discordâncias, tendo em vista que, na época, até nomes importantes liberais entendiam que o Estado seria o único que reunia condições para promover o crescimento econômico de forma eficaz (NUNES, 2003).

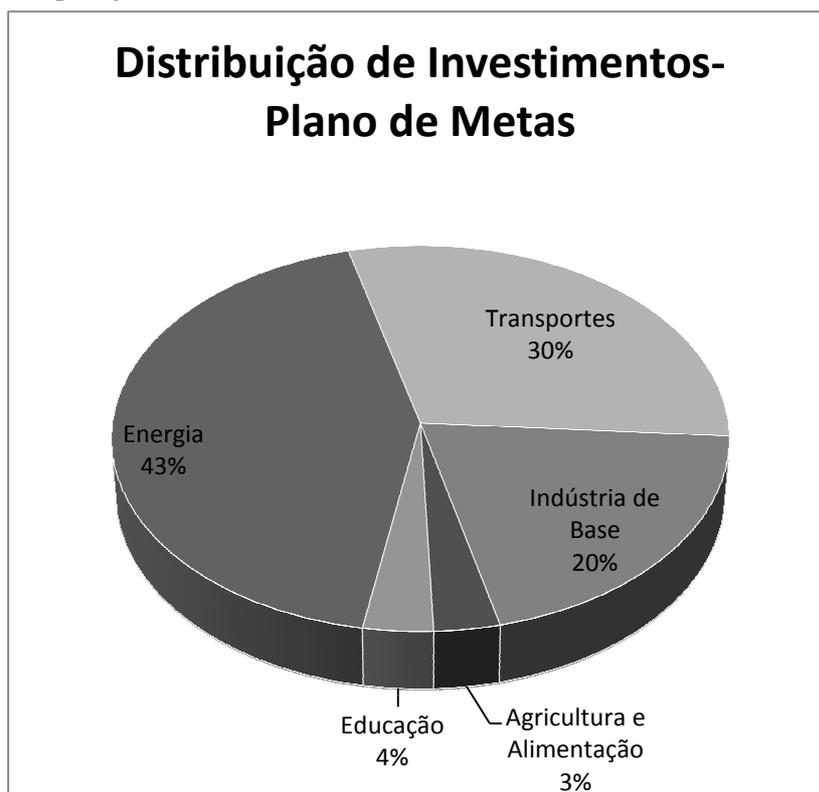
Contudo, havia dissonâncias com relação à forma pela qual este processo deveria ser conduzido. De um lado, havia os técnicos da SUMOC que tinham pretensão de liberalizar o comércio, estimular investimentos estrangeiros e limitar a atuação do Estado. Com outra visão, havia aqueles ligados ao BNDE e a Assessoria Econômica, que privilegiavam forte intervenção estatal e controle rígido sobre a entrada de recursos externos (Idem, 2003).

O presidente articula uma estratégia para fazer uma junção dessas duas filosofias, por meio de um sincretismo político que denotava como pano de fundo a busca incessante pelo nacional desenvolvimentismo. Isso foi possível, em grande medida, devido aos critérios de seleção e divisão de estratégias para cada órgão. Nunes (2003) aponta que houve sim debates acalorados, mas, em virtude de a seleção de pessoal excluir explicitamente qualquer vinculação política (que se mostrava viciosa devido à natureza clientelista e elitista da estrutura dos partidos), essas disputas se mantiveram no âmbito racional, o que possibilitou que fosse formulada uma estratégia combinada das duas formulas.

Quanto ao âmbito político, Juscelino utilizou a força de seu partido e o PTB de João Goulart com seu apoio dos trabalhadores para controlar a situação. Enquanto o PSD uma grande quantidade de ministérios sob seu domínio e tinha uma extensa rede clientelista na administração, executada principalmente pelas pastas de Viação e Obras Públicas, Justiça, Agricultura e Fazenda, Jango controlava o Ministério do Trabalho, os sindicatos e institutos de previdência (Idem, 2003).

Consolidou-se então um plano chamado de “50 anos em 5”, que previa a planificação do Programa de Metas por meio da utilização da chamada administração paralela. Esta seria o resultado da criação de agências executivas compostas por profissionais especializados em suas áreas, que evitavam ligações com empresários, políticos, militares e jornalistas. O foco seria o desenvolvimento da infraestrutura do país, deixando questões de bem-estar social em segundo plano. Os dados abaixo evidenciam isso:

Figura 1: Composição de investimentos Plano de Metas



Fonte: Fausto, 1996

Foram criados grupos de trabalho em consonância com as necessidades setoriais e grupos executivos para realizar manobras que viabilizassem a implementação dos projetos. Destaca-se que estes últimos contavam com membros diretamente relacionados com as instituições que seriam alvos diretos ou indiretos das ações. Isto facilitava a execução porque se houvesse necessidade de concessões tarifárias, construção de infraestrutura acessória ou qualquer outra facilidade, os envolvidos viabilizavam tal realização. Por sua vez, os volumosos recursos foram obtidos mediante aprovação do Congresso, propiciando a execução dos projetos por meio da administração indireta, o que não permitia que houvesse cortes orçamentários (NUNES, 2003).

A coordenação geral foi feita pelo Conselho de Desenvolvimento que “visava integrar as iniciativas setoriais e abrigava membros destas e da Presidência, além de dar espaço para articulação de interesses.” (ABRUCIO et al, 2010:45). Foi criado um sistema com forte interligação, guiado por membros experimentados no setor público que garantiram a gerência dos projetos.

Para simbolizar as conquistas de seu governo realizou-se a construção da cidade de Brasília, com o intuito de ser a nova capital federal. O projeto, elaborado por Lúcio Costa e Oscar Niemayer, foi feito com base em princípios nacionalistas e modernistas, que vislumbrassem uma perspectiva de otimismo para a prosperidade do vazio da região centro-oeste e inspiração para o momento desenvolvimentista. A obra, de grande vulto, foi executada no prazo de quatro anos (1956-1960) (COSTA, 2008).

Contudo, há de se ressaltar os problemas deixados pelo governante mineiro, pois, apesar de ter obtido êxito em suas realizações, o custo econômico disso foi um desequilíbrio do balanço de pagamentos nacional e aumento da dívida externa, em virtude da grande entrada de capital estrangeiro para financiar obras. Ademais, o esquema de patronagem e clientelismo utilizado para manter os partidos de oposição favoráveis ao modelo de agência forçou milhares de nomeações políticas, corroendo a universalidade de seleção promovida pelo DASP (NUNES, 2003; ABRUCIO et al, 2010).

Além disso, no âmbito da administração direta não houve nenhuma evolução, já que não se conseguiu aprovação nem dos projetos da Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática) e da Cepa (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), duas tentativas de realizar as chamadas reformas globais.

A primeira tinha como objetivo principal promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e a delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de contas das autoridades. A Cepa teria a incumbência de assessorar a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa (COSTA, 2008:848).

Dessa forma, o governo Juscelino denota, assim como o segundo governo Vargas, que houve a utilização eficiente da burocracia pública de modo artificial, pois as medidas foram tomadas por órgãos da administração indireta não institucionalizados, mantendo-se clientelismos, patronagens, fisiologismos e a ineficiência da gestão cerne da burocracia pública.

## Ditadura e transformação

A sucessão de Juscelino foi um tanto atípica com o caricato Jânio Quadros vencendo a eleição com ampla margem e governando por apenas 7 meses. A estratégia para vencer essa eleição foi utilizar uma linguagem de grande apelo popular em seus discursos e enfatizar que iria “varrer” a corrupção e os vícios da gestão pública brasileira. Por fim, acaba governando de modo extremamente personalista e dando ênfase a assuntos de pouca relevância como a proibição de “lança perfumes” e biquínis, e apoiando figuras controversas para o contexto brasileiro, como sua aproximação com o recém empossado no regime socialista de Cuba, Fidel Castro. Isso faz com que ele se isole e seja forçado a renunciar, sem tomar grandes medidas que influenciassem a burocracia (FAUSTO, 1996).

O então vice-presidente João Goulart assume a presidência em 1961 sob forte suspeita de convergência ao comunismo, em virtude de seu histórico de proximidade com os operários e de compromissos internacionais que havia cumprido na China recentemente.

Neste contexto, Jango inicia seu governo em meio a uma crise que dura por todo seu mandato, que termina com o golpe militar executado com o propósito de impedir a suposta instalação do comunismo, tendo em vista as ações do presidente favoráveis a reforma agrária e a nacionalização de empreendimentos ligados ao setor petrolífero. Além disso, o Brasil atravessava um momento de grande turbulência econômica, com grave alta da inflação e crescimento do PIB diminuindo acentuadamente (Idem, 1996).

As tentativas do presidente de mudar o quadro durante seu governo foram por meio das Reformas de Base, de clara orientação esquerdista. A proposta envolvia os âmbitos bancário, fiscal, urbano, agrário, universitário e administrativo. “Esse pacote de medidas enfrentava forte oposição dos setores militares que viam na ação política orientada para suboficiais e praças uma grave ameaça à disciplina” (COSTA, 2008:849).

Mesmo diante de tamanha tensão, foi dado início aos trabalhos da reforma administrativa, que tinha uma suntuosa proposta de reformulação global da gestão, por meio da Comissão Amaral Peixoto. No final de 1963 foram elaborados projetos que vislumbravam uma evolução do modelo daspiano, por meio de “uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do

sistema de mérito do sistema público; novas normas de aquisição e fornecimento de material do sistema público” (WAHRLICH, 1984:51). Entretanto, esses projetos foram enviados ao congresso e nenhum deles foi aprovado.

Outro ponto importante da gestão de Jango foi a aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que preconiza normas gerais de contabilidade, finanças e orçamento para o governo. O projeto dessa norma havia sido feito ainda na década de 50, mas seu trâmite no Congresso se mostrou extremamente moroso, devido à falta de empenho na apreciação de matérias de cunho administrativo que cerceou aquele período. Assim, cerca de duas semanas antes de sua queda Jango consegue a aprovação da lei que vigorou com força as contas nacionais até os dias atuais (Idem, 1984).

Quando os militares assumem o poder em 1964, é criada a Comestra (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), que retoma as bases do projeto e o remodelam de acordo com sua visão em um longo expediente de 36 meses, sob a coordenação do tecnocrata Roberto Campos (COSTA, 2008).

Esse esforço resultou no conhecido Decreto-Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, documento que é praticamente uma lei orgânica de funcionamento do setor público, na medida em que estabelece termos, normas e princípios de funcionamento para a administração, de forma consistente e fundamentada.

Martins enaltece que o decreto representa o pilar fundamental da gestão militar com relação ao compromisso que este governo assumiu em aprimorar o funcionamento da máquina pública, pois estabelece uma “radical reestruturação da administração pública federal” e visa operacionalizar o “modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica fundamental foi o predomínio da racionalidade funcional” (MARTINS, 1997:56).

A estrutura básica da nova proposta se fundamenta em cinco pontos fundamentais:

1. Princípios: planejamento, descentralização, delegação de autoridade e coordenação e controle;
2. Expansão da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias);
3. Fortalecimento e expansão do mérito;

4. Diretrizes para formulação de um plano de classificação de cargos;
5. Reorganização da estrutura do governo em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica (WAHRLICH, 1984).

Quem toma a frente deste processo é a Secretaria de Planejamento, que é responsável pela orientação geral de todos os ministérios por meio da gestão dos sistemas de planejamento, contando com unidades desses em todas as pastas, controle do contabilidade e auditoria, bem como o comando geral sobre todas as estatais (Idem, 1984).

Concomitantemente com esta reforma estrutural, houve um esforço no levantamento de informações, que foi fundamental para o aprimoramento do planejamento, tendo como principal ícone desse fato a criação do Instituto de Economia Aplicada (IPEA) (ABRUCIO et al, 2010).

Outrossim, o período ficou realmente marcado pela expansão do Estado por meio da administração indireta, através da descentralização. Este processo deu “maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração, que era dividida em grau crescente de autonomia, em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista” (Idem, 2010:49). Isto proporcionou mais agilidade à máquina pública para expansão de sua intervenção no domínio econômico, evidenciando-se, assim, uma espécie de ampliação do Estado Varguista. Nesse sentido, as políticas públicas também se beneficiavam do processo, pois quando eram lançadas à agenda de prioridades do governo, se utilizavam da agilidade da administração indireta para efetivar sua implementação.

Quanto à operacionalização da reforma administrativa em si, houve uma divisão de responsabilidades entre o DASP e a Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), órgão ligado à Secretaria de Planejamento. O primeiro implementou alterações nos recursos humanos da administração direta, sendo que houve reestruturação de algumas carreiras almejando o aprimoramento da meritocracia, o que se efetivou apenas em casos isolados, como por exemplo nos cargos

de carreira da Receita Federal e do Banco Central. A Semor, por sua vez, guiou um processo de revisão geral e sistemática da estrutura organizacional, promoveu a publicação de estudos para a reforma dos serviços públicos e suplementou o DASP na questão de recursos humanos quanto ao desenvolvimento da gestão de pessoas em nível estratégico (WAHRLICH, 1984).

Nesse diapasão, foi feita a tentativa de reforma do Plano de Classificação de Cargos. Contudo, esse processo não logrou bons resultados, na medida em que “não se injetou novo vigor no enfraquecido sistema do mérito [...]. O ‘conceito de carreira’ permaneceu limitado aos escalões inferiores da estrutura de cargos, sem tocar na gerência de nível médio nem nos cargos de direção superior” (Idem, 1984:53). Se por um lado, o processo de contratação pelas autarquias era feito sob a égide da CLT, que favorecia um recrutamento com salários diferenciados e possibilidades de delineamento de carreiras mais atraentes, além de facilitar as demissões e contratações, por outro, na administração direta o que se observou foi uma exceção aos cargos superiores para que estes pudessem continuar com a prerrogativa de nomeações políticas, devastando-se completamente a ideia inicial de se fazer uma reforma que alterasse os pilares da burocracia pública.

Num balanço geral, o regime militar teve uma sustentação sólida, na medida em que o Estado promoveu um vigoroso processo de transformação administrativa, decorrente da melhoria da gestão e de esforços em busca de racionalização e eficiência, o que, por sua vez, promoveu ruptura entre política e administração. Contudo, isso só foi possível graças ao alienamento da população, causado por um esvaziamento da elite política que ficou concentrada apenas nos meios militares e a pela contundência do regime. Além disso, a sustentação desse processo só ocorreu devido às altas taxas de crescimento, que deram legitimidade ao sistema autoritário (MARTINS, 1997).

Apesar disso, ressalta-se que o sistema teve quatro problemas fundamentais que limitaram gravemente seus avanços:

- *Caráter autoritário*: afastou qualquer controle público sobre a atuação governamental, que no limite permitia ainda mais o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e a corrupção;
- *Fragmentação administrativa*: apesar de alcançar resultados pontuais, o sistema proposto de coordenação centralizado na Secretaria de

Planejamento não funcionou conforme o esperado, uma vez que não conseguiu aferir resultados e comandar alterações de estratégias dos órgãos descentralizados. De fato, isso deveu-se a falta de implantação de metas objetivas e mecanismos de controle de desempenho bem planejados;

- *Desvalorização da administração direta:* enquanto os planos celetistas de gestão de pessoal na administração indireta fluíam bem, na administração direta prevaleceu um plano de cargos mal articulado e sem incentivos, o que transformou a burocracia pública em uma multiplicação de corpos administrativos diferenciados e sem diálogos entre eles.
- *Fracasso do modelo centralizador:* houve a imposição de proliferação “de cima para baixo” do modelo de estruturas técnicas vigente na administração federal para estados e municípios sem a devida preocupação com o desenvolvimento desse modelo nos âmbitos locais, o que os mudou apenas formalmente, deixando-os ainda amplamente vulneráveis a patronagem e ao fisiologismo (ABRUCIO et al, 2010).

No final do regime, ainda houve uma notável tentativa inovadora de alteração da gestão. Foi o Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo ministro Hélio Beltrão, em 1979. Essa proposta preconizava alguns princípios que posteriormente seriam utilizados pela reforma gerencial na década de 90. Entretanto, o referido projeto encontrou muitas resistências internas relacionadas com possíveis efeitos “democratizantes” e, por isso, acabou tendo poucas ações implementadas.

## Capítulo 2: Nova Gestão Pública e Reformas Contemporâneas

### Nova Administração Pública

A administração pública brasileira pode ser caracterizada como predominantemente patrimonialista no período pré-Vargas. A implantação da ideia burocrática, introduzida principalmente na figura do DASP, impôs pela primeira vez na história do país, de forma institucionalizada, os princípios clássicos do profissionalismo, formalismo, racionalidade e impessoalidade. Assim, foi possível começar o combate ao nepotismo, clientelismo, fisiologismo e à corrupção, em prol da melhoria da gestão. Esse movimento promoveu um mecanismo de governança para a implantação de um sistema de dominação racional e legal, que privilegiasse a predominância do interesse público sobre o privado.

Apesar disso, este primeiro sistema burocrático brasileiro foi permeado por diversos vícios e disfunções, algumas das quais inclusive foram estratégias utilizadas para permitir a implantação da reforma administrativa. Como citado anteriormente, práticas de insulamento burocrático, centralização excessiva e esvaziamento político democrático permitiram o fortalecimento da administração. Essa reforma foi operacionalizado por meio da acomodação de opositores através de arranjos clientelistas. Martins resume bem o quadro resultante da reforma:

A crítica mais comum à disfuncionalidade do modelo daspeano concentra-se, todavia, no seu caráter hermético, de sistema insulado pautado linearmente nos inputs do regime de Vargas sob boa carga discricionária. Uma consequência mais imediata é a própria hipertrofia do DASP no contexto do Estado, extrapolando a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, e assumindo características de agência central de governo com poderes legislativos, que abrigaria, de fato, a infraestrutura decisória do regime do estado novo. Como consequência, teria a ação do DASP criado um divórcio entre a administração e o quadro social e econômico, sem expressão política pela via democrática. Efetiva ou não, do ponto de vista do desenvolvimento econômico gerado a partir do Estado, a modernização daspeana foi essencialmente dissociativa: implementou um estado administrativo ao largo da política, em reação à política, embora o regime usasse de expedientes típicos da velha política, tal como o clientelismo (MARTINS, 1997:54).

Essas práticas, que tentavam operar a gestão pública através do alienamento político, da acomodação de seus interesses por práticas patrimonialistas e de

insulamentos da burocracia, seguiram, não apenas o Governo Vargas, mas todas as iniciativas administrativas que buscaram dinamizar a atuação do Estado brasileiro durante o século XX. Por exemplo, no governo Juscelino a execução do Plano de Metas só foi possível graças ao acentuado isolamento das agências executivas do âmbito político. Já no governo militar, o milagre econômico foi operacionalizado em detrimento de direito civis e de um aniquilamento da participação política, executadas por meio do autoritarismo.

Aliado a isto, se tem um quadro de crise fiscal e descontrole inflacionário, que gera uma limitação na capacidade de atuação do Estado. No final da década de 80, esse cenário influenciava diversos países, incitando a necessidade de se desenvolver novos tipos de atuação da burocracia.

A partir da década de 1980, com a crise financeira dos países desenvolvidos, a crise política dos governos autoritários dos países em desenvolvimento (ademais da sua fragilidade econômica, marcada principalmente por um alto grau de endividamento externo e por altas taxas de inflação), e o desmantelamento dos estados socialistas, o sentimento geral era de que o Estado enquanto instituição estava em crise. E que, portanto, era necessário promover um processo de reforma (FLEURY, 2001 apud BAGATTOLLI, 2009:2).

Ademais, no final do século XX transformações sociais, políticas e tecnológicas imprimiam demandas diferentes que dificultavam ao Estado o pleno atendimento das necessidades da sociedade. A essas, se somaram os problemas econômicos para acentuar a necessidade de reforma.

Abrangendo fenômenos econômicos (pressão fiscal, fim do crédito internacional barato, competição em escala global), sociais (mudança dos padrões demográficos e no perfil familiar, novos problemas complexos como violência, drogas, Aids, migrações), tecnológicos (novas tecnologias de comunicação e informação, novas aplicações em saúde e conseqüente aumento do gasto público, opinião pública mais informada e exigente) e políticos (questionamento da política tradicional, proliferação de grupos de causa única, anseios de aprofundamento da democracia, perda de legitimidade dos governos e da burocracia), as pressões sobre o Estado puseram em questão o paradigma clássico da burocracia (PACHECO, 2010:186-187).

Diante deste contexto, começa a surgir um consenso entre estudiosos da administração de que o modelo burocrático “não respondia mais às demandas da sociedade e não favorecia o combate à crise econômica. Ele se mostrou, após as

inconsistências do arranjo estatal, um mecanismo ineficiente e ineficaz de governança para gerir as estruturas do Estado” (COSTA, 2012:84).

Esse cenário gera análises pioneiras nos países anglo-saxões. Os diagnósticos variam, sendo que alguns indicam a crise como gerada pelo alto grau de intervenção dos Estados desenvolvimentistas, enquanto outros evidenciam a falência planificadora dos Estados que deixaram o regime socialista. Apesar da diferença de diagnósticos, há certo consenso quanto aos parâmetros que devem ser definidos para a nova proposta de reforma pós-burocrática. O quadro geral indica necessariamente a redução da participação econômica, social e administrativa do Estado, por meio da reforma do modelo burocrático então vigente. Essas ações almejam aumentar a credibilidade e capacidade estatal, fortalecendo seu poder de governança (CAPELLA, 2000).

Este movimento geral de reformas ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). As primeiras iniciativas nesse sentido foram feitas no Reino Unido e nos Estados Unidos, em meados da década de 80. As reformas buscavam prioritariamente o corte de gastos, aumento da eficiência das atividades, estabilização macroeconômica e equilíbrio fiscal, sendo que boa parte destas iniciativas eram feitas pela privatização. Depois desta fase aguda de ajustes, se passava a uma segunda etapa, que buscava a transformação efetiva da gestão pública. A primeira fase ficou conhecida como gerencialismo puro ou *managerialism*, enquanto a segunda foi chamada de *consumerism*.

Capella explicita o funcionamento do *managerialism*:

[...] ênfase nas funções financeiras em detrimento das funções sociais do Estado; preocupação com a maximização do valor do dinheiro (“doing more with less”) e contenção de custos; privatizações (tanto em indústrias consideradas estratégicas como as de aço, carvão e companhias aéreas, quanto em setores até então monopolistas, como gás, eletricidade e telefonia); estabelecimento da administração por objetivos e da avaliação de desempenho dos funcionários públicos e das organizações; mentalidade voltada para o mercado; desregulamentação do mercado de trabalho, aliada a estímulos financeiros para funcionários mais graduados e rotatividade destes na área gerencial do governo; desconcentração organizacional (CAPELLA, 2000:42-43).

Com relação às reformas pioneiras que deram maior ênfase à primeira fase, o êxito logrado foi reduzido. Ocorre que cortes drásticos são de difícil implantação em setores fundamentais para a sociedade tais como saúde e educação e o processo para se

transferir estes serviços para o setor privado carece de legitimidade e certo prazo para implantação. Como estes serviços representam grande fatia do gasto público, os cortes executados se mostraram limitados, segundo a experiência inglesa, já que a diminuição significativa de funcionários no Reino Unido deu-se apenas no âmbito das privatizações. Por exemplo, no “importante contingente do *National Health Service* não houve redução de funcionários, mas sim, um pequeno incremento” (ABRUCIO, 1997:15).

Além disso, este foco excessivo na eficiência operacional gera deficiência na análise da efetividade do serviço público. O conceito de efetividade serve para avaliar se determinada ação atingiu o resultado esperado e, por isso, é primordial, na medida em que um serviço público deve ser medido fundamentalmente pela ótica da qualidade (Idem, 1997).

Apesar do relativo fracasso desta primeira estratégia de atuação, ela teve alguns pontos positivos. Um dos principais deles é a consciência de custos das políticas para os governantes, pois antes não havia uma visão sistemática de análise nesse sentido. Além disso, nela nascem alguns dos ferramentais gerenciais que se consolidaram como boas práticas no setor público. A implantação da administração por objetivos, com o intuito de se buscar resultados, tirando o foco apenas dos processos meio; a descentralização administrativa com o aumento de autonomia de agências e departamentos almejando a agilização dos órgãos na consecução de seus objetivos; e a delegação de autoridade aos funcionários (*empowerment*), com o objetivo de flexibilizar a rígida hierarquia do setor público, são exemplos disso (Idem, 1997).

Principalmente devido aos problemas citados anteriormente, logo na segunda metade da década de 80, há mudanças consideráveis nas iniciativas de reformas que almejam aumentar o foco no cidadão. Diante disso, ocorrem duas transformações:

Uma ligada à dinâmica intra-organizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o *managerialism*. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem, no entanto, abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços (Idem, 1997:20).

A segunda fase busca mudanças mais qualitativas. Uma “orientação inicial voltada à busca de eficiência e redução do gasto foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços, ao empreendedorismo do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e expressar se grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010:189-190). Essas mudanças são feitas mediante “um salto qualitativo na administração pública através da incorporação de práticas de gerência de recursos humanos, oriundas do setor privado, nas quais se enfatizam mudanças culturais no serviço público como forma de torna-lo mais sensível às demandas dos consumidores” (CAPELLA, 2000:43).

A adoção de práticas oriundas da iniciativa privada é utilizada, inicialmente, visando estritamente a eficiência. No *consumerism*, são agregados outros valores da gestão de empresas ligados à Gerência da Qualidade Total, que enfatiza a elevação da qualidade dos produtos para atender os consumidores. Nesta fase da reforma a introdução da perspectiva da qualidade surge no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos seus clientes/consumidores (ABRUCIO, 1997).

Na experiência britânica fica clara a mudança de foco com a introdução do programa *Citizen's Charter* (Contrato com o Cidadão). Este documento preconiza o compromisso de melhora na qualidade e direcionamento para satisfação dos cidadãos por meio da contratualização e competição para prestação do melhor serviço possível. Os principais pontos do documento são:

- divulgação das expectativas em relação à prestação dos serviços e o desempenho verificado;
  - informação sobre custos, desempenho e responsabilidades; consulta ao usuário sobre o atendimento;
  - educação dos funcionários públicos no sentido de tratarem os clientes com cortesia;
  - criação de um sistema de reclamação para os clientes; e
  - processamento eficiente e econômico dos serviços.
- (CAPELLA, 2000:44)

Além disso, há o estímulo à competição entre aqueles que prestam o serviço, partindo do pressuposto que esta irá gerar maior qualidade no serviço e permitir que o cidadão escolha o melhor. Outro mecanismo proposto é a maior destinação de recursos

para aqueles órgãos que prestam um serviço superior. De fato, objetiva-se uma competição similar ao mercado.

Outros dois fundamentos importantes do *consumerism* são a difusão do modelo contratualista e a separação entre formulação e execução de políticas públicas. O primeiro ponto propõe pactuação de acordos no fornecimento de serviços entre setor público e privado, intra setor público, por meio de descentralizações e delegações de competências e contratos entre os prestadores de serviços e os consumidores-clientes. O aumento da qualidade seria dado pelas condições de competição e controle, tanto por parte do governo quanto pelos cidadãos.

Já com relação ao segundo ponto, sugere-se que o núcleo do Estado deve se concentrar na elaboração das políticas, enquanto as agências autônomas as executam de forma despolitizada.

Contudo, esta visão tem diversos problemas. Ao operar desta maneira, ignoram-se as diferenças do consumidor de bens do mercado e do consumidor de serviços públicos. Primeiramente, alguns serviços públicos são compulsórios ou monopolistas, o que inviabilizaria a “competição” proposta. Esse modelo também viola o princípio da equidade, pois, se por um lado bonifica quem presta os melhores serviços, faz isso em detrimento daqueles que não são bem avaliados, prejudicando estes últimos que também estarão ofertando seu trabalho aos cidadãos. Na verdade, o poder de escolha é reduzido na medida em que obstáculos geográficos e financeiros dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. “Ademais, se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, estes ficarão lotados e tenderão, também, a perder qualidade” (ABRUCIO, 1997:25).

Além disso, esta separação entre o planejamento e execução tem vicissitudes. As políticas públicas de forma geral têm especificidades que exigem controle e acompanhamento na formulação, implementação e avaliação, tendo em vista que são processos complexos, diferenciados em relação a prestação de serviços comuns prestados no mercado. A proposta do modelo é de que contratos de gestão pactuados entre agências e núcleo garantam a persecução dos objetivos acordados. Contudo, esse molde de ação fundamenta-se em princípios do mercado e quando as políticas demandam que o interesse público prevaleça, este fica sob risco.

Mais grave ainda neste modelo é o enfraquecimento do Estado nas relações contratuais. Ao celebrar um contrato baseado no direito privado, o governo perde suas prerrogativas instituídas pelo direito público, que visam sempre preservar a predominância do interesse público sobre o particular. Isso significa, por exemplo, que a administração pública está impossibilitada de alterar contratos caso estes se mostrem posteriormente incompletos ou deficientes, ou mesmo lesivos ao interesse público (CAPELLA, 2000:48).

A literatura evidencia que o conceito mais adequado é o de “cidadão”, na medida em que este envolve mais direitos e maior participação das pessoas na sociedade, superando o papel “passivo” de consumidor proposto no *consumerism*, que propaga apenas o direito de escolha de serviços.

Na verdade, a cidadania está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Desta forma, mecanismos como os do *Citizen's Charter* — cujo nome não corresponde à realidade, pois este programa é direcionado ao consumidor — só enfatizam um aspecto da cidadania, o de controlar as políticas públicas. O consumidor é, no mais das vezes, um cidadão passivo (ABRUCIO, 1997:24).

O movimento “reinventando o governo” também teve grande influência nessa onda de alteração de paradigmas. Esta expressão vem do livro de Osborne e Gaebler de 1990, de mesmo título, que tem em seu bojo a propagação do gerencialismo do setor privado para a administração pública. Este movimento se desenvolveu na segunda metade do século XX, propondo uma nova dinâmica às empresas americanas baseados no incentivo a inovação de processos por meio de desenvolvimento tecnológico, enaltecimento da função de estratégia baseada em metas e resultados, difusão de tecnologias de informação e comunicação, empreendedorismo individual e coletivo, dentre outros. Seus conceitos cristalizaram-se principalmente por meio de duas metodologias de gestão que foram adotadas pela maioria das empresas nos anos 80: administração da qualidade total, que prima pela constante melhoria de processos e eficiência produtiva; e reengenharia, que promove uma reestruturação drástica da empresa por meio de rearranjos organizacionais, terceirização de atividades que não agregam valores e uso intensivo de novas tecnologias, com fins ao alcance de metas e resultados (PAES DE PAULA, 2005).

A proposta dos autores, em consonância com as tendências intelectuais de estudos sobre o tema da época, defendia “a falência da organização burocrática e

argumenta que essas características organizacionais não se adaptam mais ao atual contexto, que exige instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade” (Idem, 2005:61). Além disso, os autores identificam experiências americanas de sucesso que tiveram como norte a competição entre prestadores de serviços públicos, transferência de controle das atividades públicas para a comunidade e gestão baseada em metas.

Contudo, apesar de haver um aprofundamento na discussão da gestão em si, a proposta relatada também apresenta limitações, na medida em que possui muitos pressupostos similares ao ideário britânico, ou seja, baseia-se na proposta de diminuir o papel do Estado, na privatização e na eficiência estrita da gestão. Ocorre que os resultados evidenciam falhas na obtenção de diminuição de custos e melhoria da atuação dos governos. Nos Estados Unidos, o governo Reagan foi um dos empreendedores mais assíduos desta forma de administração e em sua gestão os gastos públicos aumentaram 30% no período de 1980 a 1985, sendo que “pesquisadores notaram que ocorreu uma transferência de fundos federais do setor social para o setor militar, que tiveram aumento de 100% no mesmo período” (Idem, 2005:67).

Não obstante, fica caracterizado também que a adoção de políticas de redução de gastos em áreas estratégicas impacta negativamente na segurança para realização de negócios. No Brasil, por exemplo, se o Estado se relegar a empreender investimentos em energia, será gerada expectativa negativa para implantação privada de indústrias que demandem grande infraestrutura para seu sucesso produtivo. Assim, a redução da atuação do Estado pode gerar retração de investimentos.

Além disso, “é ingênuo basear a eficiência governamental **apenas** em redução de custos, pois o sucesso das decisões políticas e administrativas se relaciona com uma gama bem mais complexa de fatores” (Idem, 2005:67, grifo nosso).

Por outro lado, Abrucio evidencia os desafios que esta abordagem se propõe a resolver fazendo um redirecionamento da atividade governamental:

[...] tentando conjugar no setor público qualidade com eficiência, flexibilidade organizacional com *accountability*, criatividade com busca de equidade. Estas combinações de valores de fato não são fáceis de serem obtidas; contudo, o desafio é exatamente este: encontrar novas saídas através da imitação do que deu certo (inclusive no setor privado) e tentar sempre inovar. Tudo isto numa era de escassez, rápidas mudanças sociais (no padrão de emprego, por exemplo) e tecnológicas, globalização e, como já foi dito antes, falta

de um consenso totalmente estruturado acerca de qual deve ser o papel do Estado (ABRUCIO, 1997:36).

A evolução adaptativa desses primeiros movimentos leva primeiramente à consolidação da inclusão da agenda de reforma na maioria dos países, tendo em vista que há uma conscientização de governo e população acerca da imperiosa necessidade de melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos. Além disso, diante das críticas aos modelos anteriores, novos valores e formas de funcionamento vão sendo agregadas. O papel participativo do cidadão no controle da qualidade do serviço público e mecanismos de accountability e transparência são evidenciados nos debates. Na gestão, são enfatizados valores como o princípio da “boa governança”, o comportamento ético, equidade, habilidade para colaboração, liderança e sustentabilidade. Por fim, é importante ressaltar também a alteração da forma de articulação do Estado que inicialmente era tido como hierárquico, depois passa a ser “terceirizado”, na medida em que transfere atividades para o setor público e “mais recentemente as tendências apontam para Estado rede – quando o Estado trabalha em parceria internamente (coordenação intragovernamental) e com ampla gama de atores não estatais, e desempenha a liderança estratégica dessa rede, em busca da maximização do valor público” (PACHECO, 2010:190).

Apesar do modelo burocrático não ter sido completamente alterado, houve uma mudança de paradigma, conforme sintetiza Salione:

Nenhum modelo de administração rompe totalmente com os preceitos do anterior, havendo sempre uma continuidade, sem que o modelo precedente seja integralmente abandonado. No caso da transição do modelo burocrático para o gerencial, houve uma evolução, mas foram conservados, de forma flexibilizada, alguns princípios, tais como: admissão por critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, avaliação de desempenho, o treinamento. Contudo, a principal mudança refere-se à forma de controle, que antes era realizado a priori e focava-se nos processos, passando a concentrar-se nos resultados e a ser feito a posteriori. Ainda, há uma evolução no conceito de “interesse público”. Enquanto no modelo burocrático o interesse público acabava se misturando ao próprio interesse do aparato do Estado, no modelo gerencial o interesse público passa a ter como foco o atendimento das necessidades do cidadão, contribuinte de impostos e destinatário de serviços (SALIONE, 2013:23).

Este movimento começa a ganhar força no Brasil no governo Collor, mas é implementado com práticas concretas na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

## Ferramentas da Nova Gestão Pública

Apesar de não haver uma receita fixa para adoção de uma estratégia de intervenção baseada na NGP, tendo em vista que há certa heterogeneidade nas reformas ocorridas pelo mundo, pode ser definido um conjunto comum de práticas que são normalmente adotadas. Estas podem ser resumidas pelos traços comuns observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico:

- a administração pública tem se tornado mais eficiente, mais transparente e voltada para o usuário; mais flexível e mais focada em desempenho;
- os governos têm se tornado mais abertos, mais transparentes e acessíveis, utilizando um amplo leque de medidas como consultas públicas e outras medidas de interação com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas; 90% dos países-membros adotaram lei de liberdade de acesso à informação e ouvidorias; 50% publicaram padrões de atendimento aos usuários de serviços públicos;
- a maioria dos países introduziu mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; 72% incluem dados relativos a desempenho não financeiro em seus documentos orçamentários;
- há mudanças nas formas de controle, substituindo o controle *ex ante* pelo controle *ex post* e desenvolvendo novas formas de controle interno. O controle sistemático, mas ineficiente sobre regularidade e legalidade de transações individuais, tem sido substituído por formas não sistemáticas, porém mais eficientes de verificação sobre a operação adequada do sistema;
- os governos têm empreendido mudanças na macroestrutura com a criação de novos formatos organizacionais e a multiplicação das *agencies* ou *arm's lenght public bodies*, aos quais são concedidos graus variáveis de autonomia em troca de responsabilização por resultados;
- adoção de mecanismos de mercado ou quase-mercado como *vouchers* ou competição de resultados; nos casos mais bem-sucedidos em termos de melhoria dos serviços prestados, tais inovações são acompanhadas por instrumentos de boa governança, responsabilidade e *accountability* evitando a confusão entre ganhos privados e interesse público;
- mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários. Em muitos países, os vínculos empregatícios dos funcionários públicos têm se tornado mais próximos do setor privado, por meio de alterações no *status* legal e nas condições de emprego. Políticas de individualização das relações contratuais têm se tornado comuns; hoje, dois terços dos países da OCDE utilizam contratos de trabalho com base em resultados e alguma forma de remuneração variável por desempenho;

- a emergência de um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas: os dirigentes públicos, dos quais se requer competências específicas de direção, aos quais se concede o “direito de dirigir”, a partir da contratualização prévia de resultados e de critérios de racionalidade econômica. Vários países revisaram seus estatutos da função pública, destacando um estatuto específico para os ocupantes dos cargos de direção, passando a contratá-los com base em resultados, e admitindo ingressos laterais (de não-funcionários) em postos de direção. (PACHECO, 2010:187-188)

Ademais, é interessante estabelecer uma comparação entre os paradigmas da burocracia e as propostas contemporâneas. A tabela abaixo mostra esses elementos:

Quadro 1: Administração burocrática e pós-burocrática

<i>Bureaucratic Paradigm</i>	<i>Post-Bureaucratic Paradigm</i>
- Public Interest	- Results citizens' value
- Efficiency	- Quality and value
- Control	- Production
- Specify functions, authority and structures customers	- Winning adherence to norms
- Justify costs	- Identify mission, services and outcomes
- Enforce responsibility	- Deliver value
- Follow rules and procedures	- Build accountability
- Operate administrative systems	- Understand and apply norms
	- Identify and solve problems
	- Continuously improve processes
	- Separate service from control
	- Build support for norms
	- Expand customer choice
	- Encourage collective action
	- Provide incentives
	- Measure and analyse results
	- Enrich feedback.

Fonte: Barzelay,1992 apud Capella 2000, p.39

Por fim, importa também elucidar as principais doutrinas propostas pelo movimento e as fundamentações que as compõem:

Quadro 2: Fundamentos da Nova Gestão Pública

<b>Doutrina</b>	<b>Significado</b>	<b>Justificativa</b>
Utilização de gestão profissional das organizações públicas	Gerentes visíveis no topo da organização, livres para gerir utilizando poder discricionário	Accountability requer clara atribuição de responsabilidades e não difusão de poder
Padrões explícitos e mensuração da performance	Metas e objetivos bem definidos e mensuráveis por meio de indicadores de sucesso	Accountability significa alvos claramente definidos; eficiência requer um forte olhar sobre os objetivos
Grande ênfase nos controles de produtos (outputs)	Alocação de recursos e recompensas são ligadas à performance	Necessidade de pressionar pelo alcance de resultados mais do que por processos
Descentralização/desagregação de unidades no setor público	Desagregar o setor público em unidades corporativas de atividade, organizadas por produtos com controle sobre seu orçamento	Tornar as unidades autogerenciáveis; dividir a provisão e a produção, utilizando contratos ou franquias tanto dentro quanto fora do setor público
Buscar uma grande competição no setor público	Mudar para contratos com cláusulas bem definidas e procedimentos públicos especializados; introdução de disciplinas de mercado no setor público	Incentivar a rivalidade via competição como sendo a chave para menores custos e melhores padrões
Ênfase no estilo de gestão prática do setor privado	Sair da ética do serviço público tradicional para regras mais flexíveis de pagamento, contratação, etc.	Necessidade de aplicar ferramentas de gestão do setor privado já testadas, no setor público
Ênfase na melhora da disciplina e da economia no uso dos recursos no setor público	Cortar custos diretos, diminuir treinamentos, limitar custos de conformidade para os negócios	Necessidade de checar as demandas por recursos do setor público, e fazer mais com menos

Fonte: Hood, 2004 apud Lemos, 2009, p.12

Tais caracterizações evidenciam que é possível sintetizar em alguns conceitos norteadores a operacionalização administrativa das iniciativas consonantes com a NGP: eficiência administrativa (medida por indicadores de desempenho), contratualização (seja entre órgãos da administração direta ou por meio da transferência de atribuições da administração à terceiros), *accountability* (transparência e prestação de contas), planejamento estratégico, e políticas de recursos humanos (capacitação e planos de carreira) e flexibilização (privatização, descentralização e regimes de trabalho)

A seguir serão analisados mais profundamente tópicos representativos destes mecanismos: contratualização, *accountability*, planejamento estratégico e gestão de pessoas.

## Contratualização

Uma das grandes estratégias da NGP para melhorar a qualidade do serviço público é a transferência de atribuições do Estado a terceiros, com o intuito de reduzir o tamanho do setor público, promover mecanismos de mercado na prestação dos serviços tais como competitividade e foco no cliente, bem como flexibilizar a execução destes, com vistas a trabalhar numa lógica de controle por resultados.

Os contratos de gestão originam-se no direito francês, onde surgiram como forma de controle vertical intragoverno na relação com empresas estatais, ou seja, como meio de controle dentre os órgãos da própria administração. Além disso, também eram utilizados como forma de controle sob entidades privadas que recebiam algum tipo de recurso público (PREDICARIS, 2012 apud DI PIETRO, 1996).

Abrucio explicita os pressupostos que motivam a utilização de contratos no setor público:

A criação de relações contratuais origina-se de três pressupostos. O primeiro é de que numa situação de falta de recursos, como a atual, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo, quase como consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o último pressuposto refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual (ABRUCIO, 1997:23).

No âmbito da NGP, o foco da contratualização é intensificado, passando a se utilizar de relações mais elaboradas e abrangentes.

Uma das características mais importantes destes acordos é a promoção da flexibilidade organizacional em troca do cumprimento de resultados. Além disso, esse processo está ligado também a uma alteração mais profunda do funcionamento do aparelho estatal, que é chamado de *agencification* e prevê que as entidades sejam voltadas à propósitos específicos e para isso tenham mecanismos de gestão diferentes da administração direta (PACHECO, 2010).

Pacheco propõe uma caracterização do tema que explicita isso:

O contrato de resultados (ou acordo-quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles

vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas 'agências'). Tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Promove um par de atributos inseparáveis, à luz das reformas gerenciais: autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados.

Por meio de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade em troca de algum grau maior de flexibilidade ou apenas de previsibilidade, a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas) (Idem, 2004:2).

Outro aspecto importante neste mecanismo de gestão é este último ponto apontado por Pacheco: a alteração da forma de controle. A NGP propõe que seja dada ênfase no controle *a posteriori*, na medida em que “a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas) pelo controle baseado em resultados e certa competitividade administrada que dá visibilidade aos resultados alcançados” (Idem, 2010:197).

Importa ressaltar também a diferença entre contratos tradicionais e contratos de gestão, evidenciando os benefícios trazidos quanto ao estabelecimento de resultados a serem alcançados, com o intuito de melhorar o controle sobre a qualidade dos serviços:

[...] a principal diferença entre contratos tradicionais e contratos de gestão é a definição de objetivos e metas mensuráveis para a organização, a partir de um planejamento estratégico preestabelecido, uma prática também conhecida como gestão por resultados (GPR). Do ponto de vista do núcleo estratégico de governo, é vantajoso no sentido de prestação de contas e controle, sendo que na visão da organização, busca-se melhoria contínua e motivação. De forma geral, uma meta é definida com o objetivo de incentivar ações e comportamentos em uma determinada direção, com a consequência de aperfeiçoar o controle sobre o sistema (PREDICARIS, 2012:34).

Nesta sistemática é promovida mais uma das propostas da NGP, na medida em que há a separação ente avaliação e execução. O governo (núcleo central) figura como órgão de controle e direção, sendo que o contratado se responsabiliza pela prestação de serviços com qualidade, e lhe é permitido, para isso, atuar com flexibilidade e autonomia. Assim, é de suma importância o empenho minucioso no estabelecimento das metas e resultados mensuráveis, consonantes com um planejamento estratégico adequado aderente com os interesses públicos (Idem, 2012).

Contudo, esta definição de metas e a autonomia oferecidas podem causar vícios à prestação do serviço caso não haja uma mudança de paradigma na relação contratual. Isso porque o órgão prestador funciona com base na lógica do mercado, o que quer dizer que seu objetivo principal é o lucro, enquanto para a administração o que importa é o atendimento do interesse público. Um dos perigos é a inflexibilidade do prestador quanto ao cumprimento das cláusulas do contrato, na medida em que estas podem ser utilizadas de forma rígida e formalista. Nestes casos, pode-se chegar a extremos, como em casos de hospitais na Nova Zelândia que suspenderam atendimentos por terem atingido suas metas. Isto denota o enfraquecimento do Estado nas relações contratuais, uma vez que ao celebrar um contrato fundado no direito privado, há perda das prerrogativas do direito público que preveem a predominância do interesse público sobre o particular (PACHECO, 2004; CAPELLA, 2000).

Importa ressaltar também outro potencial problema na relação contratual: a assimetria de informações. Como a elaboração dos contratos envolve um processo negocial, ambas as partes vão procurar benefícios e, levando em conta que também há a promoção de competição entre agências do governo, compradoras e vendedoras de serviços, estas tendem a buscar maximizar seu desempenho. Nesse sentido, “considerando a possibilidade de informações assimétricas, os contratantes podem subavaliar seu potencial, de forma a facilitar o cumprimento de metas, e o Estado pode ter dificuldades técnicas em avaliar o desempenho destas unidades” (CAPELLA, 2000:48).

De fato, no Brasil houve limitações à implantação de mecanismos baseados na contratualização no âmbito federal. Além de terem ocorrido poucos casos de implantação, mesmo nestes as flexibilidades pactuadas tiveram “pouca relevância na gestão, visto seu caráter primordialmente operacional” (OLIVEIRA, 2012:46). Por outro lado, no âmbito estadual a última década teve algumas contribuições importantes, mas implementadas de forma limitada. No Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo iniciativas nesse sentido aprimoraram o alcance de metas, contudo, isto foi realizado apenas por meio de pagamento de bônus aos servidores, sem ter havido o câmbio flexibilidade por resultados. O caso de maior sucesso é identificado em Minas Gerais:

Entre todas as experiências estaduais, Minas Gerais se destaca no cenário nacional pela abrangência e continuidade de suas iniciativas de reforma da gestão pública, a partir do programa Choque de Gestão, criado em 2003, que envolve planejamento estratégico, foco em resultados e contratualização de resultados em todas as áreas do

governo, com pactuação de metas e concessão de flexibilidades gerenciais. Com seu modelo de gestão, Minas Gerais tornou-se um case, uma referência nacional e internacional de administração pública gerencial (Idem, 2012 apud GOMES, 2009, p. 18).

Diante das possibilidades de sucesso e dos potenciais problemas, dois fatores são fundamentais para o bom funcionamento da contratualização: as análises das formas de mensuração de resultados e o gerenciamento da transparência das ações e a prestação de contas constantes (accountability).

## *Accountability* e mensuração de resultados

Para que seja possível o acompanhamento e participação da população no processo de formulação e avaliação de políticas públicas, a transparência da atuação do Estado é fundamental em uma sociedade democrática. Os agentes responsáveis (principalmente políticos e burocratas) devem ser avaliados segundo os resultados, de modo que possam haver meios objetivos que propiciem recompensas ou punições.

De fato, há uma forte ligação do *accountability* com a Gestão para Resultados. Inclusive, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) elenca cinco formas de avaliação da administração pública: pelos controles clássicos, pelo controle parlamentar, *pela introdução lógica dos resultados*, *pela competição administrada*, *pelo controle social* (CLAD, 2006).

Os três itens destacados têm forte ligação com o paradigma da NGP, na medida em que a utilização da lógica dos resultados mostra que a avaliação deve ser feita pela comparação entre metas estabelecidas e resultados alcançados. A competição remete a estímulos a premiações ou mudanças quanto ao desempenho apresentado por pessoas ou organizações, haja vista que o setor público vigora a estabilidade que pode servir como desmotivador de desempenho. Por fim, o controle social enaltece que o acompanhamento dos cidadãos quanto a seus representantes deve ser constante e não apenas em períodos eleitorais.

A discussão sobre o dever do Estado em ser *accountable* tem diversas implicações sobre o funcionamento das propostas da NGP. Parte-se primeiramente de uma definição geral sobre quais matérias devem ser alvo da transparência e como cada uma delas deve ser abordada. Inicialmente, pode-se dividir a avaliação, quanto às ações da administração, entre procedimentais e substantivas, conforme mostra Marcos Pó:

Nos aspectos procedimentais estão os requisitos operacionais da atuação das agências, como a obrigatoriedade de realizar consultas públicas, necessidade de disponibilizar documentos com o embasamento e justificativa das suas decisões, prestação de contas periódicas perante o Congresso Nacional, etc. Os aspectos substantivos referem-se aos resultados efetivos da atuação dos órgãos burocráticos, como os impactos das políticas levadas a cabo, a aplicação dos recursos, emissão de regulamentos, entre outros (PÓ, 2004:34).

O autor mostra que no primeiro caso devem ser analisados os meios de cumprimento das normas burocráticas, mais ligadas a procedimentos. São exemplos

controles procedimentais: obrigações legais de fazer consultas públicas, mostrar o embasamento das decisões, disponibilizar documentos técnicos. Este tipo de controle é mais fácil de ser executado pois se trata de aspectos mais facilmente verificáveis (Idem, 2004).

Com relação aos aspectos substantivos existe maior dificuldade quanto a sua mensuração e estabelecimento de parâmetros, o que os torna mais complexos quanto ao *accountability*. Neste caso, estão presentes objetivos múltiplos, dificilmente passíveis de redução numa única dimensão, diferente do que ocorre nas empresas privadas que privilegiam os critérios financeiros. E é neste último aspecto que se fundamenta boa parte das propostas da NGP (Idem, 2004).

É importante também indicar as formas de controle evidenciadas por Sano em duas vertentes importantes de *accountability*: vertical e horizontal:

A procura por respostas ou indicações que apontem caminhos a serem seguidos pode ser iniciada a partir da divisão dos diferentes mecanismos de responsabilização em dois grupos: vertical e horizontal. A dimensão vertical da *accountability* tem nas eleições seu principal representante e traz para a cena o mecanismo tradicional de premiação e castigo. O “prêmio” para um bom governante é sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio; e o “castigo” é exatamente o oposto, ou seja, a chegada ao poder de seus adversários políticos. [...] A outra dimensão de *accountability* corresponde aos mecanismos horizontais, ou o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. O desenvolvimento da democracia também trouxe novas instituições que complementam o controle mútuo exercido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SANO, 2003:38).

A partir desta distinção, é possível estabelecer quais são os segmentos responsáveis pela gestão do *accountability* e qual tipo de responsabilização estes podem lançar mão para contribuir com a melhoria do acompanhamento da performance dos órgãos públicos. A tabela abaixo evidencia essas correlações:

Quadro 3: Controle x Responsabilização

	<b>Tipo de Responsabilização</b>			
	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados
<b>CONTROLADORES</b>				
<b>Políticos</b>	X			X
<b>Burocratas</b>		X		X
<b>Sociedade</b>			X	X

Fonte: Sano, 2003:39

Como se pode notar, o controle por resultado perpassa todos os tipos de accountability. Os controles clássicos são a divisão de poder que almeja evitar abusos, tais como os mecanismos formais de acompanhamento da legalidade dos atos e procedimentos (controle de procedimentos), e o mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes executivo e legislativo (controle parlamentar), e o controle social que se baseia fundamentalmente nas eleições, incluindo mecanismos de participação como as audiências públicas. Todos estes tipos de acompanhamento de alguma forma têm seu escopo irrestrito na medida em que não preveem uma integração de informações entre eles. É nesta seara que o controle por resultados pode funcionar como maneira genérica de controle, podendo ser utilizada por todas as partes. Além disso, as dimensões verticais e horizontais também são atendidas de forma equânime pela gestão por resultados, enquanto na responsabilização usual, a horizontal serve apenas ao controle parlamentar e de procedimentos enquanto a vertical é utilizada pelo controle social (Idem, 2003).

Para além da transversalidade de seu uso é importante estabelecer as melhores formas de aferir os resultados. Uma das discussões mais relevantes sobre o tema refere-se aos critérios que devem ser adotados para definição de indicadores.

Os indicadores são complexos, visto que “não são simplesmente dados, mas uma balança que permite pesar os dados ou uma régua, que nos permite aferir os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc., dos processos e objetivos dos eventos”. Eles também devem ser entendidos como expressões dos efeitos das informações qualitativas ou quantitativas do que ocorre na organização. “O indicador

indica ou sinaliza, permitindo caracterizar ações, atividades, efeitos que devem ser descritas em um processo de monitoramento e avaliação. (LEMOS, 2009:28)

Com relação a sua elaboração, Perdicaris evidencia o estudo de Boyne e Chen (2007) que elenca quatro critérios importantes a serem considerados no estabelecimento das metas e a relação destas com o desempenho organizacional:(i) clareza de metas (que devem ser as mais abrangentes possíveis, identificadas e propagadas para a empresa para que o foco seja no resultado e não no processo); (ii) número ideal de metas (quanto menos melhor, pois há um direcionamento mais claro), (iii) metas por imposição ou motivação (deve haver um envolvimento e não obrigação de cumprimento) e ainda (iv) elasticidade da meta (ambiciosas porém alcançáveis). Em síntese, essas orientações indicam que a clareza e definição de quantidade de metas, bem como a forma de introdução e sua razoabilidade são fundamentais para o envolvimento dos funcionários e viabilidade de concretização (PERDICARIS, 2012).

A CEPAL tem estudos que estabelecem quatro classificações do tipo de indicadores que podem se adotados na avaliação organizacional:

Os **indicadores de insumos**: referem-se à quantificação de recursos físicos, humanos e financeiros utilizados na produção de bens e serviços. Estes indicadores estão dimensionados em termos de gastos destinados, número de profissionais, quantidade de horas de trabalho utilizadas ou disponíveis para desenvolver um trabalho, etc.. Estes indicadores são muito úteis para dar conta de quanto de recursos é necessário para a obtenção de um produto ou serviço, mas, apenas com eles não é possível saber se o objetivo final foi alcançado.

Os **indicadores de processos** referem-se aos indicadores que medem o desempenho das atividades vinculadas à execução ou com a forma como o trabalho é realizado para produzir os bens e serviços, tais como, procedimentos de compra (dias de demora no processo de compra) ou processos tecnológicos (número de horas sem linha para os sistemas). Estes indicadores são úteis à avaliação do desempenho nos âmbitos onde os produtos ou resultados são mais difíceis de serem mensurados, como por exemplo, nas atividades de investigação, culturais, etc.

Os **indicadores de produtos** mostram os bens e serviços produzidos de maneira quantitativa. É o resultado de uma combinação específica de insumos que geram os respectivos produtos. Por si só um indicador de produto não dá conta de confirmar o alcance dos objetivos do programa ou a quantidade de recursos investidos na geração dos mesmos.

Os **indicadores de resultados finais** (ou impactos) são resultados relacionados com o propósito ou fim último da entrega de bens e serviços e significam uma melhora significativa nas condições ou características da população. Um resultado final é um benefício de médio e longo prazo obtido pela população atendida (CEPAL, 2005 apud LEMOS, 2009:29, grifo nosso).

De fato, para a gestão por resultados o mais importante é levar em conta a forma de mensurar os efeitos esperados ao se atingirem as metas fornecidas pelos indicadores. E para este fim, as análises por produtos (*output*) ou impactos (*outcome*) são as mais relevantes. No Brasil, há diversas críticas quanto às gestões por resultados por estas analisarem simplesmente os produtos obtidos por metas quantitativas, contudo, este tipo de abordagem pode ser adequado para alguns tipos de serviços. De fato, a literatura evidencia que a situação ideal é a utilização equilibrada dos dois tipos, levando em conta as vantagens e inconvenientes que cada um deles traz em seu bojo.

Quanto à mensuração de impactos é “difícil estabelecer relações de causalidade entre as ações empreendidas e o resultado observado”. Nesse sentido, muitas vezes é nebuloso o isolamento das variáveis que influenciaram diretamente o resultado do tipo *outcome*. Além disso, algumas ações exigem tempo de maturação que dependem de uma gama muito extensa de fatores para que possam ser quantificáveis “Por outro lado, mensurar por produtos pode levar a um foco excessivo no curto prazo”. Entretanto, esta última tem a grande vantagem de definição clara de metas (PACHECO, 2010:204-205).

Uma forma de complementar as duas visões é utilizar a mensuração de *outputs* para conhecer o que é efetivamente produzido e a análise de *outcomes* para verificação da eficácia e utilidade do que é produzido. Há casos de sucessos com ambas as abordagens:

As tentativas de opor as duas formas de medidas parecem não fazer sentido, à luz das lições aprendidas da experiência internacional. Países que contrataram extensivamente resultados via produtos (*outputs*), como Nova Zelândia, trataram de corrigir excessos introduzindo a mensuração de impactos; países que privilegiaram a mensuração de *outcomes*, como a Austrália, deixaram espaço amplo demais às organizações sem cobrar delas compromisso com ações diretamente mensuráveis e também promoveram correção de rota (Idem, 2010:205).

A seguir são elencadas as principais vantagens e limitações de cada um dos tipos de mensuração:

Quadro 4: Outputs e outcomes

	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens (ou inconvenientes)</b>
<b>Outputs (Serviços Prestados)</b>	Conhecimento prático dos serviços prestados	Mensuração do que se faz mais do que o que se deveria fazer
	Responsabilidade clara	Concentração sobre o curto prazo mais que as escolhas entre o curto, o médio e o longo prazos
	Custos calculáveis	Mentalidade de obediência mais do que de inovação (faço o que me mandaram e nada mais)
	Espécie de standard mínimo do que deve ser feito	
<b>Outcomes (Impactos)</b>	Dá sentido à ação dos funcionários	Os impactos finais são difíceis de mensurar, em especial quando são produtos de atores ou de causas múltiplas. É preciso então definir impactos intermediários mensuráveis
	Permite estabelecer a pertinência dos objetivos e das estratégias (mecanismos de feedback)	A responsabilidade é mais difícil definir quando não se pode determinar uma pessoa ou uma equipe que tenha influência importante sobre o impacto
	Introduz a perspectiva de efeitos sobre o cidadão	Os impactos não podem funcionar senão num clima de confiança entre gerentes e agentes e entre ministros e funcionários
	Dá mais criatividade na execução e poder aos funcionários	

Fonte: Lemos, 2009:41

Como é possível perceber, a utilização de indicadores é bastante complexa, mas sua adoção tem grandes potencialidades. De fato, é fundamental que haja uma análise das especificidades organizacionais para que seja possível a definição de como será feita essa abordagem. Além disso, a gestão com indicadores deve estar incluída na estratégica da organização, de modo que ela seja uma política permanentemente em aperfeiçoamento.

## Planejamento Estratégico

A utilização de planejamentos de longo prazo, pautados nas missões e valores do órgão e com metas a serem alcançadas no curto e médio prazo, é uma ferramenta de gestão fundamental para qualquer tipo de organização.

Este tipo de abordagem também deve ser utilizada nos órgãos públicos para que se possa melhorar a qualidade da administração em consonância com a proposta da NGP. A literatura inclusive enaltece que a visão estratégica é fundamental para este propósito. Abrucio evidencia a evolução do planejamento estratégico em comparação com os planos tradicionais, na medida em que estes são mais abrangentes e consideram mais variáveis que aqueles:

No caminho da flexibilização da gestão pública, também podemos citar a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Na primeira, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais (ABRUCIO, 1997:20).

O mesmo autor evidencia também a proposta “Reinventando o Governo”, de Osborne Gaebler (1994), que estabelece um conceito ainda mais holístico, envolvendo a participação de funcionários e sociedade para defender a adoção deste tipo de planejamento, com o intuito de incluir uma nova mentalidade na gestão das organizações públicas:

[...] uma das questões mais instigantes levantadas pelo Reinventando o governo é o peculiar conceito de planejamento estratégico elaborado pelos autores. Na literatura internacional, o planejamento estratégico [...] refere-se à possibilidade mais flexível de gestão frente às constantes mudanças do mundo contemporâneo. Portanto, é uma visão de mais curto prazo. Para Osborne e Gaebler, contudo, o planejamento estratégico procura antecipar o futuro, prevendo tendências de mais longo prazo. Mas a antecipação de tendências futuras não pode ser uma atividade confinada à burocracia. **O planejamento estratégico tem que envolver a sociedade e ser incorporado à cultura dos funcionários.** Para Osborne e Gaebler, **não é o planejamento estratégico que importa, mas sim o pensamento estratégico e a conduta estratégica.** “O elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum a alcançar (OSBORNE & GAEBLER, 1994 apud ABRUCIO, 1997:34, grifo nosso).

A proposta de planejamento da NGP se pauta na gestão orientada para resultados. De fato, através deste instrumento pode-se “desdobrar o plano de ação governamental em políticas e programas, proporcionando traçados elaborados, contendo objetivos e pertinências claras em relação aos resultados almejados e também aos indicadores e metas de eficácia e efetividade pertinentes e coerentes” (MARTINS, 2005 apud SILVA, 2012:39).

Esta visão de planejamento difere do tradicional, na medida em que a abordagem estratégica comumente usada durante décadas previa três níveis básicos direcionados com o horizonte temporal e impacto das decisões, quais sejam os níveis estratégico, tático e operacional. Tal proposta

[...] pressupõe uma perfeita correlação entre estes níveis e a hierarquia organizacional. Desta forma, o planejamento estratégico é o planejamento do nível institucional (topo) e, normalmente, é elaborado numa perspectiva temporal de mais longo alcance. O tático corresponde ao nível intermediário, é de médio prazo, enquanto o operacional é o plano da execução e, normalmente, é de curto prazo. O conteúdo do nível estratégico inclui a definição da missão institucional (a razão de ser da organização), da visão de futuro (a imagem projetada), os valores, a análise da situação atual (ameaças e oportunidades do ambiente externo e forças e fraquezas do ambiente interno) e os objetivos, metas e projetos corporativos. Em seguida o processo é desdobrado em planos táticos (para as unidades de negócio e áreas funcionais) e planos operacionais (no nível da execução) (LEMOS, 2009:4-5).

Contudo, este processo tradicional tem limitações devido a certa rigidez relacionada a um apego burocrático ao modelo proposto, a separação acentuada entre o planejamento e a execução, o estabelecimento de órgãos isolados executando determinadas funções ligadas estritamente a um desses níveis e ao pouco envolvimento de grande parte dos funcionários da organização. Isto fomentou críticas que redirecionaram as abordagens de planejamento. Foi colocado que o mais importante neste tipo de análise não é tentar adivinhar o futuro, mas sim cultivar uma nova cultura, baseada na construção de uma visão inspiradora de futuro que cativa todos os stakeholders. Além disso, tal visão deve ser incorporada por todos para que o processo de planejamento seja assimilado como uma decisão alinhada com toda a organização. Por fim, importa ressaltar que:

[...] a empresa adote esta nova forma de gestão, é necessário que haja adequado grau de autonomia (empowerment) e comprometimento de

todos com os objetivos propostos. A nova máxima é: responsabilização por resultados alinhados com a visão e autonomia de gestão. A adoção deste novo paradigma implica na redução dos mecanismos de controle formais e, na promoção de práticas que assegurem o comprometimento das pessoas que atuam na organização (Idem, 2009:5).

Além disso, esta visão deve estar alinhada a uma perspectiva pautada num horizonte de longo prazo e com indicadores de resultados, devendo-se considerar três diferentes planos de aplicação: macrogovernamental, institucional-organizacional e individual. Pode-se conciliar esta visão com o horizonte de tempo para o impacto das ações no curto, médio e longo prazo, sendo que as primeiras estão mais ligadas ao plano operacional e no local de execução em si da atividade; enquanto as segundas têm impactos que se relacionam aos planos táticos e de estruturação da organização. Por fim, as últimas são diretamente ligadas ao desenvolvimento institucional e consecução das políticas públicas as quais o órgão está vinculado. Estas abordagens impactam nos resultados, nos processos e nos recursos das organizações:

Quadro 5: Perspectivas de planejamento

PERSPECTIVAS	Aplicação		
	Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
RESULTADOS	> Planos de Desenvolvimento > Gestão por programas	> Planejamento estratégico de unidades descentralizadas > Contratos de gestão	> Avaliação de desempenho individual e de equipe
PROCESSOS	> Sistemas sustentação centrais (compras, recursos humanos, logística, orçamento, finanças, etc) > Controle, promoção da transparência e <i>accountability</i>	> Gestão da qualidade > Simplificação administrativa > Gestão do atendimento	> Capacitação e gestão de competências > Gestão de cargos e carreiras > Assistência ao servidor > Dimensionamento da força de trabalho
RECURSOS	> Gestão da qualidade do gasto > Gestão orçamentária, financeira e contábil	> Eficiência > Otimização de despesas	> Produtividade > Políticas remuneratórias
	Longo prazo	Médio prazo	Curto Prazo
	<b>Horizonte de tempo</b>		

Fonte: adaptado de SILVA (2012)

Ademais, Silva também mostra que a estratégia deve ser considerada tanto no contexto interno no qual atua quanto em seu nível interno que envolve a hierarquia, os níveis de integração entre pessoal, utilização e recursos e gestão de processos. A análise do primeiro ponto é chamada de alinhamento no eixo horizontal, enquanto o segundo é intitulado alinhamento vertical:

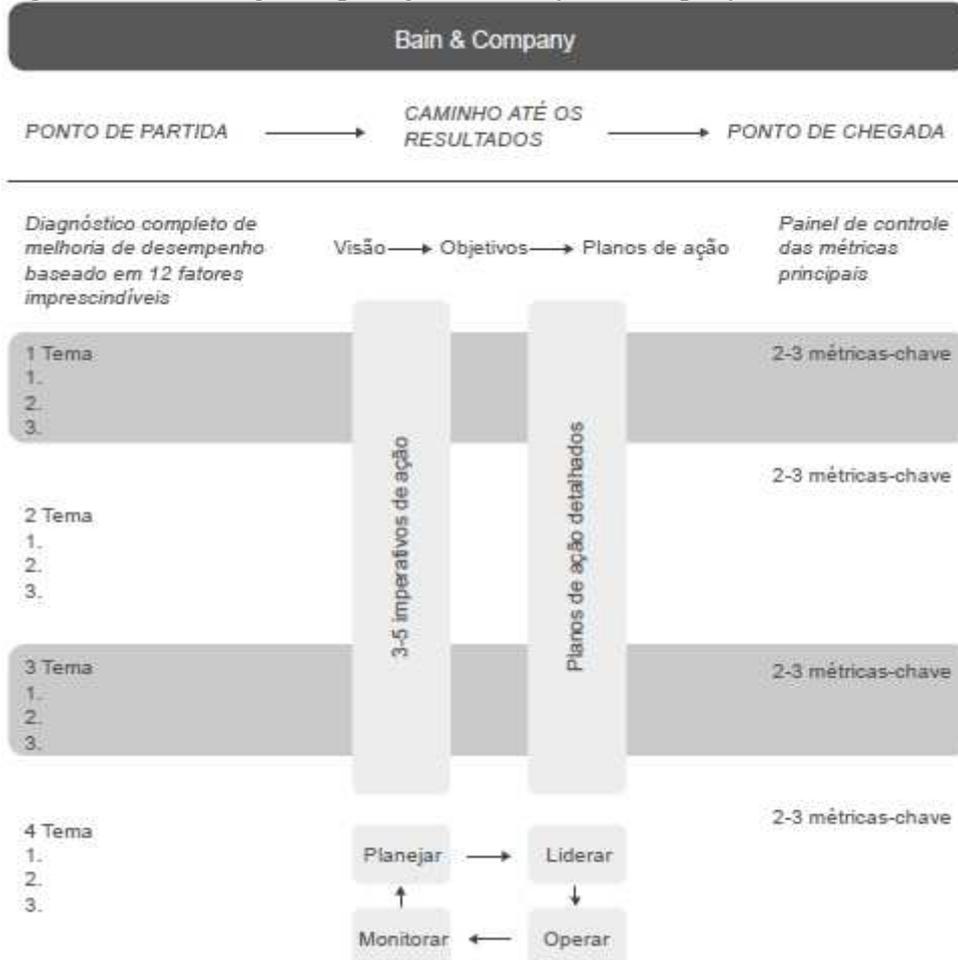
[...] muitos estudiosos separam o alinhamento em dois eixos: um, denominado alinhamento horizontal ou externo, que tem a finalidade de ajustar a instituição ao seu ambiente externo de atuação, através da formulação de um planejamento estratégico e outro, alinhamento vertical ou interno, que procura estabelecer a relação da estratégia organizacional entre as pessoas, recursos e processos gerenciais, com o objetivo de dar coesão a essa relação (Idem, 2012:41).

Também cabe ressaltar que diversas práticas de planejamento estratégico oriundas do setor privado podem ser adaptadas para o setor público. Contudo, algumas delas evidenciam demasiadamente fatores que são mais relevantes nas empresas e nem tanto para o setor público, como o embasamento no planejamento pautado excessivamente em fatores financeiros. Com base no estudo de Marini e Martins e (2010), que elenca todas as metodologias com esse perfil, nota-se que as mesmas podem ser adotadas por organizações públicas que busquem ações orientadas por resultados. Foram selecionadas três metodologias que são mais abrangentes do ponto de vista de gestão e que mais se enquadrem como insumo de análise para o caso estudado aqui.

Assim, serão explanadas as metodologias de Bayn e Company, o modelo Hoshin Kanri e o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

O primeiro modelo propõe a definição dos resultados por meio de um ponto de partida (diagnóstico) para um ponto de chegada (visão e objetivos) e traçando um caminho a ser percorrido (planos de ação) para o alcance dos objetivos (resultados estabelecidos). Estes parâmetros são elaborados em consideração com os temas relevantes relacionados à organização e o contexto no qual atua. Além disso, levam-se em conta pontos da análise SWOT, ou seja, analisam-se também forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas. Uma das principais vantagens desta metodologia é a “simplicidade de sua aplicação, pois ela permite a definição de indicadores e metas de forma pragmática, facilitando o acompanhamento dos gestores e a tempestividade da tomada de possíveis ações corretivas” (MARINI E MARTINS, 2010:33-34). A figura abaixo ilustra a proposta de Bayn e Company:

Figura 2: Metodologia de planejamento Bayn e Company



Fonte: MARINI E MARTINS, 2008

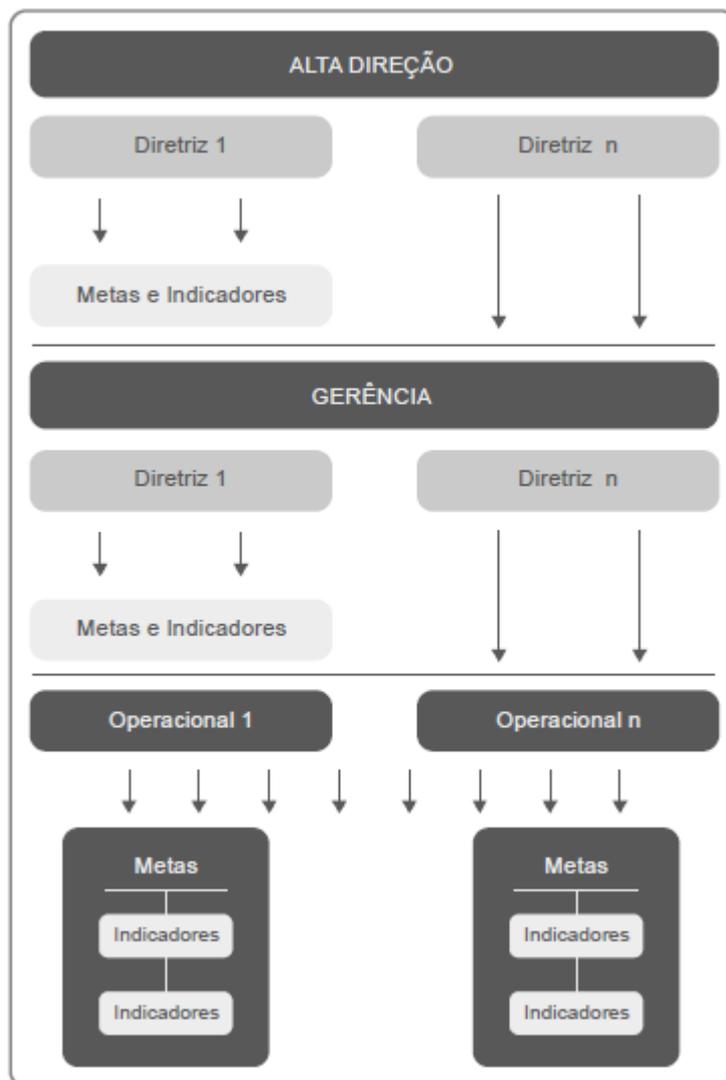
O modelo Hoshin Kanri, por sua vez, foi originado no âmbito do desenvolvimento da Gestão da Qualidade Total japonesa. A ideia é de um planejamento integrado que envolva todos os níveis hierárquicos da organização. Nesse sentido, há

[...] o desdobramento das metas da cúpula, perpassando toda a organização, até o nível operacional. Desse modo, todos os níveis da organização possuem diretrizes sob sua responsabilidade, acompanhamento por meio de indicadores e metas que refletem a forma de a alta administração comunicar as diretrizes aos responsáveis pelos processos. Os planos de ação, por sua vez, correspondem à forma de os executores acompanharem o andamento das atividades (Idem, 2010:36).

Esta proposta evidencia a potencialidade integradora de um plano estratégico para resultados, que promove a interação entre os diversos níveis da organização para o alcance de objetivos, o qual prevê a participação efetiva de todos eles. Isto gera melhoria da comunicação organizacional, que é aprimorada devido à promoção de um

plano de desenvolvimento aberto e documentado, o qual prevê a implementação e revisão constante da estratégia (Idem, 2010). A seguir há um desenho do funcionamento deste método:

Figura 3: Metodologia de planejamento Hoshin Kanri



Fonte: Marini e Martins, 2010

Já o estudo sobre o Planejamento Estratégico Situacional, diferentemente das propostas acima que são oriundas da administração de empresas, foi de fato elaborado para servir como ferramenta de gestão pública, em especial aos governos nacionais da América Latina. Desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, esse tipo de análise funciona baseada em diferentes tomadas de decisão, variando conforme a alteração de cenários. O pressuposto é de que a atuação da alta direção envolve o constante enfrentamento de problemas e o plano deve considerar as variáveis que determinam a qualidade da

seleção dos problemas a enfrentar. São estabelecidos critérios para atuação da direção, distinguidos em três tipos de administrações: de ocasião (que não selecionam os problemas, são escolhidos por eles e podem ser chamadas de “bombeiros”); de administração (que enfrentam constantemente os problemas já escolhidos, não mudando assim o quadro geral envolve a gestão); e de transformação (seleção de problemas que solucionados geram alterações estruturais) (Idem, 2010).

A operacionalização do PES é altamente complexa, pois envolve a mudança constante de cenários com base em momentos diferentes que exigem posturas específicas. Estes momentos são resumidos abaixo:

**Momento explicativo:** a explicação que o ator faz da realidade por intermédio dos problemas que ele pretende resolver (e não por intermédio dos setores, como na visão tradicional). Representa um ato de seleção; o ator seleciona e explica para atuar. Nesse momento são identificados os problemas, descritos e processados tecnopoliticamente, o que significa identificar consequências, causas, relações causais e causas relevantes (nós críticos). Para isso é usado o instrumento do fluxograma situacional.

**Momento normativo:** instância de desenho do plano, em que se define o seu conteúdo propositivo a partir das operações e ações necessárias para resolver os problemas. O plano é sempre uma proposta, ou seja, o ator escolhe o plano, mas não as condições em que ele vai ocorrer. Nesse momento, além da definição das ações, são: i) analisados os cenários a partir de das opções variantes, ii) é elaborado o plano de contingências para superar as surpresas e iii) é realizada a análise de confiabilidade do plano com o objetivo de identificar e atuar sobre os erros da aposta assumida.

**Momento estratégico:** são construídas as viabilidades do plano, a partir da análise dos conflitos (cognitivos, interpessoais e de interesse) que podem comprometer a realização do plano. Essas viabilidades são construídas segundo as dimensões econômica, política, de conhecimento e organizativa. Para isso, é necessário considerar dois aspectos: i) que partes do plano são viáveis e ii) as possibilidades de viabilizar as partes não viáveis do plano. Esse é o momento de identificação das estratégias de viabilização do plano.

**Momento tático-operacional:** instância em que é definido como fazer o que queremos fazer. Significa: fazer, calcular e corrigir. O plano é uma medição entre conhecimento e ação, e só se completa na ação. Nesse momento o foco concentra-se na construção do sistema de alta direção, incluindo: agenda dos dirigentes, aparato de processamento tecnopolítico, sistema de manejo de crise, definição da grande estratégia, planejamento estratégico, orçamento por programas, sistema de monitoramento, sistema de prestação de contas por desempenho, sistema de gerência operacional e escola de governo. MARINI e MARTINS, (2010:50-51)

Finalmente, importa fazer uma ressalva quanto a estes tipos de metodologias. Assim como outros pressupostos da NGP, estas ideias, apesar de serem referências no tema planejamento, são em sua maioria desenvolvidas para o setor privado ou direcionadas apenas para o plano macro nos governos nacionais (como o caso do PES). Sua efetiva incorporação na gestão em si de órgãos públicos é desafiadora pois exige comprometimento total da alta direção, adaptação da cultura organizacional e mudança no modo de operação dos processos, ou seja, praticamente uma remodelagem da forma de atuação. Contudo, a literatura já identifica, ainda que de forma isolada, alguns casos de sucesso de utilização de tais ferramentas como por exemplo o caso de gestão estratégica do governo do estado de Minas Gerais (LEMOS, 2009; MARINI e MARTINS, 2010).

## Gestão de Pessoas e Carreiras

A estrutura de pessoal baseada na matriz burocrática foi instituída tal qual o modelo proposto por Weber, ou seja, com base em traços que a diferenciasssem do modelo patrimonialista. Enquanto no primeiro as funções são atribuídas conforme critérios de competência e há estabelecimento claro de relacionamento com base em diretrizes racionais-legais, no segundo, o aparato administrativo não é discernido do privado, sendo tratado como patrimônio pessoal do mandante (AZEVEDO E LOUREIRO, 2003).

Contudo, a base de funcionamento da NGP demanda uma alteração de políticas gestão de pessoas no setor público, assim como ocorreu em outras áreas, conforme explicitado anteriormente. Apesar de não estar explicitamente incluída como pauta principal, temas como “a profissionalização e seleção aberta e por mérito, e outros mais ligados ao gerencialismo, como a flexibilização das relações de trabalho, avaliação de desempenho e aproximação das regras da iniciativa privada” estão presentes na agenda da reforma de diversos países (CAMARGO, 2011:25).

Uma das primeiras estratégias que se lança mão é a terceirização para atividades meio, expediente que tem sido praxe na administração pública brasileira contemporânea. Como se tratam de atividades acessórias (tais como limpeza, segurança patrimonial e portaria) não há grande risco em se flexibilizar o vínculo pela contratação de uma empresa que administre tais funcionários. Estes tipos de contratos têm objetivos específicos, garantindo seu resultado desde que haja fiscalização da administração, e desoneram o setor público pois a administração de pessoal (principalmente estatutários) é custosa para o governo. Além disso, acirramento de competição e especialização das atividades garantem preços cada vez menores pelos serviços (DANTAS, 2012).

As vantagens e desvantagens da terceirização são resumidas a seguir:

- Vantagens
  - Maior *know-how* na execução do serviço, propiciado pela especialização da empresa prestadora;
  - Excelência, desburocratização e impessoalidade de atendimento.
  - Inexistência de vínculo empregatício entre a Contratante e os prepostos (representantes da prestadora), cuja relação de trabalho é pactuada com a provedora ou agenciadora dos serviços, a quem cabe arcar com os salários e respectivos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas previstos na CLT e demais mecanismos legais

- Redução de gastos de custeio que, presumivelmente, será obtida pela Contratante, que pode exercitar a faculdade de inserir cláusulas unilaterais visando ao dimensionamento quantitativo e qualitativo dos serviços, compatibilizando-se os custos com as disponibilidades orçamentárias para inversões dessa natureza.
- Riscos:
  - Ingerências discricionárias e pressões sociais que podem afetar o mecanismo da Terceirização;
  - Fraudes e má-prestação de serviços por empresas inidôneas; e
  - Riscos trabalhistas, em cujo fermento os prepostos ajuízam ações judiciais advogando um possível reconhecimento dos vínculos laborais junto à Contratante, sob o argumento de que, ao longo da execução das avenças, prevaleceriam relações de dependência e pessoalidade, quiçá indicadoras de cogestão ou subordinação administrativa (DANTAS, 2012:5-6).

Desta forma, fica evidente que a administração deve exercer um papel de controle desse tipo de serviço, para garantir uma qualidade igual ou superior, comparado ao prestado por servidores públicos. Esta dinâmica está em consonância com a doutrina da NGP que propõe uma função mais gerenciadora do que executora dos órgãos públicos. Contudo, importa ressaltar que existem riscos na medida em que o serviço é prestado numa lógica de mercado, na qual o prestador irá sempre privilegiar fatores financeiros. Este exemplo ilustra bem as discussões feitas anteriormente acerca dos riscos e benefícios ao se transferir atividades ao setor privado.

Além deste tipo de flexibilização, que faz com que trabalhadores com vínculo privado atuem lado a lado a servidores públicos, outras formas de flexibilização, juntamente com aprimoramento de carreira, devem ser feitas no âmbito da gestão de pessoas no poder público para que se possam alcançar os objetivos propostos pela NGP.

Inicialmente, é notório ressaltar que muitas das discussões sobre o funcionalismo público têm seu foco voltado ao quantitativo de funcionários. Contudo, há outros aspectos importantes que devem ser abordados para o aprimoramento da carreira, principalmente relacionados à alocação adequada e qualificação de servidores (MARCONI, 2010).

De fato, as macro análises sobre os números totais de funcionários públicos são relevantes, contudo este tipo de estudo:

[...] não inclui análise do perfil e quantidade de servidores diante das funções que o setor público desempenha, as quais variam entre países, regiões e esferas de governo, dependendo do modelo de Estado adotado. E esta é a informação mais relevante para definir o tamanho do quadro de servidores necessário no setor público de um país ou mesmo de uma localidade (Idem, 2010:221).

O modelo ideal de análise de força de trabalho chama-se “planejamento da força de trabalho” e devido ao seu custo e complexidade na elaboração, poucos governos o realiza. Trata-se de um trabalho de alinhamento entre o planejamento estratégico da instituição com o perfil de força de trabalho. Assim, é preciso que haja um programa contínuo de análise da quantidade de funcionários, composição dos níveis e atribuições, bem como o perfil dos profissionais. Este estudo deve sempre estar em consonância com as metas estratégicas da organização. (Idem, 2010)

Marconi faz uma análise de alguns pontos que são fundamentais para a melhoria da gestão de pessoas no setor público com vistas a torna-lo mais eficiente. A seguir serão explicitados alguns deles que servirão como base de análise para o caso estudado.

Com relação as definições da carreira, o autor afirma que devem haver cargos com atribuições amplas, que permitam que os servidores atuem na maior gama possível de setores. O autor também defende que a estrutura da carreira não seja muito longa, pois isto poderia desmotivar o servidor em atingir seu ponto alto. Além disso, sugere que a diferença entre a remuneração inicial e a final da carreira deve ser entre 100% e 200%. (Idem, 2010)

Já quanto à progressão, é proposto que “promoções automáticas, associadas à antiguidade, devem ser substituídas por outras associadas à aquisição de competências por parte do servidor.” Além disso, é constatado que há elevada participação de cargos de nível médio e técnico no setor público brasileiro e que estes têm elevado número médio de anos de estudo, o que indica um descompasso entre os requisitos dos cargos e a formação de seus ocupantes. Diante disso, sugere-se que haja um plano diferenciado de carreira para aqueles que possuem formação diferenciada (Idem, 2010:262-263).

Acerca da escolha de cargos de chefia, a ideia é que não haja apenas indicações pautadas em critérios políticos, pois isto desestimula os servidores em alcançá-los. Assim, é feita uma proposta de utilização de quatro instrumentos que podem pautar as definições de escolhas desses cargos pelos dirigentes:

1. Definição de comitês de busca de candidatos para cargos de alta gerência;
2. Um processo de recrutamento aberto;

3. Um processo de certificação de competências para alguns cargos em comissão que o governo considera estratégicos e cuja nomeação é muito suscetível a pressões políticas, como, por exemplo, de diretores de escolas em cidades pequenas e de ordenadores de grandes despesas. Este processo envolve a definição das competências necessárias para o exercício de determinadas atribuições e realização de exames escritos e práticos para auferir se os candidatos possuem tais competências. Somente os aprovados ou certificados no processo expiram aptos a concorrer a essa posição quando houvesse uma vaga disponível;
4. A criação de um banco de talentos na administração pública. (Idem, 2010:263)

Outro ponto fundamental que a NGP propõe, é a constante avaliação de desempenho com base em resultados, também no nível do indivíduo. Nesse sentido, Marconi ressalta que este tipo de ação “é um dos instrumentos mais relevantes para a gestão estratégica de recursos humanos, pois possibilita alinhar as metas da organização, os objetivos das equipes, o envolvimento e a performance dos servidores, para disseminar uma cultura voltada para o alcance de resultados.” (MARCONI, 2010:264). Ele também ressalta que a performance deve ser aferida com relação ao percentual de metas cumpridas e que essas metas devem ser sempre oriundas do planejamento estratégico.

Além disso, é defendido que a avaliação de desempenho não deve ser meramente individual, pois este tipo de abordagem distorce os resultados na medida em que a relação pessoal entre chefe e subordinado interfere na objetividade da avaliação. Diante disso, deve-se procurar por um modelo que proponha bônus pelos resultados alcançados pela equipe e entrevistas individuais anuais para aferir as deficiências dos servidores, para fins de definição de ações de capacitação (Idem, 2010).

Com relação às ações de capacitação, a proposta do autor é que sejam enfatizados os objetivos estratégicos da organização e que se promova a diversificação dos meios utilizados:

Além dos cursos tradicionais, podem ser utilizados outros mecanismos para treinar e capacitar servidores, tais como a realização de programas de treinamento à distância, a disseminação de manuais de normas e procedimentos que contenham a descrição detalhada da realização de atividades, principalmente para as rotinas operacionais, treinamentos no trabalho, a formação de multiplicadores, que deverão replicar o conhecimento adquirido para seus colegas, e o coaching, que consiste no acompanhamento e orientação de um funcionário, geralmente do corpo gerencial e que possua funções estratégicas, por um determinado período, durante a execução de suas atividades típicas (Idem, 2010:267).

Há uma orientação referente às políticas salariais para que estas sejam vistas como justas e proporcionais, de acordo com a complexidade do cargo. De fato, o ideal seria realizar uma pesquisa de mercado para cada função, estabelecendo-se, assim, um parâmetro. Contudo, uma comparação com o salário do mesmo cargo praticado no mercado ou em outras esferas do setor público, também funciona como um ótimo indicador (Idem, 2010).

Por fim, deve-se acrescentar mais dois fatores para análise do quadro em tela: o regime jurídico e o sistema de mérito. Por um lado, há um sistema muito rígido de ingresso na carreira (que deve ser feito exclusivamente por concurso público), enquanto para as funções de confiança (cargos superiores) não há regras bem definidas, o que sujeita estas a critérios pessoais de escolha. Isso gera graves distorções no sistema de mérito:

[...] a palavra confiança é erroneamente interpretada. Na realidade, os cargos, ao invés de serem da confiança da administração pública, acabam se transformando em cargos de confiança dos superiores hierárquicos, distorcendo todo o processo meritocrático. Os dirigentes máximos das entidades são indicados pelo Ministro ao qual se subordina a instituição, por questão de amizade ou confiança, ou por mera troca de favores políticos. Por sua vez, os cargos inferiores até o menor nível, vão sendo indicados pelos superiores hierárquicos, com base estrita na confiança ou simpatia. Em grande parte das situações, muito mais do que o mérito, amizade ou confiança pessoal acabam sendo os critérios norteadores para ocupação de cargos no setor público. Com a filosofia idêntica àquela dos defensores da hereditariedade, alguns gestores públicos acreditam que uma pessoa colocada em um cargo de confiança, e que não deva uma relativa subordinação ou lealdade ao superior, poderá fazer surgir conflitos ou insubordinações. Na verdade, trata-se de um processo que poderia ser definido como uma herança da hereditariedade, que cria grupos ou alianças informais, bastante comuns no setor público. (SOUZA, 2002:68)

Além disso, heranças culturais influenciaram o sistema legal dos servidores em se preocupar muito mais com o combate ao nepotismo, corrupção e fisiologismo do que em montar um sistema profissional para os servidores. Isso se reflete, por exemplo, na deficiência de treinamentos e desenvolvimento, tendo em vista na história da burocracia pública “raramente foi dada importância ao aprimoramento do indivíduo tanto pelo lado do preparo técnico, como da própria motivação do servidor.” (Idem, 2002:74)

Nesse sentido, é importante a implantação de um sistema de avaliação de desempenho adequado que: motive os servidores a aprimorar continuamente sua capacidade de atuação; esteja alinhado com os objetivos organizacionais; e forneça insumos para melhoria do ambiente de trabalho. Souza (2002) propõe alguns princípios que devem orientar um sistema de avaliação:

1. Oferecer subsídios às organizações para que sejam obtidos melhores resultados e identificados os pontos vulneráveis.
2. Dar um retorno ao empregado sobre suas atividades, ressaltando qualidades, oportunidades, identificando e tentando corrigir eventuais origens de um desempenho deficiente.
3. Detectar necessidades de treinamento e desenvolvimento e até mesmo de mudanças de cargos, atividades e/ou ascensão funcional do funcionário.
4. Estreitar laços entre superiores e subordinados, através de sugestões e críticas em ambos os níveis. (Idem, 2002:107)

Assim como os outros pontos abordados no âmbito na NGP, a mudança de atuação na gestão de pessoas envolve um grande desafio na medida que, adotando visões da gestão de empresas, envolve a alteração da cultura organizacional. Além disso, deve se considerar a dificuldade de implantação devido às peculiaridades do setor público, no qual a estabilidade de emprego, por exemplo, inibe a aceitação dos funcionários em alterações dinâmicas organizacionais.

## Redemocratização

No diapasão do desenvolvimento da Nova Gestão Pública, é importante analisar em que medida há influência nas reformas brasileiras mais recentes. Diante disso, deve-se estudar o desenvolvimento contemporâneo da gestão pública nacional, para verificar como esta foi influenciada pela corrente mundial reformista.

Apesar de ter havido alguns movimentos em busca da diminuição do tamanho do Estado no final do governo militar, o processo de reformulação administrativa com influências da NGP remonta efetivamente do período de redemocratização, na segunda metade da década de 80.

O retorno da democracia poderia ter ocorrido na primeira metade da década de 80, mas, apesar de forte apelo popular das campanhas “Diretas Já” ocorridas em 1983-84, faltaram 22 votos no Congresso para que ocorressem eleições democráticas. Assim, no Colégio Eleitoral Tancredo Neves venceu Paulo Maluf, tornando-se o primeiro civil a assumir a presidência desde o golpe de 1964 (FAUSTO, 1996).

Não obstante sua vitória, Tancredo estava com a saúde muito debilitada e acaba falecendo antes de ser nomeado, fazendo com que seu vice José Sarney assumisse o posto. Ao contrário do eleito, este tinha forte relação com o regime militar tendo sido governador estadual com apoio do partido ARENA (Idem, 1996).

O cenário econômico da década de 80 foi um dos piores da história do país, causado pelo desequilíbrio da balança de pagamentos, alto custo das dívidas internas e externas e cenário internacional desfavorável. Uma inflação estratosférica, juntamente com crescimentos comedidos do PIB, fez com o que o país experimentasse uma situação alarmante, quase que inédita no mundo, de “estagflação”, ou seja, baixo crescimento com inflação descontrolada. Diversos planos relacionados a circulação e emissão de moeda, administração de taxa de juros, corte de gastos governamentais, controle oficial de preços foram lançados, resultando sempre em fracasso. Depois de inúmeras análises, concluiu-se que no país ocorria a chamada “inflação inercial”, criando-se uma espécie de memória inflacionária. Isso fazia com que os preços subissem perante qualquer situação que afetasse minimamente o equilíbrio da economia, em decorrência de haver uma forte indexação dos preços, que não considerava necessariamente o nível de oferta e procura. (FAUSTO, 1996; LIMA JR, 1998)

No âmbito administrativo, a agenda pós regime militar demandava reformas que fossem realizadas sob o prisma da democracia e que envolvessem o âmbito social, mesmo diante de uma nova realidade política que surgia, o que acabou enviesando os focos de atuação da intervenção na burocracia pública (COSTA, 2008).

Ocorreu que, diante da necessidade de realizar alterações profundas no funcionamento da máquina pública aliadas a mecanismos de controle, transparência e participação da população nas tomadas de decisões, concomitantemente com a insurgência de classes políticas que outrora encontravam-se marginalizadas do poder, acabou havendo predominância do âmbito político em detrimento da efetivação de alterações na burocracia. Além disso, a crise econômica urgia do Estado uma atuação em prol do desenvolvimento do país e havia uma herança gerencial esgotada dos últimos governos, tanto no fracasso da excessiva concentração da administração indireta, quanto no esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista. Martins (1997) advoga neste sentido:

A Nova República herda um modelo tecnocrático de administração pública que dava sinais de exaustão, não apenas pela inexperiência em lidar com a racionalidade da política e dos políticos, mas cujas condições de operação eram decrescentes. O que estava em jogo era, ademais, não apenas a transição política, mas uma transição do poder patrimonial, onde as alianças que suportavam os anéis burocráticos passariam por uma revisão política. Os desafios de resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia foram sobrepostos pelo imperativo em tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. As promessas e as insubstituíveis tentativas de se reformar a administração pública, num período de fragilidade das instituições, incertezas e, sobretudo, imaturidade política, caíram por terra através do jogo fisiológico (MARTINS, 1997:57-58).

Foi nesse contexto que Sarney tentou implantar uma proposta de reforma administrativa. Em 1985 são criados o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, que enumeram três eixos básicos de atuação: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos. Também é enaltecida pelo ministro da pasta a importância em se focar a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Já em 1986 surge a Secretaria de Administração Pública da

Presidência da República (SEDAP), com a missão de coordenar os esforços reformistas (COSTA, 2008).

As primeiras ações deste projeto foram a extinção de cerca de oito órgãos estatais que se encontravam sucateados (dentre eles o DASP), a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública para melhoria do treinamento e desenvolvimento de pessoal. Também foram feitos esforços pela Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa com o intuito de promover alterações no estatuto do servidor público e buscar a construção de uma lei orgânica para o setor público (LIMA JR, 1998).

Entretanto, esta proposta não logrou grandes avanços, sendo que a maioria das iniciativas figurou apenas como leis e decretos e a única conquista considerável foi a criação da ENAP. Nunes evidencia que:

Os resultados dessa experiência foram relativamente nefastos e se traduziram na multiplicação de entidades, na marginalização do funcionalismo, na descontinuidade administrativa e no enfraquecimento do Dasp. Em resumo, a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos moldes idealizados. Persistia na sua concepção uma enorme distância entre as funções de planejamento, modernização e recursos humanos (NUNES, 2003:858).

O fracasso desta reforma deve-se a dois fatores:

- *Dificuldade Política:* primeiramente porque os ministérios foram inchados com nomeações políticas para compensar o apoio político obtido na eleição no Colégio Eleitoral. Além disso, Sarney carecia de legitimidade política, o que gerava grande dificuldade para apoio para mudanças profundas.
- *Funcionalismo público desestruturado:* os servidores públicos da época enfrentavam problemas relacionados à desorganização do Estado devido à alteração de quadros funcionais, piora nos salários e falta de perspectiva de carreira. Isso ocasionou grande fragilidade no funcionamento da máquina pública e incentivou a acentuação de uma postura corporativa (ABRUCIO et al, 2010).

Também é apontado que a utilização massiva de nomeações políticas abortou completamente o processo e emergiu novos vícios políticos para o país:

As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país (BRASIL, 1995:20).

No final da década de 80 havia grande expectativa com relação à elaboração da Constituição Federal, pois seria o momento oportuno para se começar a moldar os princípios para a alteração da administração pública.

De fato, ocorreram mudanças profundas na gestão, inclusive inserindo um capítulo destinado apenas a discutir seu funcionamento. As propostas, entretanto, são controversas, sendo possível apontar pontos positivos e negativos da carta.

Por um lado, a democratização do Estado foi tema central, por meio da inclusão de mecanismos de controle, estabelecimento de direitos de acesso a informações (habeas data) e ampliação dos mecanismos de inclusão política e participação. Também foi estabelecida larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico e redistribuíram-se os ingressos públicos entre as esferas de governo. Além disso, a descentralização ganha grande importância no texto, na medida em que praticamente todas as políticas públicas são preconizadas a funcionar desta forma, por meio de repasse de funções, responsabilidades e recursos aos governos subnacionais. Ainda há de se ressaltar a importância dada a profissionalização da meritocracia do serviço público, com a instauração da universalização do concurso público, previsão de planos de carreira e garantia de direito democrático de greve (BRASIL, 1995; ABRUCIO et al, 2010; COSTA, 2010).

Entretanto, o texto trouxe algumas vicissitudes que comprometeram em parte alguns de seus avanços. Dentre estas, as mais importantes são a desestruturação dos benefícios da administração indireta, disfunções na profissionalização dos servidores e deficiências no processo de descentralizações (ABRUCIO et al, 2010; COSTA, 2008).

Quanto ao primeiro ponto, o grande problema foi a identificação do sistema de funcionamento da administração indireta com o regime militar. Realmente houve alguns abusos, sobretudo relacionados com a excessiva autonomia dada as empresas

estatais que utilizavam isso de modo patrimonialista, principalmente por meio das contratações fisiologistas, já que não eram exigidos processos seletivos públicos para escolha de funcionários. Por outro lado, a instauração de uma estrutura flexível e dinâmica na administração indireta foi um grande benefício histórico para a gestão pública, que acabou cerceado pelo texto inicial da constituição de 88, sendo que de fato “ela foi equiparada, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, à administração direta” (COSTA, 2008:858-859).

Além disso, apesar da carta prezar pela profissionalização do serviço público, parte da legislação gerou distorções ao equiparar milhares de funcionários nomeados politicamente aos servidores de carreira da administração direta, proporcionando àqueles o direito à estabilidade. Ademais, foram criadas isonomias completamente incabíveis para esses funcionários, tais como os benefícios de aposentadoria integral e incorporação de gratificações. Este quadro foi criado a partir da instauração de um regime único dos servidores públicos, que teve como intuito desvincular a imagem desgastada do serviço público do governo militar, mas acabou surtindo efeito contrário, pois se aumentaram os gastos com pessoal, o que impediu que se consolidasse um plano de carreiras atrativo. Isso, por sua vez, criou uma cultura de corporativismo e desinteresse por parte dos servidores (ABRUCIO et al, 2010; COSTA, 2008).

Com relação à descentralização, sua implementação trouxe inúmeros problemas: houve aumento exagerado no número de municípios, poucos incentivos à cooperação e integração entre os vários níveis de governo, desconsideração da necessidade de discussão do modelo de metrópole, bem como a manutenção do modelo patrimonialista no âmbito local. De fato, pode-se afirmar que houve uma transferência de responsabilidades sem a devida articulação para seu funcionamento (ABRUCIO et al, 2010).

Há críticas contundentes ao caracterizar a Constituição Federal como o “Retrocesso Burocrático de 88”:

A conjunção desses fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da

União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. [...]

Afinal, geraram-se dois resultados: de um lado, o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica; de outro lado, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática (BRASIL, 1995:21-22).

Com relação ao governo Collor, houve esforços em duas frentes trabalho que supostamente seriam os grandes trunfos para a melhoria do país: buscar o Estado mínimo e reduzir drasticamente quantidade de funcionários públicos e seus direitos.

É neste momento que se têm as primeiras tentativas rumo ao esforço relacionado à nova administração pública no país, pautadas pelo Consenso de Washington. Esta reunião realizada nos Estados Unidos em 1989 foi composta por diversas autoridades de organismos financeiros internacionais e especialistas em economia e traçou um novo saber político-econômico para os países emergentes. A crítica principal desta análise é o esgotamento do modelo de substituição de importação utilizado por esta categoria de países nas décadas anteriores. Contudo, o diagnóstico vai além do campo econômico e propõe dez medidas que deveriam ser seguidas pelos países em desenvolvimento:

1. Ajuste estrutural do déficit público;
2. Redução do tamanho do Estado;
3. Privatização de estatais;
4. Abertura ao comércio internacional;
5. Fim das restrições ao capital externo;
6. Abertura financeira às instituições internacionais;
7. Desregulamentação da economia;
8. Reestruturação do sistema previdenciário;
9. Investimento em infraestrutura básica; e
10. Fiscalização dos gastos públicos. (PAES de PAULA, 2005:113).

Este diagnóstico estava em consonância com várias premissas da Nova Administração Pública e tinha muita força no âmbito internacional, sendo que inclusive o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento

levavam em consideração a persecução desta estratégia como forma de análise de financiamentos e investimentos externos.

Diante disso, foram propostas algumas medidas no sentido de promover a regulação econômica, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia quanto à diminuição dos mecanismos de proteção do mercado interno, favorecendo, assim, as importações. Quanto ao funcionalismo, houve a tentativa de utilizar o serviço público como bode expiatório para diversos problemas brasileiros, como a corrupção e a ineficiência da máquina pública. Foram feitas demissões maciças de servidores não-celetistas e em cargos de livre nomeação. Também foi elaborado um projeto para restringir a estabilidade do servidor apenas para alguns cargos de função exclusivamente pública, tais como defensores públicos, órgãos de controle e diplomatas. Contudo, este projeto foi retirado do Congresso pelo próprio presidente (BRASIL, 1995; COSTA, 2008).

Ironicamente, apesar das acusações ao funcionalismo, seu governo dura apenas dois anos, terminando em impeachment causado pela deflagração de um esquema de corrupção, no qual ele participou ativamente (ABRUCIO et al, 2010).

## Reforma Gerencial FHC

Após o curto governo de transição de Itamar Franco, o PSDB lança Fernando Henrique Cardoso, candidato dotado de grande respaldo político e popular por sua posição como prestigiado sociólogo brasileiro e por ter sido um dos principais condutores do Plano Real, o qual conteve o crônico problema inflacionário que assolara o país nos últimos 15 anos (COSTA, 2010).

A aliança consolidada para governar visa a um projeto que critica o nacional-desenvolvimentismo e sua estratégia é pautada “nas visões do desenvolvimento dependente e associado, que pretende fazer com que o país se desenvolva principalmente pela abertura de mercado e pela atração de investimentos externos”. Desta maneira fica caracterizada a continuidade em seguir os preceitos do Consenso de Washington e as estratégias de reforma de gestão baseadas no liberalismo (PAES DE PAULA, 2005:123).

Apesar disso, o discurso neoliberal que era hegemônico no governo Collor continua a ser adotado com FHC, mas com alguns cuidados pois “após algumas experiências concretas de ajuste estrutural, cresceram as críticas ao movimento neoliberal, que apontavam principalmente para sua tendência de se realizar um desmonte no Estado e das políticas sociais.” Assim, há o abandono de palavras como “redução do Estado” e “transferência de funções”, em troca de expressões como “reforma dos institutos legais e estatais”, com o intuito de almejar o aprimoramento da administração do Estado (Idem, 2005:125-26).

Logo no começo do governo é criado o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), evidenciando a relevância que o tema teria na agenda de seu governo. Ainda no primeiro ano de seu mandato, é lançado o Plano Diretor da Reforma do Estado (Pdrae), documento coordenado pelo ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, para orientar a reforma administrativa brasileira e implantar o gerencialismo na administração pública.

Por se tratar de um documento extremamente rico e que guiou diversas alterações importantes na administração, cabe uma análise mais minuciosa dos principais pontos do Pdrae.

Um dos pressupostos principais da análise se pauta na ideia de que o modelo de administração burocrático está superado, devido à crise do Estado que se inicia na década de 70:

Não obstante, nos últimos 20 anos esse modelo mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) **a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática**. No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. (...) em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995:11, grifo nosso).

Abrucio indica que esta visão etapista é equivocada, pois os tipos de administração são transitórios, sendo que as características de um e do outro se coadunam:

Um segundo erro de diagnóstico da reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Esta visão etapista é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que “uma etapa substitui a outra”. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão (Abrucio: 2007, 74).

Lima Junior também corrobora essa limitação:

O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. [...] poucas foram as tentativas reais de

implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos (LIMA JR, 1998:18).

Ademais, é traçado um histórico crítico da formação da burocracia pública, enaltecendo a importância do DASP, na medida em que foi a primeira iniciativa concreta de tentativa de superação do patrimonialismo, e do decreto-lei nº200, sendo caracterizado como a primeira reforma administrativa pós-burocrática do país, bem como criticando a reforma constitucional de 1988.

Desta forma, o próximo passo “natural” da evolução da administração pública brasileira seria a reforma gerencial. A partir desta primeira análise são levantados pontos de ação que funcionaram como pilares fundamentais para a implementação desta reforma:

No esforço de diagnóstico da administração pública brasileira centraremos nossa atenção, de um lado, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, de outro, na distinção de três dimensões dos problemas: (1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas (BRASIL, 1995:25).

Nos tópicos seguintes são discutidas questões relacionadas à legislação e políticas de recursos humanos no serviço público, sendo que os principais dizem respeito à: excessiva regulamentação de normas focadas nos meios e não em resultados; deficiência de um sistema de informação e inexistência de indicadores de desempenho; falta de planejamento e flexibilidade na seleção por concurso público; desmotivação gerada por baixa amplitude salarial e falta de planejamento de carreira; e defasagem salarial em comparação ao setor privado (Idem, 1995).

O Pdrae também enfatiza a questão cultural da administração, argumentando que se deve trabalhar com problemas que vão além da dimensão institucional-legal. É apontada a hipótese de que as regras rígidas do serviço público são decorrentes da herança da transição patrimonialismo-burocracia, da qual as regras serviam para evitar o fisiologismo por parte dos gestores. Assim, vigora no país um modelo com controle rígido de processos, falta de treinamento e de estrutura de carreiras, com instrumentos

de supervisão limitados, sem mecanismos auto reguladores suficientes e refratário a inovações. Contudo, o plano afirma que esta cultura “embora presente, já não constitui mais valor hoje no Brasil” (Idem, 1995:38), e, por isso, deve haver uma reestruturação dos moldes das carreiras, de modo que essas sejam baseadas na promoção por méritos e que haja também uma motivação negativa, possibilitada através da demissão por insuficiência de desempenho.

Também é feita uma análise quanto à estrutura do Estado, propondo a seguinte divisão: Núcleo Estratégico, correspondente ao sentido lato do governo, no qual são produzidas as políticas públicas e tomadas as macro decisões.; Atividades Exclusivas, setor responsável pela prestação de serviços de regulamentação, fiscalização, fomentação, tributação, dentre outros; Serviços Não Exclusivos, correspondente ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas; e Produção de Bens e Serviços para o Mercado, correspondente a atividades econômicas que envolvem lucro (Idem, 1995).

O plano ressalta que além dos tipos de propriedade pública e privada, que costumeiramente são distinguidos, deve-se formular a propriedade pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, as quais não são propriedade privada e estão orientadas para o atendimento do interesse público.

Diante dessas distinções, é proposto um misto de administração burocrática com gerencial apenas para o núcleo estratégico, devido a necessidade de maior segurança e efetividade das ações, enquanto as demais devem ser regidas pelo prisma gerencial, com ênfase para a busca pela eficiência. Além disso, é proposta uma divisão do tipo de estrutura de acordo com a gestão mais eficiente para cada uma delas, conforme explicita a ilustração abaixo:

Figura 5: Formas de propriedade e formas de administração

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
<b>SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→	○			○
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	→		○		○

Fonte: BRASIL, 1995

A ideia fundamental é que o núcleo estratégico do Estado seja fortalecido e desenvolva práticas gerenciais no restante do aparelho, por meio do estabelecimento de pactos de resultados em troca de maior flexibilidade.

Inspirado na experiência internacional, a figura separa formulação de políticas da provisão de serviços públicos, e identifica duas formas de administração, burocrática e gerencial. A proposta representada no quadro inovou ao definir e ampliar o conceito de núcleo estratégico do Estado, separando setores de atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, e definido um setor de propriedade pública não-estatal. A articulação entre cada um desses setores e o núcleo estratégico se dá por meio da contratualização de resultados- em substituição à subordinação hierárquica ou política vigente no modelo democrático (PACHECO, 2010:192).

O setor público estatal corresponde ao modelo tradicional, enquanto o público não-estatal refere-se ao “terceiro setor”, que abrange atividades delegadas às empresas sem fins lucrativos. Já as atividades que envolvem exploração econômica devem ser totalmente transferidas ao setor privado pela venda de empresas públicas. A ideia de contratualizar baseia-se no pressuposto de que o Estado não tem capacidade administrativa adequada para gerenciar determinadas atividades que seriam melhor

geridas pelo setor privado. Para garantir a qualidade e confiabilidade da prestação de serviço são utilizados os contratos de gestão com base em metas e indicadores.

Também é feita uma proposta de intervenção no aparato institucional, legal e administrativo, que foi desenvolvida nos seguintes pontos:

- ✓ Institucionalização: considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição;
- ✓ Racionalização: busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de “produção”, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais) com o mesmo volume de recursos;
- ✓ Flexibilização: pretende oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados a sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança a posteriori dos resultados;
- ✓ Publicização: constitui uma variedade de flexibilização baseada na transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado (devolution), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente; e
- ✓ Desestatização: compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2010:170).

A tentativa de **institucionalização** resultou na aprovação das Emendas Constitucionais nº 19 e 20 (BRASIL, 1998) que: restringem a estabilidade dos servidores (ficando esta condicionada a qualidade do desempenho); criam a possibilidade de trabalho sob regime da CLT ou outro a ser criado; alteram o sistema de remuneração, visando acabar com isonomias artificiais; aumentam de 2 para 3 anos o estágio probatório para obtenção da estabilidade; permitem a transferência de pessoal para outras esferas de governo para atuar em prol da descentralização; estabelecem o contrato de gestão; propõem a formação de novo estatuto para a administração indireta, fixando termos para exploração da atividade econômica e normas para garantir autonomia; e instituem o princípio da eficiência (Idem, 2010).

Com relação à estratégia de **racionalização**, a proposta é a execução de um criterioso estudo do funcionamento da máquina administrativa, para analisar a melhor alocação de funções e atividades de servidores, além de propor a criação ou readequação de órgãos, bem como quem seria responsável por sua gerência, ou seja, em qual propriedade e forma de administração se enquadraria (Idem, 2010).

A **flexibilização**, por sua vez, tem como principal trunfo a formação de agências executivas que seriam dotadas de maior agilidade de ação. O Pdrae admite que se trata de uma evolução dos organismos criados no âmbito do Decreto Lei nº 200, na medida em que agora seriam estabelecidos critérios de mensuração, estabelecimentos de metas e elaboração de um plano estratégico. A elaboração desse último, aliás, é uma das exigências que a Lei nº 9.649, de 27 maio de 1998, que impõe condições para que determinada fundação pública ou autarquia possa gozar dos benefícios deste enquadramento. As agências devem ser dotadas de independência e especialização técnica. Apesar de serem ligadas aos ministérios, não devem ser subordinadas hierarquicamente a estes; têm a independência política promovida por meio de mandatos estáveis de seus dirigentes, que não coincidem com mandatos presidenciais; e sua autonomia financeira é conseguida por meio de taxas cobradas dos regulados. O fundamento básico da gestão por meio dessas agências é um dos norteadores da NGP já discutidos neste trabalho: delegação de maior autonomia para o órgão em troca de compromisso em alcance de resultados. Como benefícios, destacam-se a delegação de competência para alterações regimentais, desde que não haja aumento de despesas; autonomia para regulamentação de avaliação de desempenho e assiduidade de seus servidores; gestão de gastos de pequenos valores através de suprimento de fundos; e definição de valor de diárias (ABRUCIO et al, 2010; COSTA, 2010; PAES DE PAULA, 2005).

Conforme o Pdrae as políticas públicas seriam implementadas por estas agências (organizações da administração indireta, tais como autarquias e fundações, que pactuem contratos de gestão) por meio da prestação de serviços e atividades de natureza estatal. O núcleo estratégico, por sua vez, concentraria a formulação e avaliação das políticas. Sobre a administração das empresas públicas, houve a criação de agências reguladoras que realizam a regulamentação e regulação de serviços públicos prestados pelo setor privado (PAES DE PAULA, 2005).

Já com relação à **publicização**, trata-se de uma mudança de regime de propriedade de entidades que já executam determinados serviços públicos nas áreas não exclusivas do Estado, como a saúde, educação, a cultura e a produção científica. As Organizações Sociais (OS) e Organizações Não Governamentais (ONG) são exemplos de entidades de direito privados sem fins lucrativos que, por meio do contrato de gestão,

passariam a ter direito de dotações orçamentárias para gerir serviços não exclusivos do Estado, com flexibilidade operacional (COSTA, 2010).

Além da publicização, outra estratégia fundamental do Pdrae foi a **privatização**. Razões ideológicas influenciaram a opção por este curso, tendo em vista a onda neoliberal que vinha sendo implantada em diversos países, numa tentativa de atenuar as falhas da intervenção do Estado e fortalecer o livre mercado. Esse movimento também foi ocasionado pela necessidade de ajuste fiscal do governo, conforme relata Costa:

A privatização era vista como um meio para a redução do déficit público e de controle da inflação: a receita obtida com a venda das empresas estatais poderia cobrir o déficit e aumentar a poupança do governo, liberando o Estado do gasto com novos investimentos. Por outro lado, através da privatização, buscar-se-ia aumentar a credibilidade do governo, mostrando que realmente pretendia mudar a política intervencionista e reduzir o tamanho do Estado. Esta política é fortemente recomendada pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI, e, muitas vezes, aparece como condição para concessão de empréstimos por parte destas instituições (COSTA, 2010:191-192).

Destaca-se, também, a existência de dois objetivos junto com a reforma, ligados ao curto e ao médio prazo. O objetivo de curto prazo é facilitar o ajuste fiscal, enquanto o de médio prazo é tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o atendimento do cidadão (BRESSER PEREIRA apud BRULON et al, 2012).

Todavia, diversas críticas foram feitas tanto do ponto de vista do planejamento da reforma, quanto de sua estratégia de implantação. Dentre as principais críticas sob o diagnóstico feito, a principal refere-se ao pressuposto de que a burocracia pública brasileira já havia ultrapassado os paradigmas patrimonialista e burocrático.

A tentativa de funcionar com base na lógica da adoção de práticas de empresas privadas, assim como em outros países, gerou controvérsias no Brasil, pois quando se baseia em práticas desse segmento, há o temor de que administração dê muita importância aos resultados relacionados a busca pela eficiência em detrimento de critérios relacionados à democratização e do interesse público. Isso pode ocorrer devido ao foco primordial que a gestão de empresas privadas tem na lucratividade e “sua transposição para a administração pública faz com que esta seja orientada por uma lógica de eficiência econômica, afastando-a do seu objetivo primeiro: a busca do bem comum” (BRULON et al, 2012:277).

Além disso, a reforma preza pelo acompanhamento de resultados, participação de decisão e transparência. “Entretanto, mecanismos de participação ou controle social não são previstos na reforma, e as características centralizadoras e autoritárias dos modelos anteriores são mantidas” (Idem, 2012:277). Essas características são aquelas mantidas no modo de gestão tradicional proposto para ser utilizado no núcleo central do governo.

Outra falha da reforma é a manutenção da tendência de insulamento burocrático executada por governos anteriores que acentua o problema do déficit de *accountability*. Ana Paula Paes de Paula argumenta que a gestão FHC foi:

[...] um governo que seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade que pautou os governos anteriores. As decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos e as elites tecnocráticas se eximiam de explicar e justificar suas ações. Assim, o que se observa no governo Fernando Henrique Cardoso é a proliferação de decisões tomadas por um pequeno círculo burocrático que se situa fora do controle político e do escrutínio público. [...] Aposta-se na eficiência do controle social e se delega a formulação de políticas públicas para os democratas. O monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade. [...] Esse processo de insulamento burocrático é visível no círculo restrito constituído pelo Ministério da Fazenda, pelo Banco Central, Tesouro Nacional e BNDES, que é o núcleo responsável pelas decisões estratégicas” (PAES DE PAULA, 2005:142-143)

É importante destacar, também, que o marco regulatório das emendas 19 e 20, apesar de ter feito importantes alterações na Constituição, não conseguiu produzir o resultado esperado, seja por falta de adoção de suas medidas devido a resistências culturais da burocracia ou por problemas legais. O fim da estabilidade dos servidores públicos, mediante demissão em casos de insuficiência de desempenho (sua proposta mais ambiciosa), ainda não foi aplicada, pois é necessária uma regulamentação que indique quais cargos estarão sujeitos a tal norma. O projeto de lei que trata desta matéria está parado no congresso desde 1998. (PACHECO, 2010)

De forma geral, a reforma não conseguiu incluir tantos órgãos em sua proposta de mudança quanto foi almejado. Dados de 1998 dão conta que 47 instituições da administração direta (ministérios e outras instâncias do poder executivo), autarquias,

fundações e empresas estatais aderiram ao principal programa de qualidade do governo que propunha a adoção de ferramentas de gestão do setor privado (tais como gestão participativa, melhoria contínua, satisfação do cliente, ciclo PDCA, benchmarking). A adesão de órgãos a contratos de gestão para se transformarem em agências executivas também foi relativamente baixa, sendo o Inmetro, Ibama e o IBGE os melhores exemplos. A respeito das organizações sociais, foram elaborados menos de 10 projetos e apenas dois deles foram efetivados, quais sejam, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto. (Idem, 2005).

Apenas o sucesso das agências regulatórias foi mais satisfatório:

Na realidade, o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada e isso impossibilitou que o aparelho do Estado fosse redesenhado a partir de uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos da administração pública. No que se refere às agências reguladoras, verifica-se um maior sucesso quanto à sua consolidação enquanto novo formato institucional, pois além da ANEEL, ANP e ANATEL, também apareceram outras agências reguladoras como a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), e também agências estaduais e municipais” (Idem, 2005:137).

O quadro geral denota a tese de Rezende, “que demonstra que o Mare não conseguiu uma cooperação simultânea entre os objetivos de ajuste fiscal e de mudança institucional. ” O autor advoga que quando o MARE foi extinto em 1999, “a reforma perdeu seu ímpeto no que se refere ao redesenho institucional e acabou tornando o ajuste fiscal o elemento preponderante” (REZENDE, 2004 apud PAES DE PAULA, 2005:136).

Apesar dos insucessos relatados, é importante ressaltar o âmbito geral da reforma, que promoveu “um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público” (COSTA, 2010:61).

## Alteração de prioridades no governo Lula

O segundo governo de FHC já trata a reforma com uma abordagem diferente, por meio da alteração do discurso inicial que previa uma verdadeira revolução na administração e nos princípios que regiam o setor público. Essa postura se cristalizou na extinção do MARE e na transferência de suas atribuições à Secretaria de Gestão (SEGES), vinculada ao Ministério do Planejamento e Gestão. Capella explica a transição:

Em lugar de “crise” e “reforma”, a ideia chave da nova política para a administração pública passa a ser “transformação”. Por outro lado, as soluções que objetivavam “transformar a gestão” foram formalizadas em um conjunto de ações bastante especializadas, abandonando a própria ideia de reforma. A ideia chave da SEGES focaliza a “transformação gerencial”, por meio da atuação pontual nas deficiências detectadas em órgãos da administração federal, e não em um plano abrangente de reforma do Estado (CAPELLA, 2008:8).

No governo Lula a postura é alterada radicalmente na medida em que o estilo de gestão é modificado. A agenda passa a ser dominada por temas relacionados a políticas sociais e expansão da administração em detrimento de posturas de ajuste fiscal, controle dos gastos públicos, transferência de atividades do Estado e contenção de quadros da burocracia pública (Idem, 2008).

As propostas iniciais do novo governo indicam que há um problema de “déficit institucional”, causado por um resultado histórico de perda de sua capacidade de ação. “Esse ‘déficit institucional’ se revela na incapacidade do Estado em cumprir suas funções básicas e na baixa qualidade dos serviços prestados” (Idem, 2008:10).

Nesse sentido, o discurso de crise do Estado proposto pelo Pdrae é substituído por uma visão de reativação de suas funções. É neste contexto que a agenda da reforma radical é deixada de lado de forma permanente.

Com efeito, concernente à burocracia pública, o governo Lula avançou apenas em pontos isolados, principalmente relacionados ao aprimoramento do governo eletrônico, reforço de algumas carreiras estratégicas, aumento da transparência, ampliação da participação popular nas decisões governamentais e eficiência das compras públicas (ABRUCIO et al, 2010; COSTA, 2010).

De fato, a falta de aderência de uma agenda ampla de alterações profundas deve-se, em grande parte, a realização de uma política que usava excessivamente a máquina pública para ganhos de poder:

A pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal [...]. Esse processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreenderam negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores. Se houve algo de positivo na crise de 2005 é que, depois do conhecimento pelo grande público do patrimonialismo presente em vários órgãos da administração pública e em estatais, tornou-se mais premente o tema da profissionalização da burocracia brasileira” (ABRUCIO et al, 2010:68).

Todavia, algumas perspectivas de gestão pública deste governo devem ser enaltecidas. Duas experiências bem-sucedidas foram o Plano Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Tais programas têm como objetivo fortalecer e transformar a administração nos níveis subnacionais, especialmente nos estados, possuindo grande importância, pois “priorizaram a reconstrução da administração pública em suas variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos” (ABRUCIO et al, 2010:69).

Outros programas merecem destaques, tais como aqueles ligados ao aumento da transparência pública:

- Portal da Transparência: site disponibilizado pelo governo ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)) que permite o acompanhamento da execução financeira de programas federais e da transferência de recursos da União. Além disso, por meio da Controladoria Geral da União (CGU) foi articulada a obrigatoriedade de transparência para todos os órgãos do governo federal; e
- Portal de Convênios (SICONV): tem como objetivo dar mais transparência aos repasses de recursos do governo a estados e municípios. Desde setembro de 2007 os recursos oriundos de contratos de repasse e convênio devem

obrigatoriamente ser celebrados pelo portal, que fica a disposição para consulta da população (SEGES, 2009).

Além disso, foram feitos esforços com relação ao aumento de canais para participação da sociedade civil, com destaque para:

- Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): órgão destinado à participação da sociedade civil, de caráter consultivo à Presidência, para discussão de temas ligados a políticas de crescimento;
- Instituição da Ouvidoria-Geral da União: canal central de comunicação com a sociedade para identificação de problemas relacionados aos serviços prestados ao cidadão (Idem, 2009).

Outro ponto relevante, ainda que incipiente, foi o empenho em melhorar a qualidade da gestão pública por meio da criação de conselhos de gestão, fortalecimento de carreiras públicas estratégicas, que são mais próximas dos altos escalões do governo. Nesse âmbito, a principal medida foi o “Pacto para a Melhoria da Gestão Pública”, firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração. Este acordo resultou em compromisso para o fortalecimento de oito diretrizes estratégicas, que posteriormente foi alterado para Agenda Comum de Gestão Pública União-Estados, sendo que as metas foram desdobradas em 10 novos eixos temáticos:

- i. Modelos jurídico-institucionais da administração pública
- ii. Gestão de pessoas
- iii. Tecnologia de Informação
- iv. Compras governamentais
- v. Atendimento aos usuários dos serviços públicos
- vi. Gestão patrimonial
- vii. Planejamento, monitoramento e avaliação
- viii. Orçamento Público
- ix. Gestão do desempenho institucional
- x. Apoio à melhoria e à inovação da gestão municipal (Idem, 2009).

O fortalecimento de carreiras estratégicas também foi um importante esforço, tendo em vista que durante os últimos governos essas haviam sido desestruturadas, em um equivocado esforço de ajuste fiscal, considerando que tais cargos burocráticos são essenciais para a profissionalização da administração. Exemplo disso, são as criações de mais vagas em cargos de alto escalão, com exigências de especialização, tais como: Analista e Especialista em Infraestrutura; Analistas de Políticas Sociais e de Tecnologia da Informação; e Especialista em Regulação (Idem, 2009).

Além disso, importa ressaltar os avanços obtidos no âmbito das compras públicas, principalmente pela ampliação do uso do pregão eletrônico. Esse sistema de compras via internet passou a ser intensificado, o que permitiu que cerca de 80% dos valores fossem comprados por esse procedimento, gerando uma economia média entre 15% e 20% (Idem, 2009).

A análise sobre as reformas brasileiras recentes evidencia que a tentativa de melhoria da gestão pública não tem se desenvolvido conforme o esperado, especialmente numa comparação com a experiência internacional. Como mostrado anteriormente, nos países anglo-saxões, entre as décadas de 80 e 90, houve uma intensa implementação de novas metodologias de administração e essas ainda sofreram um processo de reformulação diante de resultados iniciais insatisfatórios.

No Brasil, o governo FHC tentou avançar nesse sentido, contudo, a iniciativa de reforma mostrou-se limitada, devido a fatores relacionados à proposta de intervenção (que teve problemas em sua formulação), dificuldades políticas e de aceitação social. Além disso, o governo Lula restringiu o espaço da reforma na agenda principal de seu governo, em grande parte devido à identificação dela com políticas liberais. Apesar disso, a gestão petista teve consideráveis melhorias no *accountability*, pois houve estímulos à participação social e a transparência das ações do poder público federal.

Com isso, pode-se dizer que ainda há uma defasagem nas políticas de gestão brasileira, tendo em vista que os país conta somente com casos isolados (em municípios ou estados) de sucesso na evolução sistemática da melhoria quanto à eficiência da burocracia pública. Os destaques negativos ficam para carência na adoção do planejamento de longo prazo e na falta de desenvolvimento da administração de recursos humanos. Estes pontos ainda são respaldados em princípios da administração utilizados no começo do século XX.

## Capítulo 3: O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSP) é uma autarquia federal vinculada ao MEC, pertencente à Rede Federal de Educação Profissional. De fato, atualmente a principal proposta do órgão é o desenvolvimento do chamado ensino integrado, ou seja, a promoção do ensino médio, técnico, tecnológico, oferecidos pela mesma instituição. Os cursos promovidos são necessariamente aqueles de vocação ligada a tecnologia e em unidades nas quais há conveniência e oportunidade. Há também ênfase em licenciaturas, graduações e até pós-graduações.

### Histórico dos Institutos Federais

O princípio do IFSP remonta ao começo do século XX. Em 1909 foi criada a Escola de Aprendizes e Artífices, que propiciou a junção de 19 escolas com este perfil nas capitais dos estados. Este ato foi considerado o marco inicial do governo federal no ensino primário profissional gratuito com foco no desenvolvimento dos ofícios em seus estudantes. Em São Paulo, os primeiros cursos oferecidos foram de tornearia, mecânica, eletricidade, carpintaria e artes decorativas (FONSECA, 1986 apud IFSP, 2014).

Esta primeira estrutura funcionou até o governo Vargas, sendo que em 1937, influenciada por uma nova estruturação administrativa e funcional do então Ministério da Educação e Saúde, que subdividiu o ensino em primário, industrial, doméstico, secundário, superior, extraescolar e educação física, o órgão foi transformado em Liceu Industrial de São Paulo, pelo curto período de transição até 1942. Houve maior ênfase no perfil industrial dos cursos, vis-à-vis com a filosofia da educação proposta pela constituição de 37, visto que houve:

[...] uma desvinculação total entre formação profissional e educação, uma vez que aos trabalhadores era destinada uma formação voltada para o adestramento, treinamento, visto que a indústria ainda era bastante elementar, baseada no artesanato e manufatura, com poucas exigências de uma mão de obra que fosse mais qualificada” (DIAS et al, 2013:32).

A seguir, em 1942 foi introduzida a Lei Orgânica do Ensino industrial, que fez com que o ensino técnico industrial passasse a ser integrado como sistema de cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação (MATIAS, 2002 apud IFSP, 2014). Este foi o período que ficou conhecido como “Reforma Capanema”, que traria unidade de organização em todo território nacional, sendo que, até então, a União se limitara apenas a regulamentar as escolas federais enquanto as demais estaduais, municipais ou particulares regiam-se pelas próprias normas ou, conforme os casos, obedeciam a uma regulamentação de caráter regional (FONSECA, 1986 apud IFSP, 2014).

Esta regulamentação propiciou a nova nomenclatura do órgão de Escola Técnica de São Paulo, visando a oferta de cursos técnicos, pedagógicos, industriais e de mestria. Destaca-se que devido ao estabelecimento destas diretrizes, foi autorizada a inclusão do ensino industrial como segundo grau, permitindo então àqueles que participassem dos cursos da instituição que continuassem seus estudos regulares (Idem, 2014).

Na consecução de maior autonomia para sua atuação, o órgão foi transformado em autarquia em 1959, o que propiciou “maior abertura e participação dos servidores na condução das políticas administrativa e pedagógica da escola” (Idem, 2014:38).

Já no período militar foram feitas mudanças significativas no âmbito da educação federal que impactaram no ensino proposto pelo órgão. No princípio do governo seu nome foi alterado para Escola Técnica Federal, vinculando pela primeira vez seu nome diretamente à União, o que indicava mais estreita relação com esta (Idem, 2014).

Nesse sentido, em 1971 foi publicada nova Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional, que tornava

[...] compulsoriamente profissional todo o ensino de 2º grau. A ideia era formar técnicos em regime de urgência, visando ao desenvolvimento do País. Isso refletiu em um aumento no número de cursos técnicos e de pessoas matriculadas. Nesse tempo, as Escolas Técnicas Federais aumentaram expressivamente o número de matrículas e implantaram novos cursos técnicos (DIAS et al, 2013:51).

Dando continuidade ao processo de fortalecimento da educação profissional, já no período democrático no ano de 1993, houve regulamentação no sentido de ampliar

a atuação dos órgãos de educação técnica, passando a compreender, além dos cursos médios, formações de nível de graduação, pós-graduação e licenciatura com especialidades nas áreas técnicas e tecnológicas. Entretanto, a unidade de São Paulo não foi contemplada na mudança deste ano.

Nesse contexto, o órgão passou a ser chamado de Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (CEFET) apenas no ano de 1999, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Contudo, ainda havia uma restrição legal para o oferecimento de maior amplitude de cursos em São Paulo. Apenas a partir de 2004 no governo Lula, houve revogação de um decreto que permitia que o CEFET-SP promovesse apenas cursos de nível médio (IFSP, 2014).

## O IFSP

Com a obtenção do título de CEFET e flexibilização das normas de atuação, nos anos 2000 iniciou-se um grande processo de expansão do órgão, pela propagação do oferecimento de cursos de formação de tecnólogos na área industrial e de serviços, além de licenciaturas e engenharias. Esta nova estrutura demandou uma mudança institucional, deflagrada com a criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, de acordo com a Lei 11.892, que criou 38 institutos Brasil afora, adicionando às suas atribuições a inserção da figura da pesquisa e da extensão. (Idem, 2014)

Inicialmente, importa ressaltar que a transformação dos CEFETs foi motivada pela necessidade de adequação a nova realidade da Rede Federal que demandava maior viés tecnológico e estímulo a valorização da interação entre ciência, tecnologia e sociedade. Assim, houve uma verdadeira revolução dando “plena autonomia administrativa, financeira e pedagógica, equiparando-se às universidades, ou seja, os Institutos Federais (IFs) trabalhariam, além da vertente ensino, também as vertentes da pesquisa e extensão”(COSTA e SANTOS, 2013:132).

Nesse sentido, Pacheco evidencia a importância da proposta de integração da tecnologia nas ações dos IFs, na medida em que define que esta “é o elemento transversal presente no ensino, na pesquisa e na extensão, configurando-se como uma dimensão que ultrapassa os limites das simples aplicações técnicas e amplia-se aos aspectos socioeconômicos e culturais” (PACHECO, 2011:23).

Conforme estabelecido pela Lei 11.892, os IFs são “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino” (BRASIL, 2008)

As principais finalidades dos IFs se resumem em oferecer educação tecnológica de forma verticalizada, ou seja, que reúna condições de integralizar o ensino médio, técnico e superior. Assim, há a tentativa de ampliar o foco de atuação dos professores para que estes “atuem em diferentes níveis de ensino e que os discentes compartilhem espaços de aprendizagem, incluindo os laboratórios, possibilitando o delineamento de trajetórias de formação que podem ir do curso técnico ao doutorado” (PACHECO, 2011:14).

Pacheco ainda destaca uma importante meta que é proposta pelos IFs quanto a junção do trabalho técnico ao científico. Diante disso, o autor ressalta que a instituição deve:

[...] derrubar as barreiras entre o ensino técnico e o científico, articulando trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana, é um dos objetivos basilares dos Institutos Federais. Sua orientação pedagógica deve recusar o conhecimento exclusivamente enciclopédico, assentando-se no pensamento analítico, buscando uma formação profissional mais abrangente e flexível, com menos ênfase na formação para ofícios e mais na compreensão do mundo do trabalho e em uma participação qualitativamente superior nele (Idem, 2011:15).

Além disso, a proposta também envolve o estímulo ao desenvolvimento regional e extensão, tendo em vista que a implantação de um IF em determinada região depende da demanda da mesorregião com relação à necessidade de formação de mão de obra e desenvolvimento tecnológico voltado para o setor desenvolvido no local. A extensão, além de surgir como princípio formal, recebe consideráveis recursos destinados a imersão do IF junto a sociedade local, por meio da propagação de suas atividades além dos muros das escolas.

De posse dessas finalidades, os IFs têm seus objetivos assim definidos:

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

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

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

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

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

V- ministrar em nível de educação superior:

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

- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica (BRASIL, 2008).

A partir disso, seu desenho curricular é delineado com base em cursos de educação básica (principalmente ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio), ensino médio (regular), graduações tecnológicas, licenciaturas e bacharelados (em áreas nas quais a ciência e tecnologia sejam dominantes), além de engenharias e programas de pós-graduação lato e stricto sensu (PACHECO, 2011).

No âmbito governamental, a primeira gestão Lula aumentou acentuadamente a ênfase no ensino tecnológico o que ocasionou aumento de unidades em um curto espaço de tempo. No ano de 2005 houve a primeira fase da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a construção de 64 novas unidades em todo o Brasil. Ademais, uniu-se a este o Programa Nacional de Integração com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), “cujo objetivo era a oferta de cursos e programas de Educação Profissional destinados à formação inicial e continuada de trabalhadores e à Educação Profissional Técnica de Nível Médio” (DIAS et al, 2013:55).

A expansão de unidades no estado de São Paulo remonta à 1987, quando houve a primeira descentralização da escola da capital por meio da criação da unidade de Cubatão. Depois disso, apenas em 1996 foi criado outro *campus*, na cidade de Sertãozinho (IFSP, 2014).

A partir de 2004, há a alteração do perfil do órgão promovida pelo Decreto nº5.154 de 23 de julho de 2004 que flexibiliza a gestão escolar federal, sendo que “cada sistema de ensino (federal, estadual ou privado) pode voltar a oferecer o ensino técnico integrado ao ensino médio”. Antes dessa mudança o órgão estava restrito ao

oferecimento de curso técnicos modulares. Neste mesmo contexto de expansão, foi agilizada a entrada da escola no oferecimento de cursos superiores. A partir de então, na unidade de São Paulo, “foram implantados diversos deles voltados à formação de tecnólogos na área da Indústria e de Serviços, Licenciaturas e Engenharias”, durante os anos 2000 (Idem, 2014:16).

Em consonância com a necessidade institucional de fomento ao desenvolvimento local houve, depois de 2006, criação de diversas unidades ainda com o nome de CEFET’s, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2: Unidades criadas até 2008

<b>Unidade</b>	<b>Autorização de Funcionamento</b>	<b>Início das Atividades</b>
São Paulo	Decreto 7.566, de 23/9/1909	24/2/1910
Cubatão	Portaria Ministerial 158, de 12/03/1987	01/4/1987
Sertãozinho	Portaria Ministerial 403, de 30/04/1996	Janeiro/1996
Guarulhos	Portaria Ministerial 2.113, de 06/06/2006	13/2/2006
Bragança Paulista	Portaria Ministerial 1.712, de 20/10/2006	30/07/2007
Salto	Portaria Ministerial 1.713, de 20/10/2006	02/08/2007
Caraguatatuba	Portaria Ministerial 1.714, de 20/10/2006	12/2/2007
S. João da B. Vista	Portaria Ministerial 1.715, de 20/10/2006	02/01/2007
São Roque	Portaria Ministerial 710, de 09/06/2008	11/08/2008
São Carlos	Portaria Ministerial 1.008, de 29/10/2007	01/08/2008

Fonte: IFSP, 2014, p. 44

Conforme descrito anteriormente, a transformação do órgão do CEFET em IFSP expande acentuadamente seu leque de atuação. A partir de então, a evolução do investimento do governo federal para a expansão da rede torna-se vertiginosa. Apenas no ano de 2010 são criados dez novos *campi*. Abaixo segue a lista das criações de unidades até 2013:

Tabela 3: Unidades criadas de 2009-2013

<b>Unidade</b>	<b>Autorização de Funcionamento</b>	<b>Início das Atividades</b>
Campos do Jordão	Portaria Ministerial nº. 116, de 29/01/2010	2ª semestre de 2009
Birigui	Portaria Ministerial nº. 116, de 29/01/2010	2º semestre de 2010
Piracicaba	Portaria Ministerial nº. 104, de 29/01/2010	2º semestre de 2010
Itapetininga	Portaria Ministerial nº. 127, de 29/01/2010	2º semestre de 2010
Catanduva	Portaria Ministerial nº. 120, de 29/01/2010	2º semestre de 2010
Araraquara	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	2º semestre de 2010
Suzano	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	2º semestre de 2010
Barretos	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	2º semestre de 2010
Boituva	Resolução nº 28, de 23/12/2009	2º semestre de 2010
Capivari	Resolução nº 30, de 23/12/2009	2º semestre de 2010
Matão	Resolução nº 29, de 23/12/2009	2º semestre de 2010
Avaré	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2011
Hortolândia	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2011
Votuporanga	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2011
Presidente Epitácio	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2011
Registro	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2012
Campinas	Portaria Ministerial nº 1.170, de 21/09/2010	1º semestre de 2012
São José dos Campos	Portaria Ministerial nº N°330 de 23/04/2013.	1º semestre de 2012

Fonte: IFSP, 2014, p. 48

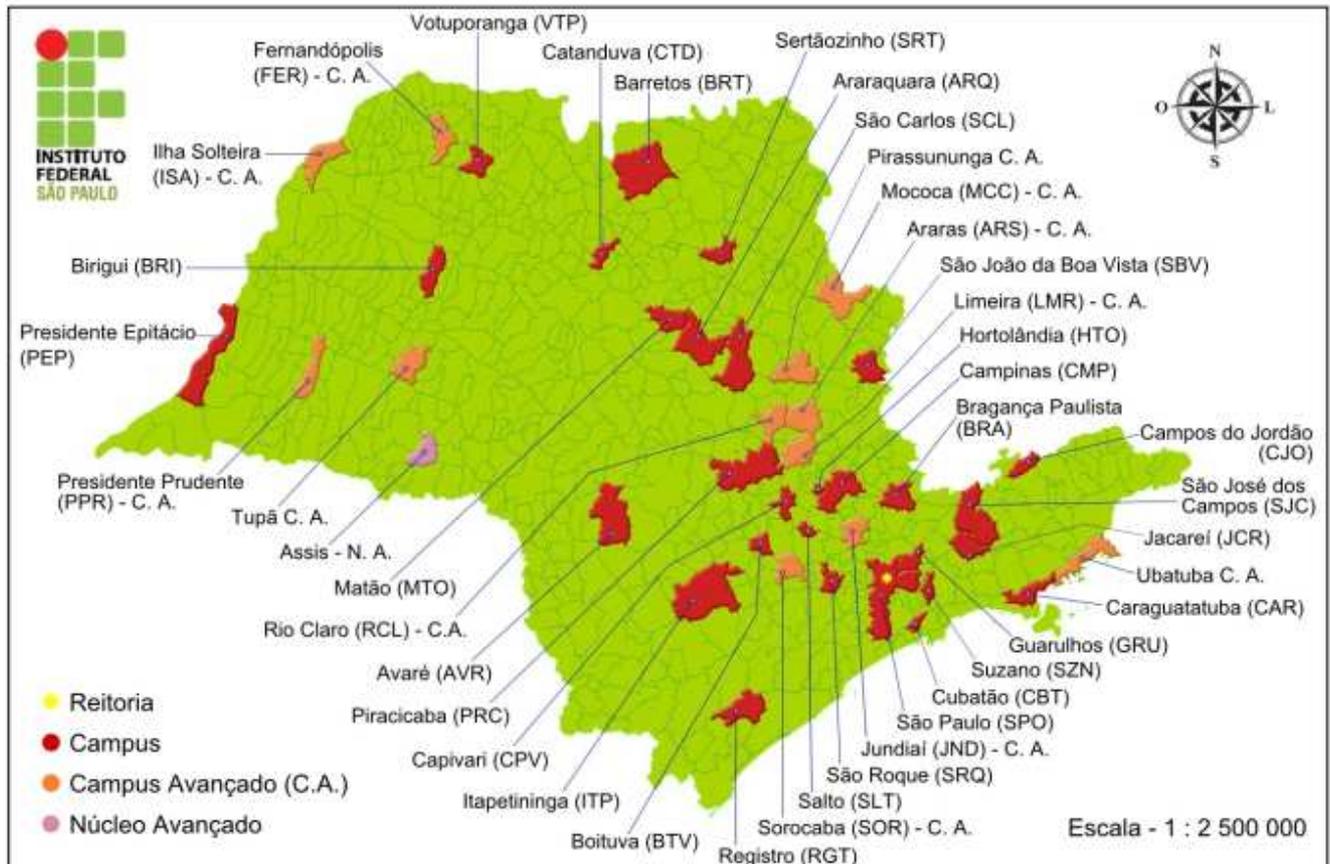
Se não bastassem esses investimentos, a expansão ainda continua. Entre *campi* avançados, que contam com uma pequena estrutura inicial, e *campi* em pleno funcionamento até o começo de 2015 já são 42 unidades espalhadas por todas as regiões do estado. Some-se a isso a existência de projetos para adensamento na macrorregião em torno da capital do estado, por meio da criação de unidades nas cidades de Itapeçerica da Serra, Itaquaquecetuba, Francisco Morato, São Paulo (Zona Noroeste),

Itapeva e Carapicuíba, além de novas unidades em Bauru, Marília e Ribeirão Preto. (IFSP, 2014)

O mapa abaixo mostra o quadro em tela:

Figura 6: Mapa de unidades do IFSP

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - Mapa dos *Campi* - 2015



## O campus Matão

A unidade de Matão, por sua vez, foi instituída formalmente em 2009, mas começou suas atividades efetivamente em 12 de agosto de 2010, como *campus* avançado, contando com uma reduzida equipe administrativa e pequeno corpo de professores (IFSP, 2014).

Em atendimento ao perfil das demandas da indústria regional, inicialmente foram criados os cursos superiores de Tecnologia em Biocombustíveis e de Tecnologia em Alimentos. Com esse mesmo intuito, posteriormente foi disponibilizado o curso de Especialização Lato Sensu em Açúcar e Alcool.

Almejando aumentar sua amplitude de atuação, no primeiro semestre de 2015 foi criado o curso superior de Licenciatura em Química. Além disso, há previsão de expansão quanto ao oferecimento de cursos de nível técnico, com curso médio integrado; educação de jovens e adultos (PROEJA), além da expansão dos cursos de graduação, conforme mostram as tabelas a seguir:

Tabela 4: Cursos técnicos IFSP Matão

Nome do curso	Habilitação	Modalidade	Quantidade de		Turno(s) de funcionamento	Local de funcionamento	Ano previsto para solicitação
			alunos/turma	turmas			
Técnico em Açúcar e Alcool	Técnico	Presencial	40	1	Noturno	Matão	1º semestre de 2016
Técnico em Alimentos	Técnico	Presencial	40	2	Matutino e Noturno	Matão	1º semestre de 2016
Técnico Proeja integrado no eixo de Produção Industrial	Técnico	Presencial (Proeja)	40	1	A definir	Matão	1º semestre de 2017
Técnico Proeja concomitante/subsequente no eixo de Produção Alimentícia	Técnico	Presencial (Proeja)	40	1	A definir	Matão	1º semestre de 2017

Fonte: IFSP, 2014, p. 204

Tabela 5: Cursos de graduação IFSP Matão

Nome do curso	Habilitação	Modalidade	Quantidade de		Turno(s) de funcionamento	Local de funcionamento	Ano previsto para solicitação
			alunos/turma	turmas			
Licenciatura em Química	Licenciatura	Presencial	40	1	Noturno	Matão	1º semestre de 2015
Tecnologia em Processos Químico	Tecnologia	Presencial	40	1	Matutino	Matão	1º semestre de 2017
Engenharia de Alimentos	Bacharelado	Presencial	40	1	Matutino	Matão	2017

Fonte: IFSP, 2014, p. 204-205

### Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa do IFSP tem basicamente quatro dimensões: Órgãos Superiores, Órgãos Colegiados, Órgãos Executivos e Órgãos Descentralizados.

Os Órgãos Superiores são divididos em Conselho Superior e o Colégio de Dirigentes. O primeiro é o órgão máximo de deliberação do IFSP e tem como função regular e analisar as diretrizes de atuação do órgão, tanto no âmbito administrativo quanto acadêmico, bem como é onde devem ser aprovadas todas as alterações substanciais tanto na estrutura quanto nas normas gerais da entidade. É composto por membros eleitos de cada segmento da entidade, quais sejam: docentes, discentes, técnico-administrativos, egressos, membros da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes e presidido pelo reitor (IFSP, 2010b)

Já o Colégio de Dirigentes tem funções consultivas de apoio à tomada de decisões mais ligadas a efetiva prática das políticas do IFSP. Seus membros são os diretores de unidades, os pró-reitores e o reitor (IFSP, 2010a)

Com relação aos órgãos colegiados, há um conselho para representação de cada um dos tripés da atuação essencial do instituto: Ensino, Pesquisa e Inovação, e Extensão. Todos eles são subordinados às diretrizes do Conselho Superior, são consultivos e tem como foco a supervisão de matérias de sua área de atribuição. Assim, cada um deles desdobra as diretrizes gerais do IFSP e acompanha mais de perto a implementação dos objetivos globais em sua atribuição (IFSP, 2013)- Regimento Geral

A respeito das áreas executivas tem-se a reitoria, que tem em sua estrutura o gabinete, que por sua vez conta com assessorias (jurídica e administrativa) e coordenações de processos administrativos, de comunicação social, de documentação e

arquivo e de protocolo, bem como as secretarias de colegiado e do gabinete. Há também uma procuradoria jurídica ligada a reitoria e o regimento permite que sejam criadas assessorias específicas, desde que estas sejam aprovadas pelo Conselho Superior. Ao reitor competem macro decisões gerais da entidade, assim como é ele quem assume a responsabilidade final para fins legais e administrativos (Idem, 2013).

Figuram também ligados à reitoria os chamados órgãos de apoio, que têm como função o desenvolvimento das carreiras, bem como a análise dos processos internos e serviços de informação. São três comissões: Permanente de Pessoal Docente, Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos de Técnicos Administrativos em Educação e Comissão Própria de Avaliação (Idem, 2013).

Por fim, há as pró-reitorias que são os órgãos efetivamente responsáveis pela implantação e execução das atividades fim do IFSP. São seis divisões: Ensino; Extensão; Pesquisa, Inovação e Pós-graduação; Administração; Desenvolvimento Institucional; e o Departamento de Expansão e Infraestrutura.

Como o interesse deste trabalho é o exame das áreas ligadas à gestão, serão analisadas mais detalhadamente a Pró-reitoria de Administração (PRA) e de Desenvolvimento Institucional (PRD). A PRD tem a incumbência de:

**Art. 104** – A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional é um órgão executivo da Reitoria, cabendo-lhe planejar, definir, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de políticas definidas e da gestão de pessoas do IFSP, levantando e analisando os resultados obtidos e buscando o aprimoramento do processo educacional e administrativo, em consonância com as diretrizes definidas pelo Ministério da Educação e com as disposições do Conselho Superior.

**Parágrafo único** – O planejamento e a definição das políticas de Tecnologia da Informação são de responsabilidade da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional. Atua no apoio das atividades de ensino e de administração, visando à articulação das demandas dos *campi* e das Pró-Reitorias. (IFSP, 2013)

A lista global de suas competências compreende o seguinte rol de atribuições:

**Art. 107** – Compete à Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional:

I. organizar a implantação das políticas e atividades definidas pela Reitoria, avaliando e articulando suas possibilidades de execução pelos *campi*;

II. encaminhar as demandas, para questões não normatizadas, dos *campi* junto às Pró-Reitorias;

- III. propor alternativas de cunho administrativo e/ou educacionais visando ao desenvolvimento sustentado dos *campi*;
- IV. executar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento de ferramentas voltadas ao ensino e à administração;
- V. modernizar os sistemas e a comunicação da Tecnologia da Informação;
- VI. ampliar e aperfeiçoar a comunicação da Tecnologia da Informação entre os *campi*;
- VII. integrar os sistemas de informação utilizados pelo IFSP;
- VIII. viabilizar ferramentas que promovam a interatividade eletrônica, visando ao desenvolvimento de atividades acadêmicas ou administrativas;
- IX. gerir ferramentas interativas que ampliem o acesso da comunidade aos recursos da Tecnologia da Informação;
- X. disponibilizar manuais de padronização de rotinas e procedimentos voltados à Tecnologia da Informação;
- XI. fomentar, em articulação direta com as equipes de informática dos *campi*, o trabalho colaborativo, visando à melhoria das atividades da Tecnologia da Informação;
- XII. promover e incentivar a capacitação contínua dos servidores vinculados à consecução dos objetivos da Pró-Reitoria;
- XIII. fazer cumprir, em articulação direta com as equipes de informática dos *campi*, as ações relativas aos sistemas de informação implantados pelo IFSP;
- XIV. representar o IFSP nos foros específicos da área ou quando solicitado pelo Reitor;
- XV. acompanhar o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Institucional, propondo alternativas para sua consecução;
- XVI. Acompanhar o execução das ações de gestão de pessoas (Idem, 2013).

Os órgãos que figuram dentro de sua estrutura são: Assessoria de Tecnologia da Informação; Diretoria de Infraestrutura e Redes; Diretoria de Sistemas; Gerência de Suporte e Treinamento em Tecnologia da Informação; Gerência de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) (Idem, 2013).

As quatro primeiras estruturas são diretamente relacionadas à gestão de infraestrutura e desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do IFSP. Por outro lado, há dois órgãos com competências ligadas diretamente à gestão de pessoas, com destaque para a DGP que tem uma ampla estrutura hierarquicamente subordinada composta por oito gerências e coordenadorias.

A PRA, por seu turno, acumula as funções de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil, assim como a administração de compras e contratos. Sua incumbência resume-se nos seguintes itens:

- I. representar o Instituto Federal de São Paulo, em Fóruns de Administração, Planejamento e Orçamento;
- II. elaborar, em consonância com o Projeto de Desenvolvimento Institucional, as diretrizes e a proposta orçamentária do IFSP em função dos planos, projetos e programas governamentais;
- III. propor e supervisionar políticas e diretrizes voltadas aos princípios da administração pública, no âmbito da Reitoria e dos campi;
- IV. orientar as atividades de planejamento, orçamento e modernização institucional, bem como supervisionar as atividades de administração financeira e contábil;
- V. acompanhar, controlar e prestar contas da execução orçamentária e financeira dos programas e dos projetos e convênios firmados pelo IFSP;
- VI. planejar e coordenar as ações administrativas relacionadas aos Serviços Gerais, bem como a manutenção e conservação dos bens materiais e patrimoniais;
- VII. supervisionar o uso e a conservação dos recursos alocados para os campi e para a Reitoria, bem como acompanhar a execução das ações das áreas de administração, orçamento e finanças;
- VIII. zelar pela aplicação de procedimentos administrativos às necessidades institucionais (IFSP, 2013).

Figuram quatro Diretorias dentro da estrutura da PRA: Diretoria de Licitações e Contratos, Diretoria de Planejamento e Orçamento, Diretoria de Contabilidade e Finanças e Diretoria Administrativa.

A primeira comporta a gestão de compras e contratos, sendo responsável tanto pela execução de processos que servirão a todos os *campi*, como por exemplo as compras via Sistema de Registro de Preços que coadunam todas as demandas das unidades em um único processo de aquisição, podendo ser requisitado conforme surjam demandas, e também a elaboração de orientações e revisão dos processos de compras executados pelos *campi*.

Já a Diretoria de Planejamento e Orçamento tem como função a gestão e o controle orçamentário, por meio das análises de receitas e despesas, formulação do orçamento geral do IFSP, bem como apoio a elaboração e execução dos orçamentos das unidades descentralizadas.

Por sua vez, a Diretoria de Contabilidade e Finanças gere os recursos financeiros do IFSP e preza pelo cumprimento da aplicação ideal nas normas contábeis pertinentes ao setor público. Assim, é responsável pelo provisionamento de recursos aos *campi*, pelas orientações contábeis e pela análise da execução financeira e contábil das unidades descentralizadas e também pela análise da conformidade das informações inseridas no âmbito do IFSP, nos sistemas informatizados financeiros do governo federal (IFSP, 2013).

Por fim, a Diretoria de Administração tem um papel relacionado ao apoio operacional às atividades da reitoria e dos *campi*. Suas atribuições envolvem a gestão dos sistemas de concessão de diárias e passagens, da administração do patrimônio e almoxarifado da reitoria e de orientação da gestão dessas áreas aos *campi*, da coordenação de macroprocessos de suporte às demandas de logística do IFSP e do apoio as ações de manutenção.

O IFSP Matão, por sua vez, possui a seguinte estrutura em sua área administrativa: Gerência Administrativa, sendo subordinada à Direção Geral e contando com três coordenadorias em sua estrutura (Coordenadoria Administrativa, Coordenadoria de Almoxarifado, Patrimônio e Manutenção e Coordenadoria de Gestão de Pessoas)

Com relação às funções, o planejamento, controle orçamentário, gestão financeira e contábil e gerenciamento das demais coordenadorias concentram-se na Gerência Administrativa. A Coordenadoria Administrativa tem papel diretamente relacionado à compras e contratos. Já a Coordenadoria de Almoxarifado, Patrimônio e Manutenção tem a função de gestão de materiais e serviços. Por fim, a Coordenadoria de Gestão de Pessoas tem papel relacionado ao controle de pessoal, tais como registros de frequência, administração de folha de pagamento, admissão de servidores, afastamentos, bem como papel orientativo com relação às normas de pessoal.

Ressalta-se que ao longo dos últimos anos seu desenho tem sido reforçado, de forma gradual, por novas coordenadorias. Contudo, de acordo com diretrizes do MEC o órgão está perto do limite de acúmulo de funções gratificadas e cargos de direção aos quais teria direito. Assim, sua estrutura está próxima de seu modelo completo.

## Análise do Modelo Organizacional

Inicialmente é importante notar que a estrutura do IFSP, apesar de funcionar de forma hierarquizada, tem em seu desenho diversas instâncias flexíveis, tais como os Conselhos e Colégios. Acrescente-se a isso o fato de que estes órgãos em sua maioria têm como obrigatoriedade a representação de diversos segmentos e de eleição de membros entre os pares (como é o caso do Conselho Superior) e o que se observa é uma organização hierárquica bem permeada por mecanismos que permitem participação direta dos servidores, possuindo órgãos de debate de sua política de atuação que agregam diversificadas visões. Este modelo organizacional permite algum *accountability* à gestão do IFSP na medida em que abre parte de sua tomada de decisão para ser executada de forma descentralizada ou com a participação de diversificados segmentos.

Supõe-se que isso seja oriundo da confluência de dois fatores: o fato de se tratar de uma organização educacional, composta por funcionários com alto grau de escolaridade e determinações superiores do Ministério da Educação que exigem as decisões colegiadas na tomada de decisão, conforme previsto na legislação federal:

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.

§ 1o As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal.

§ 2o O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal.

§ 3o **O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.**

§ 4o O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior (BRASIL, 2008, grifo nosso).

Por outro lado, essa estrutura revela certo déficit quanto à presença de órgãos destinados à efetiva gestão administrativa do instituto.

A PRD, por exemplo, tem suas unidades internas voltadas ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e gestão de pessoal.

As ferramentas de TIC são um fator importante para a melhoria do desempenho do instituto, por propiciarem a integração do ensino aos avanços em sistemas informatizados e ajudarem na gestão administrativa. Contudo, talvez haja foco excessivo no desenvolvimento computacional, pois essa atividade consta como atribuição da PRD, órgão que deveria prezar pela propagação da melhoria institucional do IFSP. Se não bastasse, dos 21 órgãos que se situam na estrutura da PRD, 12 deles são destinados às TIC.

Além disso, a gestão de pessoas, que também figura como outra incumbência da PRD, tem caráter muito mais ligado ao cumprimento de normas, administração de pessoal e folha de pagamento, do que a se dedicar à políticas contemporâneas de recursos humanos. Prova disso, é que, de suas oito unidades internas, entre coordenadorias e gerências, apenas duas são diretamente ligadas ao desenvolvimento de pessoas. A seguir estão listados os órgãos destinados à gestão de pessoas. Suas políticas serão discutidas mais especificamente em item específico.

**Art. 105** – A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional compreende:

[...]

VI. Diretoria de Gestão de Pessoas

a) Gerência de Administração de Pessoal:

- 1) Coordenadoria de Seleção de Pessoal;
- 2) Coordenadoria de Cadastro e Movimentação;
- 3) Coordenadoria de Pagamento de Pessoal;

b) Coordenadoria de Legislação e Normas;

**c) Gerência de Desenvolvimento de Pessoal:**

- 1) Coordenadoria de Assistência à Saúde do Servidor;

**2) Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal** (IFSP, 2013, grifo nosso).

Com relação à PRA, trata-se de um órgão necessário aos atendimentos da gestão do serviço público. Em sua estrutura, há destinação claramente orientada para a administração de compras, contratos, orçamento, contabilidade e finanças. Na medida em que o regramento do direito público exige trâmites burocráticas de considerável grau de complexidade para execução de procedimentos ligados à estas áreas, a estrutura da

PRA é condizente com a demanda exigida. Apesar disso, novamente faltam aqui órgãos destinados ao planejamento institucional, à gestão estratégica e a melhoria e planejamento de processos.

Como se pode notar, a estrutura do *campus* Matão reflete o desenho da Reitoria do IFSP, com as seguintes correspondências, na medida em que as coordenadorias e a gerência possuem divisões de trabalho nas mesmas bases de seu órgão central. Desta forma, pode-se afirmar que os mesmos problemas apontados no órgão central, quanto a carência de estruturas estratégicas, também ocorre no *campus* Matão.

## Carreiras

Como o propósito deste trabalho é analisar o funcionamento administrativo do IFSP, a análise da carreira será direcionada ao plano de cargos dos técnicos administrativos da instituição. Esta estrutura é definida pela lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

O Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), como é chamado, evidencia as atribuições gerais que devem perfazer todos os cargos, as formas de ingresso, a progressão na carreira, os critérios de promoção por capacitação e a remuneração dos cargos.

As atribuições dos cargos expõem princípios importantes para a gestão de pessoas, visto que estabelece os seguintes critérios para tal:

Art. 3º A gestão dos cargos do Plano de Carreira observará os seguintes princípios e diretrizes:

I- natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino;

II- dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;

**III- qualidade do processo de trabalho;**

IV- reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;

**V- vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;**

VI - investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público;

**VII- desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;**

**VIII- garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;**

**IX- avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e**

X- oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Os itens em destaque denotam certa preocupação quanto à aderência da gestão de recursos humanos com o planejamento da instituição. São ressaltados princípios relacionados à melhoria de processos, a vinculação ao desenvolvimento do órgão, previsão de programas de capacitação e avaliação de desempenho. Tal filosofia tem consonância com as propostas da NGP pois envolve trabalho com medição e desenvolvimento de pessoas integrados com a estratégia organizacional.

A respeito da forma de ingresso, por se tratar de uma instituição pública, há a obrigação de se utilizar exclusivamente o concurso público. Contudo, o PCCTAE, dentro desta forma de seleção, permite grande flexibilidade aos gestores para desenvolver as melhores formas de escolha de seus servidores. São permitidos concursos de provas ou provas e títulos, inclusão de exigência de experiência profissional, formações especializadas, além de cursos de formação. (BRASIL, 2005)

Apesar disso, os concursos realizados nos últimos anos têm sido bem limitados quanto à abrangência da seleção, que promove apenas critérios pautados em provas objetivas. A única iniciativa que merece certo destaque foi a inclusão de exigência de experiência profissional para o cargo de assistente administrativo.

Quanto a progressão na carreira, há mecanismos inovadores e estimulantes cercados de alguns limitadores. O grande trunfo de sua proposta de evolução na carreira é a criação de formas efetivas do desenvolvimento dos servidores para além do arcaico critério de antiguidade. Apesar deste fazer parte da progressão, há duas outras formas de ascender na carreira: Progressão por Capacitação Profissional e Incentivo à Qualificação.

A primeira propõe a composição de cumprimento de cursos de capacitação profissional, que tenham relação com o âmbito organizacional no qual o servidor atua,

para alcance de novos níveis salariais (Nível de Capacitação), conforme mostra o quadro abaixo:

Tabela 6: Progressão por Capacitação Profissional

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
A	I	Exigência mínima do Cargo
	II	20 horas
	III	40 horas
	IV	60 horas
B	I	Exigência mínima do Cargo
	II	40 horas
	III	60 horas
	IV	90 horas
C	I	Exigência mínima do Cargo
	II	60 horas
	III	90 horas
	IV	120 horas
D	I	Exigência mínima do Cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E	I	Exigência mínima do Cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou curso de capacitação igual ou superior a 180 horas

Fonte: Brasil, 2005, Anexo I-C

Já o Incentivo à Qualificação propõe aumentos salariais sobre o salário base para o servidor que se qualifica com cursos regulares de nível superior àquele que foi exigido para posse no cargo:

Tabela 7: Adicional por incentivo à capacitação

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo (curso reconhecido pelo Ministério da Educação)	Área de conhecimento com relação direta	Área de conhecimento com relação indireta
Ensino fundamental completo	10%	-
Ensino médio completo	15%	-
Ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo	20%	10%
Curso de graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

Fonte: Brasil, 2005, Anexo IV

Acerca do perfil dos cargos, apesar da lei prever cinco níveis (A, B, C, D e E), atualmente são utilizados principalmente os três últimos tendo em vista que aqueles dos dois primeiros níveis referem-se à cargos operacionais, contratados de forma terceirizada praticamente em sua totalidade.

A estrutura administrativa dos *campi* (referente à Gerência Administrativa) tem em sua maioria cargos de nível médio, chamados de “assistentes de administração”. Esta colocação tem um perfil amplo que abrange apoio e operacionalização em todas as áreas administrativas da instituição. Além disso, apesar de haver um grande rol de cargos de nível superior disponíveis, que vão desde jornalista até engenheiro, a maioria dos *campi* possui apenas Administradores e Contadores, sendo que cada unidade tem um ou dois servidores em cada uma destas funções.

Desta forma, o funcionamento de cargos condiz com a proposta abordada anteriormente, que preconiza que deve haver colocações com grande amplitude de ação, fazendo com que o servidor possa atuar com eficiência em diferentes setores. Para que se efetive isto, contudo, é necessário um sistematizado programa de treinamento que possibilite a especialização, possibilitando que o trabalhador se aloque em um novo setor. Apesar de haver esforços nesse sentido, os programas desta natureza no IFSP ainda acabem sendo em sua maioria do tipo *on the job*, com os trabalhadores mais aprendendo no dia-dia as especificidades das funções do setor no qual atuam.

No tocante a remuneração, a divisão é estabelecida em classes, sendo que para cada uma delas há aumento de 3,80% na remuneração base. Segue abaixo exemplo do funcionamento da remuneração de cargos de nível superior:

Quadro 6: Diferenças entre classes e amplitude salarial

Nível				E				Diferença entre a classe anterior
Classes de Capacitação		Valor		I	II	III	IV	
Piso EI	P31	R\$	3.666,54	1				-
	P32	R\$	3.805,87	2	1			3,80%
	P33	R\$	3.950,49	3	2	1		3,80%
	P34	R\$	4.100,61	4	3	2	1	3,80%
	P35	R\$	4.256,44	5	4	3	2	3,80%
	P36	R\$	4.418,18	6	5	4	3	3,80%
	P37	R\$	4.586,07	7	6	5	4	3,80%
	P38	R\$	4.760,34	8	7	6	5	3,80%
	P39	R\$	4.941,24	9	8	7	6	3,80%
	P40	R\$	5.129,00	10	9	8	7	3,80%
	P41	R\$	5.323,91	11	10	9	8	3,80%
	P42	R\$	5.526,21	12	11	10	9	3,80%
	P43	R\$	5.736,21	13	12	11	10	3,80%
	P44	R\$	5.954,19	14	13	12	11	3,80%
	P45	R\$	6.180,44	15	14	13	12	3,80%
	P46	R\$	6.415,30	16	15	14	13	3,80%
	P47	R\$	6.659,08		16	15	14	3,80%
	P48	R\$	6.912,13			16	15	3,80%
	P49	R\$	7.174,79				16	3,80%

<b>Amplitude salarial (início x fim da carreira)</b>	<b>95,68%</b>
--	---------------

Fonte: adaptado de BRASIL, 2005

O progresso nas classes ocorre pela ascensão vertical ou horizontal. A primeira é a obtida por tempo de serviço (a cada 18 meses), condicionado a aprovação em avaliação de desempenho. Já a promoção vertical é alcançada por meio da Progressão por Capacitação Profissional. (BRASIL, 2005)

Conforme discutido anteriormente, a estrutura de cargos no IFSP condiz com o perfil sugerido na literatura, que privilegia funções que não sejam tão especializadas. Isto deve ser aliado a um plano diferenciado, caso tais funções genéricas sejam atreladas à cargos de nível médio, que estimule o desenvolvimento do servidor. Ora, é exatamente isto que este plano de carreiras proporciona, na medida em que permite diferenciadas ascensões salariais (de até 75%) para aqueles que cursam graduações e pós-graduações e cursos que os auxiliem para o desenvolvimento de suas atribuições.

Finalmente, cabe uma análise sobre a seleção das chefias. Para as escolhas do reitor, a legislação exige que haja eleições com mandato de quatro anos. Na reitoria os

cargos de chefia são indicados, com base em critérios subjetivos não determinados. A escolha da direção dos *campi* também deve ser feita por eleição, mas quanto aos cargos de gerências e coordenadorias não há essa determinação. Contudo, várias unidades também se utilizam desta forma de seleção. No *campus* Matão, todos os cargos passaram por esse processo.

Esta dinâmica de funcionamento não condiz com as práticas sugeridas neste trabalho. Primeiramente, porque não há um critério determinado. Em segundo lugar, apesar da eleição para cargos administrativos (exceto o cargo de diretor geral no qual há obrigação legal para tal) trazer benefícios sobre a legitimação da atuação do gestor, há o risco de o eleito não concatenar suas posições com suas chefias, assim como podem ocorrer escolhas pautadas apenas em critérios pessoais dos eleitores. Desta maneira, seria mais adequado a adoção dos métodos de certificação de competências e maior inserção de critérios técnicos, principalmente para os altos cargos de comissão, dos quais os melhores exemplos são os de gerentes administrativos e educacionais, que são os principais responsáveis pela gestão geral do *campus*, sob a coordenação da direção. Outrossim, procedimento similar poderia ser adotado para seleções dos principais cargos comissionados da reitoria.

## Planejamento, transparência e desempenho

Os macro-objetivos do IFSP são instituídos por lei de sua criação, conforme discutido anteriormente. Sobre as formas de atingi-los, contudo, há considerável grau de autonomia para tal.

A principal ferramenta de planejamento do órgão é o Plano de Desenvolvimento Institucional. Nele são definidos a missão do IFSP, suas metas e objetivos, num horizonte de cinco anos. Trata-se de um documento de criação coletiva, contando com a participação de representantes de todos os *campi*, instituídos por comissões que contenham membros dos três segmentos da instituição, quais sejam, docentes, discentes e técnico-administrativos. Estas comissões realizam seus trabalhos dentro do *campus* e junto à sociedade local, por meio de audiências públicas.

Há o estabelecimento da missão do órgão que ficou definida como “construir uma práxis educativa que contribua para a inserção social, para a formação integradora e para a produção do conhecimento” (IFSP,2014).

Essa missão é desmembrada em diversos itens que são distribuídos entre as pró-reitorias e os *campi*. Os órgãos estabelecem seus objetivos gerais que são fracionados em objetivos específicos, com estabelecimento de prazo para consecução. Segue um exemplo de estratégia adotada para o avanço da descentralização administrativa para os *campi*:

Tabela 8: Item do planejamento: objetivo geral da Pró-reitoria de Administração

OBJETIVO GERAL	2	<b>Avançar na implantação e aperfeiçoamento do Modelo Descentralizado de gestão administrativa <i>multicampi</i>.</b>	
<b>Capacitar os servidores da área administrativa dos <i>campi</i> nos Procedimentos Operacionais da Execução Orçamentária e Financeira no ambiente EAD.</b>	Elaborar, com o apoio dos setores de comunicação do IFSP, vídeos orientativos sobre rotinas operacionais de execução orçamentária e financeira.	2014 – 2015	
	Disponibilizar os procedimentos operacionais executados na Coordenadoria de Execução Orçamentária e Financeira, no ambiente EAD – Manual Virtual.	2014 – 2015	
	Divulgar na área administrativa dos <i>campi</i> .	2014-2017	
	Cadastrar os usuários.	2014-2017	
	Reduzir o número de ligações para esclarecimentos de dúvidas.	2014 – 2018	
<b>Ampliar a descentralização dos serviços operacionais administrativos aos <i>campi</i>, relacionados a Contratos, Licitações, Compras; e iniciar descentralização orçamentária e gestão de SRP.</b>	Realizar estudos de fluxo de descentralização total dos <i>campi</i> pertencente às regionais da PRF3.	2014-2015	
	Ampliar a autonomia administrativa dos diretores-gerais por meio de publicação de nova portaria, conforme decreto de governança, tendo como objetivo a descentralização total, após parecer jurídico da PRF3.	2014-2018	
	Realizar estudos de procedimentos e perfil necessário para descentralização de SRP.	2014-2016	
	Planejar, organizar e capacitar os servidores dos <i>campi</i> envolvidos com as rotinas descentralizadas.	2014-2018	
<b>Fornecer suporte e supervisionar as atividades administrativas dos <i>campi</i> do IFSP</b>	Realizar visitas técnicas periódicas aos <i>campi</i> para orientação e verificação de procedimentos.	2014-2018	
	Analisar as documentações da área de Finanças.	2014-2018	
	Verificar os procedimentos adotados na execução orçamentária, financeira, contábil e de conformidade de gestão.	2014-2018	
	Verificar os procedimentos adotados na área de almoxarifado e patrimônio.	2014 – 2018	
<b>Informatizar, por meio da PRD, todos os processos administrativos, tendo como objetivo a eficiência e integração da gestão administrativa em todo o IFSP.</b>	Otimizar os fluxos e processos	2014	
	Desenvolver e/ou adquirir sistemas integrados de administração.	2014	
	Implantar/Migrar os sistemas.	2014 – 2015	
	Fornecer suporte e manutenção.	2014 – 2018	

Fonte: IFSP, 2014, p. 125-126

Como se pode notar, este plano de objetivos e metas possui algumas deficiências. É possível analisá-los a luz da já discutida proposta de Boyne e Chen, que indica quatro critérios que devem pautar suas construções. Quanto à clareza das metas, fica evidente que estas, apesar de serem abrangentes, como os autores sugerem, são de difícil visualização prática dado seu caráter excessivamente genérico. Tem-se por exemplo a meta “Analisar as documentações da área de Finanças”, que deve subsidiar a consecução do objetivo “Fornecer suporte e supervisionar as atividades administrativas dos *campi* do IFSP”. Ora, tal descrição se aproxima muito mais de uma atribuição recorrente da área financeira do que um objetivo que se encaixe num plano estratégico.

Sobre a quantidade de objetivos, o documento é razoável ao estabelecer, por exemplo, cerca de uma dezena deles para cada pró-reitoria. Contudo, muitos desses têm muitos objetivos específicos dentro deles, desmembrados em metas abrangentes e imprecisas, o que pode dificultar um bom direcionamento de ações.

À respeito do envolvimento na criação e pactuação das metas, existe o esforço em se envolver diversos segmentos, bem como a comunidade externa, acumulando contribuições variadas. Contudo, deve-se ressaltar que este esforço é mais notório no momento de instalação de novas unidades, principalmente quanto à escolha dos cursos que serão oferecidos.

Por fim, quanto à elasticidade das metas é difícil fazer uma análise adequada, pois há muitas metas excessivamente genéricas que dificilmente poderiam ser mensuradas, enquanto existem outras muito ambiciosas e mais algumas extremamente pontuais. Neste aspecto, pode-se afirmar que deve ser estabelecido um critério mais delineado, que perpassasse as construções de indicadores.

Além disso, é importante situar o PDI com relação ao foco de análise entre resultados e impactos. No âmbito da reitoria os objetivos são equilibrados, como fica evidente quando se encontram metas que se propõem a “vincular as ações administrativas ao planejamento estratégico da instituição”, “reconhecer, desenvolver e valorizar a potencialidade e o bom desempenho dos servidores”, referindo-se à impactos e termos mais objetivos como a criação de fóruns e encontros e a proposta de treinar determinados cargos. Contudo, o fator comum em todos eles é a falta de indicadores mensuráveis, o que causa grande vulnerabilidade à qualidade estratégica deste plano.

Com relação ao planejamento dos *campi*, observa-se outro posicionamento. Há um claro direcionamento para a medida por produto, tendo em vista que os objetivos são pautados exclusivamente por número de cursos a serem criados e quantidade de alunos matriculados. Se no primeiro caso, há ausência de indicadores, no planejamento das unidades descentralizadas há praticamente apenas isto: com base em números de servidores alocados e estrutura física de cada unidade, é desenhado um horizonte com número de alunos que serão atendidos.

Além disso, é importante ressaltar que este planejamento carece de um acompanhamento mais sistemático, que são resultados naturais da falta de indicadores mensuráveis. Ademais é difícil identificar mecanismos de transparências no IFSP. As únicas fontes são o site da instituição e alguns relatórios internos de ações. A soma desses dois fatores indica que há grande déficit de *accountability* na instituição, tendo em vista que os números mais trabalhados são apenas aqueles relacionados ao número de alunos matriculados. Essa postura decorre da política MEC em definir a distribuição de orçamento ao órgão com base neste critério.

## Considerações finais

A evolução da burocracia no Brasil denota que uma estrutura desenhada inicialmente com base no patrimonialismo e no fisiologismo foi, de forma incremental, se transformando. Os primeiros movimentos de alteração privilegiaram a instauração de mecanismos que diferenciavam o público do privado, com o intuito de instaurar um efetivo modelo burocrático. Contudo, diversos autores mostram que este movimento ainda não foi concluído.

Por outro lado, isso não impediu que movimentos internacionais de alteração de paradigma da gestão pública influenciassem o Brasil. O grande expoente desta tentativa de mudança foi a reforma proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 90. Apesar de um grande esforço em alterar a administração pública, este movimento teve como principais resultados uma acentuada ação de contenção fiscal e a introdução na agenda nacional de temas referentes a Nova Gestão Pública, já que muitas das medidas não surtiram o efeito desejado. Isso impediu grandes transformações na máquina administrativa do Estado.

Este cenário de transformação também se reflete no caso estudado, pois, apesar de os modelos de gestão da NGP disponibilizarem uma amplo leque de formas alternativas de administração, que poderiam otimizar o funcionamento do IFSP, poucas delas são adotadas.

A análise mostra que há muitos órgãos operacionais em detrimento de órgãos estratégicos para a gestão. Como o movimento de expansão de unidades ocorreu de forma intensa em um curto período de tempo, fica evidente que isto causou uma sobrecarga de atribuições em órgãos executores.

Sua estrutura administrativa demanda melhorias quanto a uma maior quantidade de órgãos destinados exclusivamente à gestão, na medida em que suas entidades são demasiadamente voltadas a parte operacional e à resolução de problemas. São muitas unidades enquadrados no que Carlos Matus (1997) classifica como “bombeiras”.

Além disso, apesar das exigências de cumprimento legal para a aprovação de processos, é possível focar-se mais no controle *ex post*, ou seja, é preciso buscar uma maior gerência no resultado das ações, ao invés de concentrar-se em aspectos formais

dos atos administrativos. Isso proporcionaria aumento da eficiência às atividades fins do IFSP.

Num segundo momento, é aconselhável que haja um esforço de avaliação do resultado das ações do órgão. Na figura de órgão da educação responsável pela dinamização regional de sua localidade, o IFSP não pode se eximir de analisar como o impacto de suas ações influencia o desenvolvimento da mão-de-obra especializada, bem como os índices de melhoria econômica e cultural, na comunidade onde está situado.

Contudo, esse tipo de análise é altamente complexo, demandando um aprofundado estudo sobre quais indicadores devem ser adotados e como deve ser estabelecido o balanço entre metas qualitativas e quantitativas, para que não haja risco nem de ser feita uma abordagem imprecisa devido a alta abrangência, ou restritiva, caso seja muito aplicada à indicadores financeiros ou ligados à eficiência.

Esse tipo de abordagem também deve estar em consonância com o planejamento estratégico do órgão e é fundamental haja o aprimoramento desse, no sentido de parametrizar os balizadores da elaboração de objetivos e metas, bem como deve-se pautar esses por índices passíveis de mensuração. Ademais, deve ser instituído um planejamento mais qualitativo no âmbito dos *campi*, que hoje são baseados demasiadamente pela relação de alunos matriculados. Os modelos de gestão estudados neste trabalho, em especial as metodologias de Bayn e Company, o modelo Hoshin Kanri e o Planejamento Estratégico Situacional (PES) são propostas que contribuiriam neste sentido.

A gestão das carreiras, por seu turno, é uma das maiores virtudes do IFSP, pois permite um plano de progressão primoroso ao estimular o desenvolvimento da carreira pautado em capacitações, o que traz benefícios para o servidor e para a instituição. Apesar disso, poderia haver um desenvolvimento de uma avaliação de desempenho mais meritocrática e que levasse em conta os objetivos organizacionais. Essa proposta pode trazer maior motivação para a atuação do servidor, mas é de difícil implantação pois envolveria uma mudança cultural no órgão, que, caso não seja trabalhada adequadamente, pode produzir efeitos reversos aos propostos.

Outra qualidade da gestão é o ensino em considerar a contribuição da comunidade, dos servidores e estudantes do órgão, além da participação da sociedade civil, nos processos de planejamento. Isto condiz com as melhores fórmulas de administração pública da NGP, na medida em que congrega visões de diferentes

segmentos e inclui os anseios populares à prática de políticas, contribuindo para o *accountability*.

Com base nas ideias de Abrucio (1997), sugere-se que o IFSP constantemente busque saídas para melhoria de sua atuação, utilizando casos que deram certo independente que se oriundos da gestão privada ou não. Por outro lado, seu uso deve ser balanceado, tendo em vista que a literatura da NGP mostra casos nos quais os interesses financeiros e de eficiência foram sobrepostos ao interesse público.

Todavia, há mecanismos de aproximação do mercado que poderiam ser benéficos à instituição. O IFSP tem poucas iniciativas de parcerias com o setor privado e ainda não possui uma regulamentação que permita ao órgão captar recursos externos via fundações, para custeio de projetos de pesquisa, por exemplo. Além disso, podem ser pensadas saídas para a gestão de TI do IFSP, tendo em vista que a administração desse serviço é trabalhosa e esta área não está tão relacionada com suas atividades fins. Uma saída seria a terceirização de parte dos serviços ou a busca de parcerias com empresas para prestação desses.

As propostas da NGP relacionadas ao planejamento são aquelas menos suscetíveis à críticas, tendo em vista que a visão de curto prazo da administração pública brasileira é tida há décadas como uma de suas deficiências crônicas. Contudo, como essas ideias não são isentas de problemas, é importante a realização de um trabalho de envolvimento dos servidores para buscar a melhor adaptação de uma metodologia de planejamento do setor privado para incorporação do IFSP.

Por fim, ressalta-se que o IFSP adota apenas algumas práticas oriundas das ideias da NGP e isso não é feito de forma sistemática. Some-se a isso a possibilidade de desenvolvimento dessas propostas em um órgão novo em expansão e tem-se uma rara oportunidade de criação de uma unidade de excelência na gestão pública nacional. É possível delinear uma cultura organizacional isenta de vícios, balancear adequadamente a relação gestão própria e via mercado, introduzir mecanismos de avaliação diferenciados e traçar planejamentos de longo prazo com envolvimento de todos os *stakeholders*.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. Brasília vol. 10. 52 p. 1997

\_\_\_\_\_.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.** In: \_\_\_\_\_; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392p., 2010.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. **Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial.** Revista do Serviço Público, Brasília, Vol, 54, 47- 61p. Jan-Mar. 2003.

BAGATTOLLI, C.; **Reforma do Estado: críticas ao modelo gerencialista.** Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação. 19 p. 2009

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. 68 p. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo federal brasileiro.** Brasília, 2009. 102 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995.** Rio de Janeiro: RAP. 34 (4): 7-26 p. jul/ago 2000.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. **A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção.** Revista do Serviço Público, Brasília, vol.63, 265-284 p. jul/set 2012.

CAMARGO, T. A. **Gestão de recursos humanos no contexto da nova gestão pública: um estudo comparativo Brasil-Portugal.** 2011. 127f. Tese (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte, 2011.

CAPELLA, A. C. N. **A reforma do Estado no Brasil e o modelo pós-burocrático de administração.** 2000. 143f. Tese (mestrado)- Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos, 2000.

CAPELLA, A. C. N. **A trajetória das políticas de administração pública na agenda governamental: os governos FHC e Lula.** Araraquara: Temas em Administração Pública. 2: 1-14 p. 2008.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). **A responsabilização na nova gestão pública latino-americana.** In: BRESSER-

PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**; trad. Lúcia Simonini. - 2.ed. - Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, L. C. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol.42, 829-874 p. set/out 2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 256 p.

COSTA, G. P. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. 253 f. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, L. S. F.; SANTOS, M. P. **O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo: a importância da ciência, tecnologia e sociedade para o ensino**. Revista Iluminart, Ano V, n. 10. 126-136p. Sertãozinho,. Jun, 2013

DANTAS, F. A. B. **A terceirização como instrumento de gestão na administração pública**. V Congresso CONSAD. Brasília, 2012.

D´ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente no governo lula**. Rio de Janeiro: CPDOC: 140 p. 2009.

DIAS, A. L. B.; GONÇALVES, H. J. L.; MONTEIRO, A. C. R.; PIRES, C. M. C. **Marcas e trajetórias da educação profissional no Brasil: das escolas de aprendizes artífices à reforma Capanema**. Revista Iluminart, Ano V, n. 10. 45-59p. Sertãozinho. Jun, 2013

DIAS, J. L. **O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61**. In: “O BNDES e o Plano de Metas.” BNDES, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf) . Acesso em 20/01/15.

FASUTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: 654 p. 1995.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional: 238 p. 2003.

IFSP. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. São Paulo, 2014. 663p.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. 2009. 116 f. Tese (mestrado). Fundação Getúlio Vargas: Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2009.

LIMA JR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público, Brasília, vol.49, n. 2, 5-32 p. abr/jun 1998.

MACHADO, G. et al. **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**. Salvador: FLEM: 104 p. 2001.

MARCONI, N. **Uma radiografia do emprego público no Brasil: análises e sugestões de políticas**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392p., 2010.

MARINI, C; MARTINS, H. F. **Um guia de governança de resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora: 262 p. 2010.

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração**. Brasília: Revista do Serviço Público: 42-78 p. jan/abr 1997.

MATUS, C. **PES: Teoria y ejercicios**. Fundacion Altadir. Isla Negra, 1997.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed: 146. 2003

PACHECO, R. S. **A agenda da nova gestão pública**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, \_\_\_\_\_ (Org.) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392p., 2010.

PACHECO, Eliezer. **INSTITUTOS FEDERAIS: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica**. MEC. São Paulo: Moderna, 2011. 120p.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 204 p. 2005.

PAIVA, C. H. A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)** São Paulo: História. 28 (2): 775-796 p. 2009.

PÓ, M. V. **A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)**. 2004. 160f. Tese (mestrado). Fundação Getúlio Vargas: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2004.

SALIONE, B. C. C. **Administração por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho**. 2013. 204 f. Tese (mestrado). Universidade de São Paulo: Faculdade de

Direito, São Paulo, 2013.

SANO, H. **Nova Gestão Pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulistas.**, 2003, 149 f. Tese (mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2003.

SILVA, M. J. S. **A nova administração pública e a gestão do Instituto de Criminalística: um estudo de caso.** 2012. 121f. Tese (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

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

WAHRLICH, B. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública. 18 (1): 49-59 p. jan/mar 1984.

#### **Leis e resoluções**

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005** - Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13/01/2005

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008** - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30/12/2008

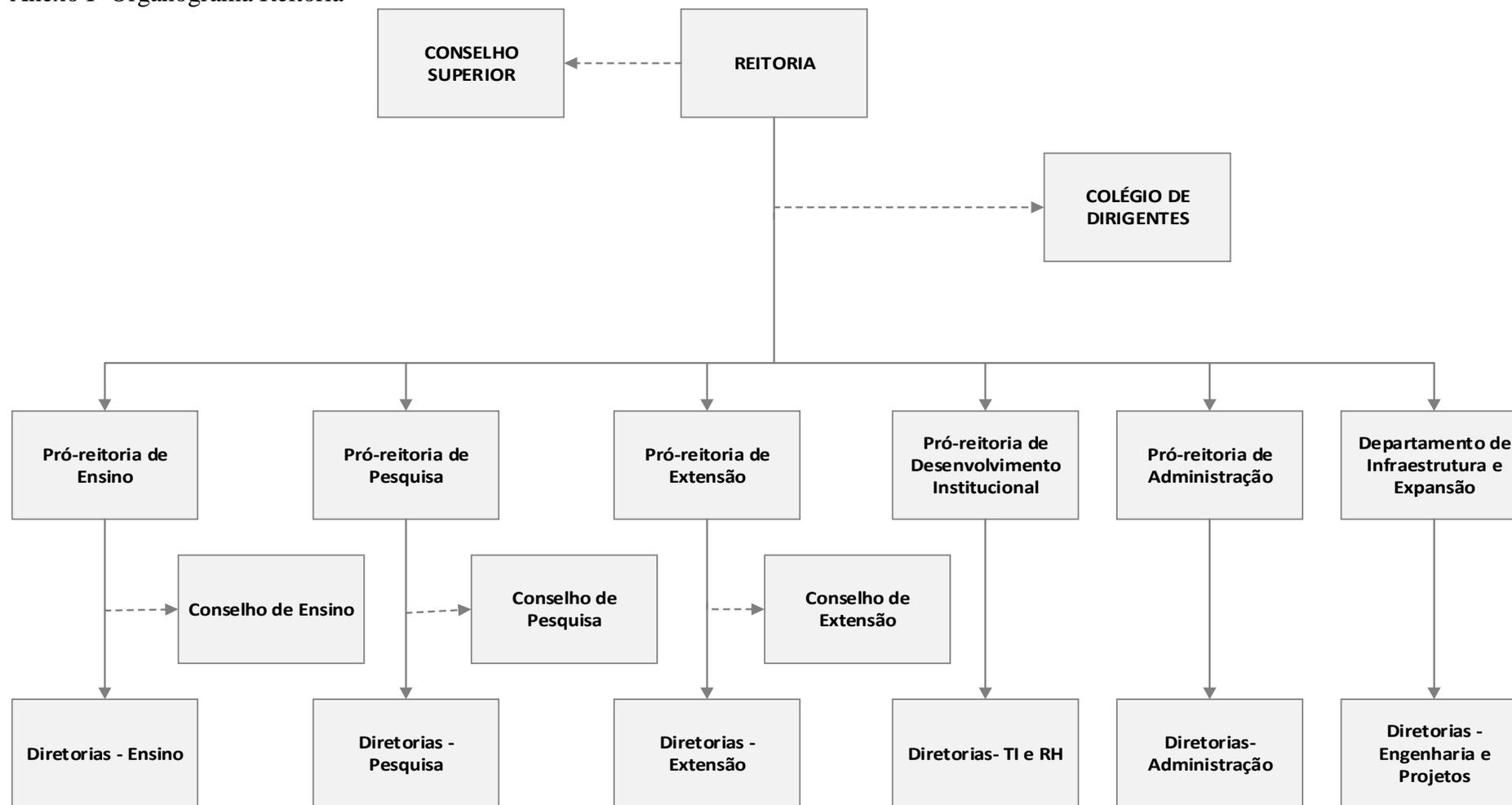
IFSP. **Resolução n.º 1, de 31 de agosto de 2009** – Aprova o estatuto do IFSP. São Paulo, 2009

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 169, de 15 de setembro de 2010** – Aprova o regulamento do colégio de dirigentes. São Paulo, 2010a

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 200, de 13 de dezembro de 2010** – Aprova o regulamento do conselho superior. São Paulo, 2010b

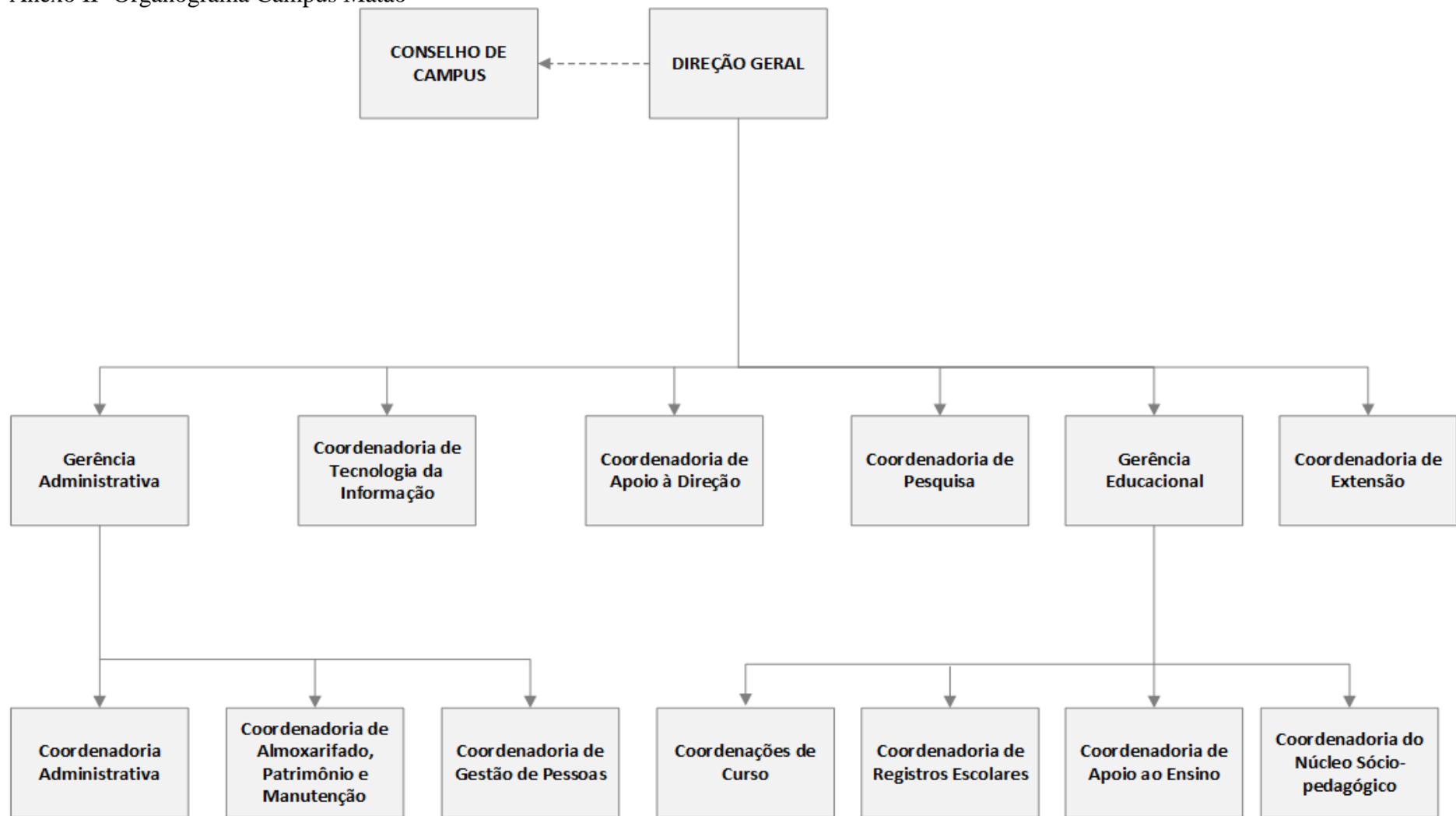
\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 871, de 4 de junho de 2013** – Aprova o regimento geral do IFSP. São Paulo, 2013.

Anexo I- Organograma Reitoria



Fonte: IFSP, 2013

Anexo II- Organograma Campus Matão



Fonte: IFSP, 2013