

INTERAÇÕES ENTRE MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DE ELEMENTOS PRESENTES EM UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL – PDI

Katiane Faial Salgado¹, Antonio Gasparetto Júnior²

Resumo: A compreensão da administração pública associa-se ao processo de cooperação humana organizada, fundada na racionalidade. Nos estudos desse campo, relevante se faz reconhecer e discutir a configuração híbrida que reflete as práticas de gestão vigentes nas organizações. Este estudo qualitativo se propõe a analisar indícios da presença dos principais modelos e/ou paradigmas de administração pública contidos em um Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI de uma instituição de ensino pública federal. Após a análise dos dados coletados, foi possível identificar a presença de aspectos das quatro formas de administração pública. Elementos das formas patrimonialismo e burocracia, em sua maioria, foram criticados. Já características do gerencialismo e da gestão societal, formas mais atuais no tempo histórico, são apontadas como ideais de futuro e projeções de melhorias.

Palavras-chave: administração pública; modelos e paradigmas de gestão; plano de desenvolvimento institucional; instituição de ensino pública federal.

1 INTRODUÇÃO

O estado brasileiro, organizado em bases administrativas “racionalis-legais”, firmou-se na década de 1930, após a revolução e início da Era Vargas e do Estado Novo, mais adiante (LIMA JUNIOR, 1998). Antes disso, com a chegada da família real portuguesa, em 1808, o país vivenciou um período caracterizado por intenso uso e apropriação dos recursos públicos como sendo de propriedade da família real e de sua corte, não havendo separação

1 Graduada em Serviço Social, com especialização em Educação Especial e Inclusiva, ambas pela Universidade Pitágoras (UNOPAR). Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Assistente social no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ).

2 Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento na Université Paris IV - Sorbonne. Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da UFJF.

entre a coisa pública e a privada, modelo de administração conhecido como patrimonialismo. (BRESSER, 1998, *apud* ALBUQUERQUE, 2022).

Para lidar com as limitações do patrimonialismo, como a corrupção e o nepotismo, tanto a administração pública quanto a sociedade identificaram a necessidade de utilizar estratégias baseadas no racionalismo e que fossem legalmente orientadas, com o uso de normas, legislações e órgãos de controle (LIMA JUNIOR, 1998). Nesse sentido, são implementadas as bases do modelo de administração burocrática, com início, nos anos 1930.

Esse modelo cumpriu sua intenção primeira de combater os excessos típicos do patrimonialismo, ao aplicar critérios de impessoalidade, racionalidade, formalidade e profissionalismo. No entanto, com o tempo, suas disfunções acabaram por tornar os processos lentos, distantes da população e incapazes de combater a corrupção. Com isso, surgem iniciativas de reformas nos aspectos administrativos do estado, que se prestam a reformular procedimentos e direções da gestão pública, considerando as experiências internas e externas, boas práticas de gestão pública e privada e o melhor uso dos bens públicos em função da sociedade.

Desta forma, a partir dos anos 1980, em decorrência do aprofundamento de problemas históricos e das mudanças em construção no período da redemocratização (ABRUCIO, 2007), ocorre a ascensão de reformas com base em modelos gerencialistas (inspiradas em práticas da administração privada) e, também, no modelo societal de administração pública.

Este trabalho, de natureza qualitativa, propõe-se a analisar aspectos dos diferentes modelos de administração pública presentes no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - Cefet/RJ. Para isso, a pesquisa se baseou na análise do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2020-2024) do Cefet/RJ, tendo como motivação a necessidade de compreender e problematizar como as diferentes formas de gestão estão presentes e se relacionam nas instituições ao longo do tempo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No processo de compreensão sobre como os principais modelos de administração pública mantêm relações entre si, foi preciso adentrar um pouco em seu universo, começando pela administração pública. De acordo com Waldo (1964), o entendimento sobre a administração pública está associado à esfera da cooperação humana, como um tipo de tecnologia de cooperação. Defende, ainda, que é uma tarefa difícil conceituar precisamente seu significado, sem reduzir ou desconsiderar sua complexidade.

Para Waldo (1964), a administração pública é comumente definida como a gerência dos negócios de estado ou como a gestão de homens e materiais para se perseguir os objetivos de um governo. No entanto, ele induz a reflexão

de que essa conceituação fechada, talvez até um pouco pragmática, pode não atingir a mais plena compreensão do que seria e da sua natureza.

Nesse processo de construção do entendimento, observa-se a centralidade da ideia de ação racional, no sentido de que “o homem pode e realmente maximiza a consecução do seu objetivo pelo raciocínio, pela relação correta dos meios com os fins.” (WALDO, 1964, p. 8) O autor também confere atenção para a cooperação como ação humana organizada, categoria importante na compreensão da administração pública, visto que a cooperação é capaz de produzir efeitos distintos daqueles esperados quando ela não está presente. Nas palavras de Waldo (1964, p. 10, grifos do autor.)

Administração pública é uma espécie pertencente ao gênero administração, gênero esse que por sua vez pertence a uma família que podemos chamar de *ação humana cooperativa*. A Palavra *cooperativa* é aqui definida em termos de resultados: a ação humana é cooperativa se produzir efeitos que estariam ausentes caso a cooperação não se efetuasse.

Por fim, Waldo (1964) destaca que o componente racional da administração pública, embora central, também encontra limites nos aspectos não-rationais dos seres humanos. Assim, é preciso considerar que os aspectos subjetivos e as inter-relações das pessoas, assim como da cultura, influenciam toda a construção fundada na racionalidade do entendimento sobre a administração pública.

2.1 Apontamentos sobre os principais modelos de administração pública

Patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e gestão social são as principais formas de administração pública. Com o intuito de nortear as discussões da etapa de análise, alguns apontamentos sobre esses modelos serão apresentados na sequência.

O patrimonialismo é considerado o primeiro tipo de gestão pública conhecida no Brasil. Aqui, sua origem está relacionada à herança trazida pelo governo português que procurou replicar esse modelo, firmado sobretudo com a vinda da corte portuguesa ainda no século XIX (CAMPANTE, 2003). Por sua vez, o patrimonialismo enquanto uma prática de gestão ou de administração pública, nasce no contexto do sistema feudal e da ascensão dos estados absolutistas, nos quais todo o controle do estado estava nas mãos do rei, não havendo separação do público em relação ao privado. (ALBUQUERQUE, 2022).

Como consequência dessa origem, o patrimonialismo carrega como marca principal justamente a não separação clara entre o público e o privado. Ocorre uma apropriação da coisa pública por aqueles que ocupam altas funções de poder ou mesmo por servidores nas bases da administração. Assim, nas palavras de Campelo (2010, p. 299-300)

Um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevaecimento de interesses privados em detrimento do interesse público, faz surgir um modelo do público vinculado ao particular sem a referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais.

Assim, segundo Campante (2003), centrado na figura pessoal do agente e com princípios personalistas, o patrimonialismo carrega uma forte tendência a não-profissionalização e a centralidade para sua compreensão passa pelo entendimento do “conteúdo privado do poder político” (p. 189). Isso ocorre pela concentração de grande poder de decisão apenas na pessoa do agente público, tornando esse modelo um dos menos democráticos e com pouca ou nenhuma igualdade de oportunidades. (CAMPELO, 2010)

Ao mencionar a não-profissionalização, destaca-se que os cargos e funções, neste modelo, são ocupados por indicados políticos, com predomínio das relações de trocas, favores, confiança, entre outras, o que reforça a ausência de igualdade de oportunidades. Nesse sentido, segundo Campante (2003, p. 154), “O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida.”

Campelo (2010), em seu trabalho, distingue duas formas de patrimonialismo: o político-administrativo e o institucionalizado. O primeiro pode ser entendido pelas práticas e “condutas políticas, ou administrativas, imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia.” (p. 300) Já o patrimonialismo institucional ou institucionalizado

é aquele que resta demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública. (CAMPELO, 2010, p. 303)

Destaca-se que, embora o patrimonialismo seja uma prática de gestão atrelada ao Brasil império e aos primeiros anos da república, ainda hoje formas patrimonialistas sobrevivem em nosso país. Um exemplo disso pode ser encontrado no dispositivo constitucional (Constituição Federal de 1988) que atribui aos Tribunais de Contas a competência de emitir parecer prévio sobre as contas dos governantes e, ao mesmo tempo, retira desse órgão técnico a competência de julgar essas contas. O julgamento é de responsabilidade do legislativo federal.

Essa prática se aproxima do patrimonialismo na medida em que favorece o julgamento político em questões que mereceriam ser analisadas pelo viés técnico, além de propiciar negociações e favorecimentos, até mesmo perseguições políticas. (CAMPELO, 2010) O autor traz, ainda, outros exemplos da sobrevivência de aspectos patrimonialistas, como o “quinto constitucional”, a existência dos cargos em comissão, entre outros.

Por volta dos anos 1930, com as transformações da sociedade, o modelo de administração patrimonialista perde força, sobretudo porque era incompatível com o capitalismo industrial e com a ampliação das democracias. De um lado, o capitalismo necessita da clara separação do estado e do mercado e, de outro, a democracia exige cidadãos com condições de controlar as ações do próprio estado e, para tanto, precisam se diferenciar dele. (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ademais, Bresser Pereira (1996, p. 10), acrescenta que “A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado.”

Assim, a inspiração para as reformas que permitiram a introdução do modelo burocrático tinham como objetivo combater as expressões patrimonialistas no estado, combatendo a corrupção, o empreguismo, o nepotismo. Por meio de aparatos normativos, legais, racionais e procedimentais, buscava traçar a clara separação entre o público e o privado, combatendo os excessos que derivam da não clareza dessa separação.

O modelo burocrático foi teorizado principalmente por Max Weber, e sua implementação foi intensificada em diversos tipos de instituições no século XX. Após a morte de Weber e a publicação do livro: *Economia e Sociedade*, em 1922, as bases teóricas do modelo burocrático foram consideradas consolidadas (SECCHI, 2009). Ainda de acordo com Secchi (2009, p. 350)

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

Como características centrais da burocracia pode-se citar a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Além dessas, observa-se a especialização, o controle, o racionalismo (um de seus pilares), a divisão racional do trabalho, a prescrição de tarefas, a separação entre planejamento e execução e a busca pela eficiência organizacional. Em conjunto, suas características buscam reduzir a discricionariedade dos agentes, demarcar hierarquias, propiciar a continuidade dos serviços, reforçar a natureza dos cargos e funções, separando a figura pessoal da figura do agente público, introduzir noções de mérito para alcançar cargos e funções, entre outras. A equidade e a “desconfiança geral em relação

à natureza humana” (p. 352) são exemplos de valores implícitos do modelo burocrático. (SECCHI, 2009).

Apesar de ter representado imenso ganho para a administração pública na quase superação de práticas de cunho patrimonialista, importante se faz destacar que o modelo burocrático começou a evidenciar seus efeitos negativos e a receber muitas críticas, sobretudo após a Segunda Grande Guerra. Segundo Secchi (2009, p. 353)

Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (red tape) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas.

Além dessas, outras críticas foram apontadas como os critérios de idade para promoção funcional que poderiam levar a uma perda de competitividade, o excesso de impessoalidade que acaba por distanciar os servidores do público alvo, e a não consideração de situações específicas em função do apego demasiado à norma e ao formato (SECCHI, 2009). Todo esse controle rígido dos processos, apesar de combater a corrupção e o nepotismo, acabou por tornar o sistema lento, caro e ineficiente (BRESSER PEREIRA, 2001).

Ainda seguindo o pensamento de Bresser Pereira (2001), no pós Segunda Guerra, as sociedades passaram por grandes privações e cobraram maior participação do estado no que tange aos direitos fundamentais como saúde, educação. Neste momento, havia uma passagem do estado liberal, voltado para a intervenção mínima, para um estado mais intervencionista (também chamado de Estado de Bem Estar Social). Com isso, foi preciso repensar as formas de gestão da administração pública para essas novas demandas, além de considerar as limitações do modelo burocrático. Assim, de acordo com o autor

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração — a administração pública gerencial —, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas, sem contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 9).

Bresser Pereira (2001) ainda destaca que nos países em desenvolvimento, como o Brasil, não chegamos a vivenciar de fato o Estado de Bem Estar Social. Passamos diretamente do estado liberal para um estado desenvolvimentista, com grande apropriação da riqueza socialmente produzida por capitalistas e burocratas. O resultado disso foi o aprofundamento das desigualdades sociais,

abismo de renda, além de uma crise fiscal profunda com a qual o estado brasileiro precisou enveredar estratégias na tentativa de superar.

Assim, a administração pública gerencial teve início com o aprofundamento da crise fiscal do estado brasileiro nos anos 1970, alcançando maior expressão com a superação dos regimes militares e a abertura democrática nos anos 1980. No período da ditadura militar (1964-1985), ocorreu uma forte apropriação patrimonialista das estruturas do estado pelo alto escalão militar, sobretudo por meio da criação de estatais (ALBUQUERQUE, 2022). A rigidez do modelo burocrático ajudava a esconder muitas das mazelas e a falta de clareza dos atos, aliada à repressão, impossibilitavam o controle social pela população.

Todo o contexto de crise política, fiscal e social fez ruir tanto a ditadura quanto o modelo burocrático, momento em que apenas as antigas formas de administração pública já não atendiam a nova realidade. Inspirado em práticas gerencialistas empresariais e influências internacionais, o gerencialismo pode ser entendido como uma tentativa de importar práticas bem sucedidas na administração privada e aplicá-las à gestão pública, buscando maior eficiência e melhores resultados.

Para Secchi (2009, p. 354), a administração pública gerencial, também chamada de nova gestão pública, é “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.” Esse modelo tem como norte valores como a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a adoção de mecanismos de mercado e a *accountability* que, de modo bem resumido, por ser considerada como o somatório dos conceitos de responsabilidade, transparência e controle (SECCHI, 2009).

Ainda segundo Secchi (2009), no gerencialismo estão presentes ideias de descentralização para unidades especializadas, a introdução de noções de competição, apropriação de práticas de gestão típicas da administração privada, compromisso com disciplina e parcimônia, introdução da ideia de administradores empreendedores com autonomia para tomar decisões, sistemas de avaliação de desempenho, entre outras. Secchi (2009) acrescenta ainda que neste tipo de gestão o governo age como catalisador, pertence à comunidade, é empreendedor, preventivo, descentralizado, além de ser competitivo. Por fim, pode-se inferir que se orienta por missões, ao cliente, aos resultados e ao mercado.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se uma nova reforma administrativa do estado, implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, sob responsabilidade do Ministro José Carlos Bresser Pereira, grande nome da implementação do gerencialismo no país (CAMPELO, 2010). Lima Junior (1998, p. 18), afirma que o MARE teria como responsabilidades “formular políticas para a reforma do Estado, reforma

administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.”

Ademais, Bresser Pereira (2001), considera que o estado brasileiro já tinha avançado suficientemente para rejeitar ações patrimonialistas e excessivamente burocráticas. Quanto ao rigoroso controle burocrático, faz a crítica da autorreferência desse modelo, em que a burocracia parecer atuar para reforçar o poder e controle do estado sobre a sociedade. Assim, a proposta do gerencialismo é a de ofertar serviços aos cidadãos, em uma inversão, devendo a administração pública ser referenciada ao cidadão.

Outro ponto relevante sobre o gerencialismo é a divisão de atividades exclusivas de estado e as atividades não-exclusivas do estado, assim como a concentração do poder no núcleo estratégico, responsável pela formulação de políticas e macro-estratégias. Ainda de acordo com Bresser Pereira (2001, p. 10), a administração pública gerencial

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

Apontada como uma reforma neoliberal, o gerencialismo passou por muitas discussões e impasses para sua implementação. Isso ocorreu pela associação do tema da reforma com proposições de ajustes fiscais, cortes de gastos e redução do estado, além de incentivo para a atuação do terceiro setor em ações não exclusivas do estado, como educação e saúde. Assim, o aumento da eficiência proposta era entendido como redução de gastos (tornar o estado mais barato), com forte resistência de setores públicos, servidores e oposição ao governo proponente.

Sobre essas resistências, Bresser Pereira (2001), afirma que as estratégias neoliberais, como os ajustes fiscais, foram os caminhos encontrados para tornar os estados fortes e efetivos, após o contexto de aprofundamento das crises fiscais. Acrescenta também que o momento histórico e as vantagens desse modelo sobre a administração burocrática levaram muitos estados democráticos a implementá-lo com duas intenções principais: “redução dos gastos públicos a curto prazo, e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo.” (p. 13)

Com características distintas dos modelos anteriores, a gestão societal teve como marco de implementação a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) ao cargo de presidente da república. Segundo Paes de Paula (2005, p. 39) *apud* Doimo (1995), o pano de fundo desse processo eleitoral esteve baseado

no “campo movimentalista” composto por “setores populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as ONGs.”

Antes disso, a partir dos anos 1960, o campo movimentalista vinha discutindo as formas centralizadas/autoritárias de governo e participando das lutas por reformas no país. Apesar das restrições da ditadura militar (1964-1985), os movimentos continuaram suas discussões e se organizavam em torno de reivindicações por serviços básicos como transporte, educação, lutas por direitos sociais-civis e contra a repressão. (PAES DE PAULA, 2005)

Nesse sentido, apoiado pelo campo movimentalista, o novo governo eleito, a partir de 2002, tinha como expectativa ampliar a cidadania e a participação popular no governo. Por meio de experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, procurou-se romper com a centralização das decisões e construir novas formas de gestão por meio da participação social. Assim, buscava-se

(...) A implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. (PAES DE PAULA, 2005, p. 39)

Quanto às formas de gestão, pode-se citar experiências que vão além das recomendações gerencialistas como o orçamento participativo. Procurou incorporar questões culturais e de inclusão social, práticas de gestão social em substituição à gestão tecnoburocrática. Ressalta-se que a gestão social foi entendida como uma ação política deliberativa, em que os indivíduos participam decidindo os rumos das políticas públicas. (PAES DE PAULA, 2005)

Acrescenta-se, ainda, que a proposta societal parece se deter principalmente na dimensão sociopolítica, nas relações entre o estado e a sociedade, refletindo sobre os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. Por outro lado, quanto à organização administrativa do estado, esse modelo não apresentou uma proposta global para o estado, de modo que

O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais –, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial. (PAES DE PAULA, 2005, p. 43)

Mais aberto à participação popular, esse modelo procurou romper com a centralização das decisões na formulação e controle de políticas públicas,

fomentou a inclusão de setores marginalizados nos espaços de decisão e incentivou o protagonismo, fortalecendo as instâncias de participação e controle social como fóruns, conferências e conselhos gestores de políticas públicas. Para isso, o governo precisou dinamizar suas estruturas e garantir adaptações que possibilitassem essa mudança de paradigma. (PAES DE PAULA, 2005)

Muitas foram as contribuições da gestão societal para o país, no entanto, conforme ressalta Paes de Paula (2005), esse é um projeto novo e ainda em construção. Os governos que a implementaram, na prática, de um lado continuaram utilizando as ferramentas gerencialistas e, de outro, avançaram consideravelmente no campo da participação e controle social.

Dessa forma, resta-nos refletir sobre as particularidades das necessidades públicas que estão presentes em cada momento histórico e como elas moldam as iniciativas de gestão pública. A gestão societal trouxe consigo o clamor da sociedade por participação e controle social das ações do estado. No entanto, em sua implementação, não foi possível prescindir de práticas gerencialistas anteriores, de modo que tais práticas passaram a conviver com maior participação popular, cidadania, inclusão, entre outras inovações trazidas pelo modelo societal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma investigação predominantemente qualitativa realizada com o objetivo de identificar e refletir sobre as características das práticas de gestão de uma instituição federal pública de ensino. Foram analisados elementos contidos no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2020-2024) do Cefet /RJ, documento publicizado no site da instituição.

A pesquisa qualitativa considera a “profundidade aos dados, dispersão, riqueza interpretativa, contextualização do ambiente ou entorno, detalhes e experiências únicas.” (COLLADO; LUCIO; SAMPIERI, 2013, p. 41). Esta abordagem possibilita avaliar o objeto em sua complexidade e profundidade. Além disso, acrescenta-se que as análises, descrições e interpretações realizadas seguiram o método dialético que prioriza o olhar para os processos e sua constante transformação (VERGARA, 1998).

Acerca da instituição analisada, discorre-se que o Cefet / RJ teve sua origem em 1917, inicialmente como Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Braz, no Rio de Janeiro – RJ. Sua constituição guarda estreita relação com as transformações que a sociedade brasileira experienciava naquele momento, a exemplo da expansão das zonas urbanas, a produção cafeeira e o início do processo de incentivo à industrialização (CEFET/RJ, 2020).

Em 1978, adquire a qualificação de Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – Cefet / RJ, com as prerrogativas e deveres das demais “instituições de educação superior (IES), atuando como autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Educação e Cultura

(MEC), detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didática e disciplinar.” (CEFET/RJ, 2020, p. 28)

Com o tempo, a instituição consolidou-se na oferta de educação pública, de qualidade e com foco no desenvolvimento tecnológico, humano e científico. Possui cursos de nível médio integrado ao técnico, técnico subsequente, superior, pós-graduação (*lato e stricto sensu*), vinculando ensino, pesquisa e extensão, considerando a integração com a comunidade e a responsabilidade social. Funciona em sistema multicampi, contando com 7 (sete) unidades de ensino descentralizadas (UNEDs) dispostas em cidades estratégicas do RJ e o *campus-sede* localizado no bairro Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro - RJ, e atende cerca de 15.000 mil discentes por ano. (CEFET/RJ, 2020)

Acrescenta-se que o PDI 2020/2024 do Cefet/RJ é uma ferramenta de planejamento e gestão que tem por objetivo nortear o desenvolvimento institucional em determinado período. Nele estão contidas informações sobre o desenvolvimento atual dos processos e para onde a instituição precisa caminhar. Foi elaborado com ampla participação da comunidade institucional e sua construção deve atender a normativas legais de sistemas de ensino, servidores, orçamento (CEFET/RJ, 2020).

O PDI pode ser encontrado na página principal do site do Cefet/RJ, no ícone de “documentos institucionais”. Por se tratar de documento público, não foi preciso obter autorização para o acesso. Uma busca inicial no PDI procurou identificar aspectos que traduziam a percepção da comunidade sobre o panorama institucional. Com isso, optou-se por analisar a parte do Diagnóstico Situacional, especificamente as respostas aos questionários por parte dos colegiados de ensino (docentes). A transcrição dessas respostas no PDI representou elemento rico para análise por conter algumas impressões de parte dos atores institucionais.

Ademais, as informações relevantes para o estudo passaram por processo de tratamento para a codificação e estruturação de dados. A estratégia utilizada para interpretação foi a análise de conteúdo que, de acordo com Guerra (2006, p. 69), pretende “descrever as situações, mas também interpretar o sentido do que foi dito.” Além disso, é importante destacar que não se pode generalizar as impressões analisadas, porque representam visões de apenas uma fração do que é o corpo de sujeitos da instituição, aqui representados majoritariamente por docentes lotados no *campus-sede* Maracanã.

Como sugestão de pesquisas futuras, destaca-se que não foi possível realizar uma análise mais completa do PDI em sua totalidade pela complexidade do material associado ao tempo e recorte dado à pesquisa. Entretanto, dada a sua relevância, essa ação é recomendada para estudos vindouros. No capítulo seguinte, será apresentada a análise dos dados selecionados. Com a análise realizada, buscaremos identificar elementos que remetem aos modelos de gestão presentes na instituição.

4 ANÁLISE

A seguir, será apresentada a análise dos dados selecionados. Para cada paradigma, foram exploradas duas categorias analíticas, construídas com base no referencial teórico utilizado, de modo a identificar elementos que remetem aos modelos de gestão presentes na instituição.

4.1 Paradigma patrimonialista

Dentro do paradigma patrimonial, a primeira categoria analítica criada refere-se à democracia. Assim como as demais, foi pensada com base na identificação de elementos norteadores nos trechos do Diagnóstico Situacional do PDI, considerando o referencial teórico, e procurou observar se o contexto parece ser democrático, se a democracia demonstra estar amadurecida ou aparenta algum grau de fragilidade ou mesmo se a democracia parece ser passível de melhoramento.

A categoria analítica “democracia”, em sua essência, analisa a presença de características democráticas. Democracia essa capaz de legitimar e organizar “o poder político em bases amplamente públicas(...)” CAMPANTE (2003, p. 189) O patrimonialismo é considerado um dos modelos menos democráticos e com pouca ou nenhuma igualdade de oportunidades. Nesse sentido, as evidências encontradas no texto estão transcritas a seguir (falas “A” e “B”), ilustrando a presença de características patrimonialistas relacionadas à democracia, ao projetar como imagem de futuro uma “A - *Escola democrática entre Instituto e Universidade, ensino médio e técnico.*” (PDI, 2020-2024, p. 63) e quando menciona como sendo um desafio para tomada de decisão “B - *Sistema democrático por meio de representatividade.*” (PDI, 2020-2024, p. 67)

As transcrições expõem um desejo futuro e um desafio a ser vencido pela instituição. A menção ao termo democrático pode revelar que a democracia está presente e que pode ser melhorada. O desejo democrático pode indicar que haveria menor grau de maturação democrática e/ou que apresentaria alguma fragilidade. Nas palavras de Campelo (2010, p. 301) as “(...) condutas políticas, ou administrativas, imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia.” Esses elementos são característicos do paradigma patrimonialista e as falas supõem, assim, resquícios de sua presença.

A segunda categoria analítica criada faz menção à não-profissionalização e procurou observar se existem elementos que remetem à falta de profissionalização e, em caso positivo, como eles se apresentam nos trechos. Diante da não-profissionalização, tem-se, por exemplo, que cargos e funções são ocupados por indicados políticos em que predominam as relações de trocas, favores, confiança, entre outras, o que reforça a ausência de igualdade de oportunidades. Isso pode ser observado nos trechos a seguir, dispostos originalmente no PDI:

A - *Falta de comprometimento nos serviços solicitados.* (PDI, 2020-2024, p. 64) (Dificuldades na comunicação.)

B - *Crítérios técnicos e analíticos para tomada de decisão nos processos.* (PDI, 2020-2024, p. 66) (Desafios no relacionamento interno.)

C - *Encontrar profissionais responsáveis por tomar qualquer decisão.* (PDI, 2020-2024, p. 67) (Desafios para tomada de decisão.)

Nesse sentido, as falas destacadas podem indicar elementos de não-profissionalização ou, ao menos, alguma fragilidade nesse aspecto, e se manifestaram como dificuldades e desafios a serem enfrentados. A dificuldade em “tomar qualquer decisão” pode estar atrelada a pouca autonomia dos agentes no processo decisório, que por sua vez pode estar associada a demandas de profissionalização, sugerindo a presença de elementos do paradigma analisado. Além disso, a indicação de critérios técnicos para tomada de decisão pode representar fragilidade e falta de confiança no que se refere à profissionalização dos agentes, ressaltando a presença de características do modelo analisado.

4.2 Paradigma burocrático

No paradigma burocrático, a primeira categoria analítica considerada trata da formalidade e impessoalidade. Os elementos observados buscam identificar como a formalidade e a impessoalidade são percebidas no ambiente institucional. Quando presentes, essas características são utilizadas principalmente para controlar os agentes públicos e as próprias relações institucionais de um modo mais geral. De acordo com Secchi (2009), junto com o profissionalismo, a impessoalidade e a formalidade formam o núcleo característico do modelo burocrático.

Os trechos “A” e “B”, dispostos a seguir, ilustram informações importantes sobre a presença desses elementos no material de estudo. Em “A”, observa-se um pedido por diretrizes, relacionada à melhoria na infraestrutura “A – *Diretrizes.*” (PDI, 2020-2024, p. 64) e, na assertiva “B”, observa-se uma crítica associada às dificuldades na comunicação institucional “B - *Uso excessivo de formalidade em processos rotineiros de trabalho, sem análise entre situações que possam ser agilizadas.*” (PDI, 2020-2024, p. 64-65)

Reflete-se que, por um lado, na assertiva A, existe uma indicação de que as diretrizes podem melhorar, apontando para um desejo burocrático, valorizando a norma escrita, o formalismo, as regras. Por outro lado, na assertiva B, existe uma crítica ao excesso de formalidade, indicando que foi percebida negativamente, ressaltando que situações específicas acabam não sendo analisadas, o que muitas vezes pode engessar os processos. Em diversos

momentos, transparece essa relação conflituosa em relação à burocracia, na forma de clamor pela norma e, no contraponto, criticando-a quando usada em excesso, de modo acrítico.

A próxima categoria analítica da burocracia tem relação com a primeira e trata das disfunções burocráticas. As características burocráticas que acabavam por gerar muitos transtornos e/ou morosidade aos processos, receberam o nome de disfunções. Os elementos observados procuraram identificar se existem críticas a elementos burocráticos e, em caso positivo, como apareceram nas respostas dos trabalhadores.

Por exemplo, nas transcrições “A” e “B”, indicadas adiante, são identificadas algumas disfunções burocráticas como “A - *Morosidade para o cumprimento do processo.*” (PDI, 2020-2024, p. 67) e “B - *Capacitar os gestores e desburocratizar os processos.*” (PDI, 2020-2024, p. 66), ambas as falas estão relacionadas aos desafios para tomada de decisão.

Nas falas destacadas, aparecem críticas ao modelo burocrático de administração pública, mencionando diretamente algumas disfunções burocráticas como a morosidade e excesso de procedimentos burocráticos. Como destacado pela literatura, a presença de efeitos negativos ficou conhecida como disfunções burocráticas e são muito lembradas diante de situações que guardam relação com a rigidez dos processos, apego excessivo aos procedimentos, distanciamento de agentes em situações que poderiam ser avaliadas, entre outras.

Cabe destacar, ainda, que o apego demasiado e acrítico às normas pode levar ao distanciamento dos objetivos organizacionais, levando a uma perda de sentido que está relacionada a uma das críticas sofridas pela burocracia, que afirma que ela opera de modo autorreferenciado, mais voltada para o estado e menos para a população.

4.3 Paradigma gerencial

No que se refere ao paradigma gerencial, a primeira categoria analítica selecionada foi a orientação ao cliente e aos resultados. Buscou-se, por meio da análise dos trechos, identificar a presença de elementos que indiquem se a instituição tem postura orientada ao cliente e aos resultados, além de avaliar como isso ocorre. Essa postura está centrada em uma exigência por resultados para a sociedade, em que a instituição mostra-se aberta e deve ser referenciada ao cidadão. (CAMPELO, 2010)

O trecho “A”, transcrito na sequência, demonstra evidências dessa postura, indicando uma dificuldade a ser enfrentada pela instituição analisada, sugerindo “A - *Compromissos das equipes com os resultados e benefícios para a instituição e [a] sociedade.*” (PDI, 2020-2024, p. 67) Essa fala apareceu no contexto de obstáculos para a agilidade nos processos de trabalho.

Esse trecho destacado pode revelar a existência de elementos indicativos de que a instituição traz consigo uma abertura para a orientação ao cliente e aos resultados, presente em um desejo de melhoria. Por ter aparecido como um desejo e/ou sugestão de melhoria, associada aos obstáculos presentes nos processos de trabalho, pode-se supor que essa orientação pode ser ainda incipiente.

De acordo com Secchi (2009, p. 356-357), outras características da orientação ao cliente e ao mercado incluem, ainda, postura de “Governo catalisador, que pertence à comunidade, competitivo, orientado por missões, ao cliente e aos resultados, empreendedor, preventivo, descentralizado, orientado para o mercado.” A orientação ao mercado será avaliada a seguir, na próxima categoria.

Como antecipado, a segunda categoria analítica do modelo gerencial buscou avaliar se a instituição tem postura orientada para o mercado. Para sua construção, foi preciso procurar por elementos capazes de demonstrar se visão da instituição parece ser voltada para o mercado e como isso ocorre. Destaca-se, dentro dessa visão, que os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, por meio de investimentos, agindo como intermediário na prestação de serviços, criando agências regulatórias e institutos, privatizações, parcerias, etc.

Algumas características da orientação ao mercado podem ser observadas na fala “A” que traz um pedido por “A - *Maior integração entre a instituição e a indústria.*” (PDI, 2020-2024, p. 63), fala essa relacionada à imagem de futuro, e na “B” que menciona como sendo um desafio no relacionamento interno a “B - *Visão de negócio.*” (PDI, 2020-2024, p. 66).

A presença dessas posturas pode sugerir que o corpo profissional se preocupa com a demanda, sendo possível supor sua existência na instituição. No entanto, por estarem associadas aos desafios e também à visão de futuro, a abertura ao mercado parece ser um assunto em discussão na instituição.

4.3 Paradigma societal

Esta análise entra em sua fase final com a discussão do paradigma societal. A primeira categoria analítica considerada refere-se ao controle e à participação social. Os elementos observados buscam identificar se o controle social parece estar presente e como ele aparece nos trechos selecionados. O controle e a participação social são observados por meio do incentivo à melhoria nas relações entre o estado e a sociedade, fomentando mecanismos de transparência, responsabilidade, deliberações em espaços coletivos, etc.

Como elemento identificado na pesquisa, será reproduzido o trecho “A”, destacado a seguir, em que o trabalhador menciona a busca por “mais publicidade” revelando sua presença, sua fala está relacionada a um desejo de

melhoria, sugerindo o “A - Aprimoramento de um sistema de chamados para dar mais publicidade.” (PDI, 2020-2024, p. 63)

Ressalta-se que, sem publicidade, não há controle social, ambos se vinculam diretamente, visto que permite aos indivíduos o controle das ações do estado, além de incentivar o compromisso e a responsabilidade de agentes públicos com os rumos de políticas e recursos públicos.

A próxima categoria analítica do modelo societal consistiu na análise da descentralização e do compartilhamento das decisões. Buscou-se por elementos capazes de demonstrar se a descentralização e compartilhamento de decisões parece estar presente na instituição e como apareceram nos trechos analisados. Esse modelo procurou romper com a centralização das decisões na formulação e controle de políticas públicas por meio do incentivo ao protagonismo da população, isso foi possível com a criação de “(...)instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39) Para basear esta análise, foram destacados os seguintes trechos:

A – *Falta de espaços e fóruns democráticos.* (PDI, 2020-2024, p. 66) (Desafios no relacionamento interno)

B – *Debate e discussão sobre os temas mais relevantes.* (PDI, 2020-2024, p. 66) (Desafios para tomada de decisão)

C - *Que a diretoria continue sendo acessível a todos.* (PDI, 2020-2024, p. 67) (Desafios para tomada de decisão)

Com base nos relatos, pode-se inferir que a diretoria ser acessível indica que há uma conduta na direção do compartilhamento das decisões. Por outro lado, outras falas podem indicar que há espaços para melhoria nas ações de deliberação coletiva, esse ponto ainda é visto como desafio e aparece nas projeções de melhorias futuras. Quebrar o monopólio das decisões e criar condições que favoreçam o compartilhamento de responsabilidades são características observadas no modelo societal e que parecem estar presentes na instituição, contudo, há indicações de que esses processos podem ser melhorados e incentivados.

5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados evidenciaram a presença dos quatro principais modelos de administração pública. Como os trechos coletados estão dentro da seção de “Diagnóstico Situacional” do PDI, eles têm caráter de avaliação e muitas falas remetem ao desejo futuro dos agentes. Nas nuances desses desejos e prospecções, procurou-se identificar aspectos que a instituição pode carregar

que deram origem a essas aspirações futuras. Torna-se importante destacar isso, porque a maior parte das críticas recai sobre aspectos de centralização, maior ou menor abertura democrática, aspectos quanto à profissionalização, procedimentos burocráticos, excesso de formalidade e impessoalidade, entre outros.

Os comentários aparecem indicando que os pontos mencionados precisam de melhorias. Destaca-se também que as menções passíveis de melhorias estão relacionadas, principalmente, aos modelos patrimonialista e burocrático. Esse fato corrobora o resgate teórico elaborado na Seção 2, no sentido de que os modelos foram sendo construídos ao longo do tempo, associados a momentos históricos e ao próprio desenvolvimento da sociedade e da administração pública.

Assim, na medida em que um modelo foi se tornando incapaz de atender às demandas de dado momento histórico, foi sendo avaliado e, aos poucos, passou a conviver com os novos modelos, que têm por função corrigir as falhas, aprimorar os processos. A análise dos resultados nos leva a pensar justamente nesse sentido: as reclamações se voltam para os modelos mais pretéritos e as aspirações futuras se voltam para o gerencialismo e o modelo societal, ainda que não apareçam sob essas terminologias.

Desse modo, observa-se que as reformas administrativas do estado esbarram em limitações políticas, contextuais e conjunturais e não costumam ser implementadas na essência teórica com que foram idealizadas, até mesmo pelo efeito das resistências e conformações da prática. Interessante notar que também não se observou a extinção de um modelo quando outro despontou no horizonte, o que se percebe é que as novas formas tendem a ser majoritárias, mas ainda irão conviver com heranças dos modelos outrora em destaque. Nesse sentido, nas palavras de Paes de Paula (2005, p. 47), “a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.”

Secchi (2009, p. 365) comenta exatamente essa situação no trecho a seguir “Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores.”

Por fim, acredita-se que compreender os diferentes modelos, sua presença e como eles se relacionam nas instituições é importante para a melhoria dos processos organizacionais ao fomentar intervenções capazes de potencializar as vantagens, eliminar aspectos impróprios e minimizar as disfunções pertencentes aos modelos. Como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se que outros pontos do PDI sejam avaliados, dada a riqueza do documento e potencial de contribuições para o tema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de administração pública, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/?format=html&lang=pt> > Acesso em: 18 nov. 2022.

ALBUQUERQUE, Kátia Ferreira de. **Governança universitária: proposta para criação de um observatório na Universidade Federal de Sergipe**. 2022. Disponível em: < <https://ri.ufs.br/handle/riufs/15450> > Acesso em: 18 nov. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do serviço Público, 1996. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734> > Acesso em: 25 nov. 2022.

_____. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília, DF: ENAP, 2001.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ciência & Trópico, v. 34, 2010. Disponível em: < <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592> > Acesso em: 23 nov. 2022.

CEFET/RJ, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2020-2024)**. Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: < <http://www.cefet-rj.br/index.php/documentos-institucionais> >. Acesso em: 20 nov. 2022.

COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María Del Pilar Baptista. SAMPIERI, Roberto Hernández. **Metodologia de pesquisa**. 5aed. São Paulo: Mc-Graw-Hill. 2013.

GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Portugal, Principia, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 2, Abr-Jun 1998. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1490> > Acesso em: 22 nov. 2022.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, 2009.

Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt> >. Acesso em: 20 nov. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1998.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Usaid, Rio de Janeiro, 1964.