

FACULDADES NOVOS HORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração  
Mestrado

**ANÁLISE DE ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
PROJETO DE EXPANSÃO FÍSICA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE ENSINO SUPERIOR**

Angelo César Damião

Belo Horizonte  
2015

**Angelo César Damião**

**ANÁLISE DE ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
PROJETO DE EXPANSÃO FÍSICA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

Linha de Pesquisa: Tecnologias de Gestão e Competitividade

Área de Concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte  
2015

D158a DAMIÃO, Angelo César.

Análise de aspectos da administração pública no projeto de expansão física de uma instituição de ensino. Angelo Cesar Damião. Belo Horizonte: FNH, 2015.

125p.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva.

Dissertação (mestrado) – Faculdade Novos Horizontes, Programa de Pós-graduação em Administração.

1. Administração pública. 2. Estrutura organizacional 3. Planejamento I. Angelo César Damião II. Faculdade Novos Horizontes, Programa de Pós-graduação em Administração. III. Título

CDD: 354.08



Faculdade Novos Horizontes  
Mestrado Acadêmico em Administração

---

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO  
DA FACULDADE NOVOS HORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **ANGELO CÉSAR DAMIÃO**

Matrícula: 770610

LINHA DE PESQUISA: TECNOLOGIAS DE GESTÃO E COMPETITIVIDADE

ORIENTADOR(A): Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

**TÍTULO: ANÁLISE DOS ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROJETO  
DE EXPANSÃO FÍSICA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.**

DATA: 14/08/2015

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva  
ORIENTADOR  
Faculdade Novos Horizontes

Prof.ª Dr.ª Aleixina Maria Lopes Andalecio  
Faculdade Novos Horizontes

Prof. Dr. Ronaldo Lamounier Locatelli  
Faculdade Pedro Leopoldo

## DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado

Declaro ter procedido à revisão da dissertação de mestrado “ANÁLISE DE ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROJETO DE EXPANSÃO FÍSICA DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR”, de autoria de Ângelo César Damião, sob a orientação do Professor Doutor Wendel Alex Castro Silva, apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes – Área de Concentração: “Organização e Estratégia”.

### Dados da revisão:

- Correção gramatical
- Adequação do vocabulário
- Inteligibilidade do texto

Belo Horizonte, 22 de julho de 2015.

  
Afonso Celso Gomes  
Revisor

Registro LP9602853/DEMEC/MG  
Universidade Federal de Minas Gerais

À minha mãe, pela sua incrível alegria e capacidade de ensinar e de viver.

Ao meu pai, mesmo que ausente, pela lembrança de sua crença e persistência para estudar os filhos.

Aos meus irmãos e cunhados, por saber que encontro neles o apoio necessário.

Aos meus filhos e genros, pela motivação para procurar ser mais justo e digno.

À minha esposa, Elisa, por sempre estarmos juntos e felizes.

Que presente melhor poderíamos oferecer à  
República além de educar nossos jovens?  
Cícero

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a administração pública gerencial (APG), que introduziu novos conceitos na administração pública. Trata-se de um modelo voltado para resultados, visando à eficiência, à eficácia e à efetividade. Este trabalho tem por objetivo estudar a APG, com destaque para as categorias: “características do planejamento”, “características da estrutura organizacional” e “avaliação de resultados”, para verificar seu alinhamento com a administração pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Os setores examinados foram aqueles diretamente responsáveis pela implantação de um projeto de expansão física, incluído no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). A metodologia consistiu na aplicação de pesquisa documental, do método de estudo de caso e de pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. Utilizaram-se entrevistas semiestruturadas aplicadas a gestores da Instituição, as quais foram gravadas e transcritas para o procedimento da análise de conteúdo, a partir das categorias citadas. Como suporte para apreciar a categoria “avaliação de resultados”, apresentou-se aos entrevistados a pesquisa documental feita em contratos, em que os dados sobre custos e prazos de obras contratados foram comparados com os custos e prazos efetivamente realizados, considerando os aditivos e as supressões. Constatou-se, a existência de raras características administrativas alinhadas com a APG, na gestão do projeto de expansão física da IFES. No planejamento, perceberam-se o inadequado planejamento governamental, a ausência de planejamento estratégico institucional e o não emprego de ferramentas de gerenciamento. Verificou-se apenas uma prática gerencial no âmbito das diretrizes da APG pelo planejamento de curto prazo, com o uso de cronogramas físico-financeiros. Na estrutura organizacional, apreenderam-se sinais de flexibilização com descentralização e horizontalização, prejudicados pela precariedade da capacitação e da autonomia. Quanto à avaliação de resultados, os dados do levantamento documental indicaram, entre outros parâmetros, que as médias de aditivos de custos e de prazos foram, respectivamente, 14,83% e 88,75%. Na visão dos gestores, em termos de custos, os resultados ficaram dentro das expectativas. Os prazos foram considerados excessivos, em relação àqueles planejados e estabelecidos nos contratos originais. Estes estudos mostraram que, nessa categoria, o controle dos resultados realizou-se por meio de contratos, evidenciando ações dentro da APG. Contudo, não houve a utilização nem análise dos resultados no decorrer do projeto objetivando melhor desempenho. Esta pesquisa pode contribuir para estudos relacionados com o desenvolvimento de estudos sobre técnicas mais modernas de administração, como a APG, a vertente da governança pública e a *accountability*, especialmente em áreas como Educação, Segurança e Saúde.

**Palavras-chave:** Administração pública. Estrutura organizacional. Planejamento. Avaliação de resultados.

## ABSTRACT

This research analyzes the new public management (APG) after the introduction of new concepts in public administration. APG is a model that seeks results aiming at efficiency, efficacy, and effectiveness. This work focuses on some categories of the APG model (characteristics of the planning, characteristics of the organizational structure, and evaluation of results) in order to verify its alignment with the public administration in a Federal University (IFES) in Brazil. Sectors, which were directly responsible for the physical expansion of the University according to the Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni (Support Program to Restructuring and Expansion Plans of the Federal Universities in Brazil), were scrutinized. The applied methodology included documentary research, a case study and a descriptive research using a qualitative approach. The managers of those sectors referred to above were interviewed and their statements submitted to content analysis taking into account those focused categories. A survey in construction contracts, documentary research, was presented to those managers to support the evaluation of results analysis. This survey compared costs and duration of the services established in their original contracts with costs and duration that were really achieved. Very few APG characteristics were found in the administration of the IFES physical expansion project. Inadequate government planning, absence of institutional strategic planning and the lack of management tools were detected. Only an APG management practice was applied to the short-term planning using a financial and physical plan. In the organizational structure, some flexibility capacity, limited decentralization and responsibility sharing are jeopardized by the training and autonomy precariousness. Regarding the evaluation of results category, the survey mentioned above indicated, among others parameters, an average increase of 14.83% and 88.75% in construction cost and duration, respectively. In terms of costs, the results stayed within the managers' expectations. On the other hand, the time span to finish the construction was considered unreasonably excessive. These studies showed that in this category, the control of results was based on contracts as suggested by the APG guidelines. Aiming a better performance, those results should have been used or analyzed during the project. This research may contribute to studies related to the development of modern public administration techniques especially in areas such as Education, Safety and Health.

**Keywords:** Public management. Organizational structure. Planning. Evaluation of results.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Organograma parcial atual da instituição pesquisada.....                       | 57 |
| Figura 2 – Organograma parcial inicial de uma Instituição Federal de Ensino Superior..... | 81 |
| Gráfico 1 – Custos dados estatísticos .....   | 66 |
| Gráfico 2 – Prazos dados estatísticos .....   | 67 |
| Gráfico 3 – Intervalo de confiança.....   | 68 |
| Quadro 1 – Perfil dos entrevistados .....   | 71 |
| Quadro 2 – Categorias e subcategorias da administração pública .....                      | 63 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – Custos contratuais, aditivos e supressões .....  | 65 |
| Tabela 2 – Dados estatísticos de custos .....   | 65 |
| Tabela 3 – Prazos contratuais e aditivos em dias e percentuais.....   | 66 |
| Tabela 4 – Dados estatísticos de prazos .....   | 67 |
| Tabela 5 – Intervalos de confiança para os percentuais da média para a<br>probabilidade de 95% (em %) ..... | 68 |
| Tabela 6 – Estimativas do Modelo: Variável dependente - Aumento de Custo da obra<br>.....                   | 69 |
| Tabela 7 – Importância da participação dos setores na implantação do projeto .....                          | 75 |
| Tabela 8 – Ações de planejamento, objetivos e metas .....   | 76 |
| Tabela 9 – Ferramentas de gerenciamento de projetos utilizadas no planejamento.                             | 79 |
| Tabela 10 – Causas da não adaptação de técnicas de gerenciamento na<br>administração pública.....           | 79 |
| Tabela 11 – Tipo de estrutura organizacional utilizado .....  | 83 |
| Tabela 12 – Configuração do fluxo de informações e das relações dentro da<br>estrutura organizacional ..... | 86 |
| Tabela 13 – Autonomia dos gestores na estrutura.....  | 87 |
| Tabela 14 – Política de capacitação dos gestores e profissionais na Instituição .....                       | 89 |
| Tabela 15 – <i>Performance</i> dos resultados de custos e prazos.....                                       | 93 |
| Tabela 16 – Opinião sobre os fatores determinantes dos resultados.....                                      | 94 |
| Tabela 17 – Necessidade da avaliação e utilização de resultados .....                                       | 96 |
| Tabela 18 – Avaliação e utilização dos resultados e suas influências .....                                  | 96 |
| Tabela 19 – Controles <i>a priori</i> (licitações) .....  | 98 |
| Tabela 20 – O gestor público e o controle por contratos e outros .....                                      | 99 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APG – Administração pública gerencial

ENAP – Escola Nacional de Educação Pública

IFES – Instituição federal de Ensino Superior

GE – Governo Empreendedor

GP – Governança Pública

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NAP – Nova Administração Pública

ONG – Organização Não Governamental

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PPA – Plano Plurianual

PSO – *Public Service Orientacion*

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das  
Universidades Federais

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>12</b> |
| 1.1      | Problema de pesquisa.....   | 15        |
| 1.2      | Objetivos .....   | 15        |
| 1.2.1    | Objetivo geral.....   | 16        |
| 1.2.2    | Objetivos específicos.....  | 16        |
| <b>2</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>  | <b>19</b> |
| 2.1      | Considerações gerais sobre a administração pública .....  | 19        |
| 2.1.1    | Administração patrimonialista e burocracia .....  | 19        |
| 2.1.2    | Administração pública gerencial.....  | 24        |
| 2.2      | Características da estrutura organizacional na APG .....  | 29        |
| 2.3      | Planejamento na administração pública .....   | 32        |
| 2.3.1    | Instrumentos de planejamento governamental .....  | 32        |
| 2.4      | Características do planejamento na APG.....   | 35        |
| 2.4.1    | Gerenciamento de projetos na administração pública .....  | 38        |
| 2.5      | Avaliação de resultados.....  | 41        |
| 2.5.1    | Aspectos de projetos de engenharia e arquitetura e orçamentos e cronogramas de obra pública ..... | 41        |
| 2.5.2    | Licitações .....  | 43        |
| 2.5.3    | Gestão do contrato de obra pública .....  | 45        |
| 2.6      | Administração pública no Brasil .....   | 47        |
| 2.6.1    | Definições e princípios .....   | 47        |
| 2.6.2    | Reformas e desenvolvimento .....  | 48        |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA.....</b>   | <b>55</b> |
| 3.1      | Tipo, abordagem e método de pesquisa .....  | 55        |
| 3.2      | Unidade de análise e sujeitos da pesquisa .....   | 56        |
| 3.3      | Técnicas de coleta de dados .....   | 59        |
| 3.4      | Técnicas de análise de dados .....  | 61        |
| <b>4</b> | <b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>  | <b>64</b> |
| 4.1      | Dados e resultados da pesquisa documental.....  | 64        |
| 4.1.1    | Custos e prazos de obras .....  | 64        |
| 4.1.2    | Fatores determinantes das elevações de custos e prazos.....                                       | 69        |
| 4.2      | Resultados das entrevistas .....  | 71        |
| 4.2.1    | Características do planejamento.....  | 72        |
| 4.2.1.1  | Planejamento governamental e estratégico.....   | 72        |
| 4.2.1.2  | Importância dos setores .....   | 74        |
| 4.2.1.3  | Implantação e ações de planejamento .....   | 76        |
| 4.2.1.4  | Uso de ferramentas de gerenciamento de projetos .....   | 78        |
| 4.2.2    | Características da estrutura organizacional .....   | 80        |
| 4.2.2.1  | Tipificação da estrutura organizacional .....   | 82        |
| 4.2.2.3  | Capacitação .....   | 89        |
| 4.2.3    | Avaliação de resultados.....  | 92        |
| 4.2.3.1  | Visão da <i>performance</i> dos resultados.....   | 92        |
| 4.2.3.2  | Avaliação e utilização dos resultados .....   | 96        |

|         |                                   |            |
|---------|-----------------------------------|------------|
| 4.2.3.3 | Controle dos resultados .....     | 97         |
| 5       | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b> | <b>102</b> |
|         | <b>REFERÊNCIAS .....</b>          | <b>109</b> |
|         | <b>APÊNDICES.....</b>             | <b>119</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Os governos têm realizado reformas para melhorar a administração pública. A gestão, na maior parte do tempo, está envolvida em regras e tarefas características do modelo burocrático, que não traz de forma eficaz os devidos resultados para as políticas públicas (BLISKA; VICENTE, 2001).

A burocracia consiste em um modelo organizacional em que se destacam a previsão, a confiança e a eficiência, desenvolvida com base no poder racional-legal, em que a autoridade constituída do Estado executa suas ações por meio de hierarquia, especialização funcional, leis, regulamentos e deliberações, que propiciam rígido controle do sistema administrativo (WEBER, 1999).

As deficiências da burocracia decorrem das formalidades excessivas, que levam os servidores a uma rotina, causando desmotivação e induzem à hierarquização muito verticalizada e à centralização, que limitam novas iniciativas por parte dos subordinados e dificultam a previsão de tarefas complexas e com muitas variáveis (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

O modelo burocrático funcionou bem quando as transformações e reformas eram menos frequentes e o ritmo das ações era mais lento. Com o acesso fácil às informações e uma economia fundamentada no conhecimento, as organizações públicas e privadas se tornam ineficientes com a aplicação da burocracia (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Segundo Osborne e Gaebler (1994), necessita-se um novo modo de administrar as instituições públicas, o qual exige que o governo seja empreendedor, isto é, capaz de estabelecer mudanças de ideias e comportamentos, procurando sempre, avaliar seus resultados. Os autores afirmam que, ao tentar controlar tudo na administração pública, os burocratas ignoraram os resultados.

As abordagens tradicionais da administração pública voltadas para a burocracia têm se transformado, buscando aperfeiçoar suas ações com base em uma gestão por resultados, sempre com o respeito à legalidade (DINIZ *et al.*, 2006).

A partir das reformas administrativas ocorridas nos anos de 1970, nos países mais desenvolvidos, e nos anos de 1990 nos países em desenvolvimento, como o Brasil, surgem novas formas de administração pública, entre elas a administração pública gerencial (APG) (SOUZA; SIQUEIRA, 2007).

A burocracia no Brasil, além dos fatores negativos já apontados, viu-se incapaz de fazer os ajustes necessários por meio de uma reforma fiscal e de tornar o Estado mais ágil e eficiente para administrar os serviços essenciais (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

Bresser Pereira (1997) argumenta que havia a necessidade de mudanças, dadas as deficiências do modelo burocrático e o fato da necessidade de preservação dos direitos públicos. A administração pública burocrática, criada para proteger o patrimônio público, tinha que se aperfeiçoar e se integrar a um novo modelo: a administração pública gerencial (APG).

A APG teve seu início no Brasil no bojo da reforma ocorrida a partir de 1995, assumindo como princípios, entre outros, o planejamento em várias etapas, a desburocratização (flexibilidade de gestão) e descentralização da estrutura organizacional, a avaliação de resultados e o enfoque no cidadão (JUND FILHO, 2002).

Ota (2014), com argumento análogo a Bresser Pereira (1997) afirma que, com o surgimento da APG, os novos padrões na gestão pública passaram a requerer que o gestor tivesse, junto com seus funcionários, a clareza dos objetivos dos programas e projetos, com habilidade para elaborar a estratégia, o planejamento e a estrutura organizacional, para alcançar as metas e controlar e avaliar os resultados, visando à constante melhoria dos serviços públicos.

Bresser Pereira (1997) sustenta que a adoção do modelo gerencial requer transformações, sendo fundamental promover a mudança da estrutura organizacional do Estado. O autor adverte sobre a necessidade de definir o real papel do Estado nessa estrutura e de idealizar as modalidades administrativas em

cada setor, conforme suas competências, observando sempre a descentralização e a delegação de autoridade.

Na visão de Diniz *et al.* (2006), a APG é de vital importância para o governo cumprir seus objetivos e atender às demandas dos cidadãos, na medida em que se permite conhecer melhor os resultados e exigir mudanças nas instituições, para conseguir a eficiência, a eficácia e a efetividade nos projetos vinculados às políticas públicas.

O alcance dessas qualidades está vinculado, quase sempre, na aplicação da APG, cujas características principais são: planejamento de longo, médio e curto prazo, incluindo o planejamento estratégico; uma estrutura organizacional flexível e descentralizada, e avaliação dos resultados dos programas e projetos (KETLL, 2005).

Nessa perspectiva, esta pesquisa avaliou a administração pública do projeto de expansão física de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, que faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Reuni objetiva: a criação de campi; a expansão da Educação Superior mediante a criação de cursos, o aumento de vagas e a promoção de inovações pedagógicas; e evitar a evasão dos alunos. Um dos projetos do programa consiste na ampliação e readequação da infraestrutura física e na execução de novas construções nas universidades federais.

Esta pesquisa examinou a administração por meio das características do planejamento, da estrutura organizacional e a avaliação dos resultados. Na estrutura organizacional, verificaram-se a flexibilização e a descentralização; no planejamento, o plano plurianual, a utilização ou não do planejamento estratégico e de mecanismos modernos de gerenciamento de projetos; e na avaliação de resultados, os prazos e os custos das obras e se eles eram considerados e utilizados para aferir o desempenho, para a adoção de correções na gestão, ou seja, se a gestão tem foco nos resultados. Consequentemente, foi observado se aspectos da administração pública em um projeto do Governo Federal estavam voltados para uma gestão preconizada pela APG.

## **1.1 Problema de pesquisa**

A administração pública é responsável pelo maior consumo de recursos do país. Por consequência, é que mais compra. No que concerne a obras públicas, existe sempre uma grande preocupação, pois a administração pública é também a responsável pelos maiores investimentos. Devido a vários fatores, há desperdício de recursos públicos e custos e prazos bem superiores aos orçados e planejados, principalmente na execução de contratos relativos a obras. (BEREZOWSKI, 2011).

Motta (2008) sugere que é premente tornar as organizações públicas mais adequadas e competentes, devido às reclamações quanto aos serviços prestados e ao não atendimento de demandas que têm pressionado os governos em todas as esferas do Estado brasileiro.

Para possibilitar um avanço na gestão de projetos públicos e, por consequência, alcançar melhores resultados em projetos que demandam obras públicas, esta pesquisa examinou um projeto de expansão física de uma IFES, para verificar se há características no modelo administrativo aplicado, análogas às características do modelo da APG, considerando também a avaliação dos resultados relativos à execução de obras.

Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: As características da administração do projeto de expansão física de uma IFES estão alinhadas com aquelas da administração pública gerencial, considerando o planejamento, a estrutura organizacional e a avaliação dos resultados relativos a custos e prazos de obras?

## **1.2 Objetivos**

Para responder à pergunta foram traçados o objetivo geral e os objetivos específicos indicados a seguir.

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar o alinhamento de aspectos da administração pública com aqueles da administração pública gerencial em um projeto de expansão física, no âmbito do Reuni de uma IFES.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Analisar e averiguar na execução dos contratos de obras públicas entre a IFES e empresas privadas os resultados, mostrando a relação entre os prazos e os custos contratados e os prazos e os custos reais, incluindo os aditivos e as supressões relativos às obras para o projeto de expansão física da IFES, no âmbito do Reuni.
- b) Identificar na execução dos contratos os principais fatores que determinaram as diferenças entre os valores e os prazos contratados e os valores e os prazos reais.
- c) Analisar com os gestores se houve na administração do projeto uso de práticas gerenciais que tenham as características do planejamento na APG.
- d) Analisar com os gestores se houve na administração do projeto uso de práticas gerenciais que tenham as características da estrutura organizacional da APG.
- e) Investigar com os gestores se houve na administração do projeto a adoção de medidas que determinaram a avaliação e utilização dos resultados, com ênfase nos prazos e custos das obras, explorando os dados e os resultados levantados na execução dos contratos.

### **1.2.3 Justificativas**

Nas organizações públicas, é crítica a situação quando o planejamento governamental não é executado de forma conveniente e, em razão disso,

descumpre as previsões orçamentárias. Os altos investimentos em obras públicas exigem a realização de pesquisas que relacionem a gestão nesta área com os resultados, principalmente aqueles referentes a custos e a prazos, para que o modelo público de administração seja aperfeiçoado, corrigindo-se as deficiências encontradas e adotando-se um modelo administrativo mais atualizado e eficaz, para o êxito das políticas públicas.

Nos programas em que se contemplam execução de projetos de expansão física e a construção de infraestruturas e edificações, vários fatores determinantes das variações de custos e prazos dessas obras públicas podem estar ligados ao modelo de administração e, por conseguinte, às características da estrutura organizacional, do planejamento e da avaliação, utilização e controle dos resultados. Alguns destes fatores, destacados a seguir, já foram detectados por pesquisas na área.

Segundo Limmer (1997) e Rodrigues (2010), os custos de um projeto podem mudar devido a: falhas em projetos de engenharia, falta da listagem de alguns de tipos de serviços, quantitativos calculados erradamente, índices de composição de custos irreais, desperdício durante a execução, gerenciamento deficiente, falta de ferramenta gerencial e nível deficiente de informação.

Outros estudos indicam que os resultados em relação a custos e prazos são influenciados por: imposições de prazos irreais, mudança de escopo, falta de controles de monitoramento e pouco envolvimento dos responsáveis (BARBOSA *et al.*, 2011).

Santos e Hineck (2004) confirmam que as alterações em projetos induzem ao aumento de prazos e custos.

Monteiro (2010) e Antunes (2012) em Portugal e Garcia (2011) no Brasil registram que os aumentos de custos provêm de serviços a mais, cujos fatores principais são: quantidades insuficientes na planilha, execução de trabalhos não previstos e alterações nos projetos de engenharia solicitadas pelos interessados no mesmo. Os autores consideram que a causa são projetos mal-elaborados e que contêm uma série de erros e omissões.

Souza e Siqueira (2007) afirmam que há ainda poucos artigos empíricos na área da APG em projetos que demandam obras civis. Motta (2003) sustenta que os sistemas organizacionais são interdependentes e que, em função de demandas imediatas e do envolvimento de muitas pessoas, esses sistemas necessitam de uma gestão eficaz e exigem ações rápidas e coordenadas.

Com base nestas constatações, este trabalho justifica-se em termos acadêmicos, pois pode ser importante para induzir à realização de novas pesquisas sobre o assunto e que tratem de uma gestão voltada para resultados.

Em termos organizacionais, justifica-se por debater as características da administração, em que aqueles fatores descritos podem ocorrer e, por consequência, prejudicar os interesses públicos. Portanto, o estudo é interessante tendo em vista a apresentação de ações que possam auxiliar os gestores a tomarem decisões mais efetivas nessa área.

Esta dissertação está estruturada em cinco seções incluindo esta introdução, que contempla o problema de pesquisa, os objetivos e as justificativas. A segunda seção trata do referencial teórico contendo considerações sobre administração pública, patrimonialismo, burocracia, administração pública gerencial, características da estrutura organizacional na APG, planejamento na administração pública, características do planejamento na APG, gerenciamento de projetos na administração pública, avaliação de resultados e considerações sobre administração pública no Brasil. A terceira enfoca a metodologia da pesquisa definindo o método de pesquisa, o tipo e a abordagem. A quarta seção é dedicada a apresentação e análise dos resultados. A quinta seção apresenta as considerações finais. Encerra-se com as referências utilizadas para realização deste trabalho e os apêndices.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este referencial trata das considerações sobre modelos da administração pública, dando destaque à APG e a suas características quanto à estrutura organizacional e ao planejamento, que estão dentre os principais instrumentos para a execução dos planos, programas, projetos e orçamentos públicos. Outro tema é a avaliação de resultados, contemplando elementos de construção de uma obra pública, dados relativos a custos e prazos e temas de interesse para o suporte da pesquisa, como o gerenciamento de projetos na administração pública, aspectos de projetos de obras públicas, licitações e gestão de contratos públicos. Aborda, também, a administração pública no Brasil, enfocando seus princípios, reformas e desenvolvimento.

### **2.1 Considerações gerais sobre a administração pública**

Esta seção se dedica a mostrar aspectos dos modelos de administração pública patrimonialista, burocracia e administração pública gerencial.

#### **2.1.1 Administração patrimonialista e burocracia**

A administração patrimonialista era característica do absolutismo. O patrimônio público era confundido com o particular, em que sobressaiam o nepotismo e clientelismo e a corrupção. Reportando ao Brasil, este modelo se iniciou no período colonial, em 1500, passou pelo Império e persistiu até a república, por volta de 1930 (BRESSER PEREIRA, 1997).

No modelo patrimonialista, o Estado ficava sob o poder do soberano, que o considerava sua propriedade e o utilizava a seu interesse ou de poucos membros da corte (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

Conforme Jund Filho (2002), os bens públicos serviam, além do soberano, a selecionados grupos privados, que tinham os privilégios e preferências quanto aos benefícios de serviços, como também eram prioritariamente agraciados com postos e cargos na oligarquia instalada. Nessa época, a população mais necessitada não

era atendida em suas demandas, principalmente na área social, e havia grande corrupção e clientelismo. Não havia separação entre o público e privado.

Bresser Pereira (2002) esclarece que, com a expansão da democracia e do capitalismo, vieram as reformas burocráticas, que ocorreram no fim do século XIX nos países ricos, e a partir de 1930 no Brasil, denominadas de “reformas weberianas”.

Conforme descrevem Gomes e Oliveira (2010), a necessidade de distinção entre o público e o privado, a separação do político do administrador e, por consequência, o combate sobre nepotismo, clientelismo e corrupção são algumas das causas do aparecimento da burocracia, que foi fortalecida pela democracia, por ser o regime político que preserva os direitos civis contra a tirania.

O modelo burocrático se disseminou largamente em todo o século XX nas administrações públicas, apesar de já existir desde o século XVI, inclusive em organizações militares e religiosas, principalmente na Europa. Este modelo organizacional é atribuído a Max Weber, que examinou e sintetizou de forma profunda suas características. Somente após a sua morte e com o lançamento de seu livro *Economia e Sociedade*, em 1922, é que a teoria se consolidou (SECCHI, 2009).

Segundo Weber (1999), burocracia é uma forma de dominação, sendo esta considerada como a probabilidade de encontrar obediência às ordens em um grupo de pessoas. O fundamento dessa dominação ou autoridade é a legitimidade.

Para esse autor, os tipos puros (ideais) de dominação legítima são três. A dominação de caráter racional se fundamenta na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que estão nomeados para exercer a autoridade legal ou a dominação legal. A dominação de caráter tradicional se baseia na confiança cotidiana da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade tradicional ou a dominação tradicional. A dominação de caráter carismático se sustenta na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter

exemplar de uma pessoa e das ordens reveladas ou criadas pelo líder, sendo este a autoridade carismática (WEBER, 1999).

Secchi (2009) afirma que Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Neste modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. Portanto, Weber (1999) afirma que a administração puramente burocrática é a forma mais racional de dominação, pois é eficiente devido fundamentalmente, à precisão, à disciplina, ao rigor e à confiabilidade.

Weber (1999) estabeleceu um sistema administrativo com três características básicas: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade determina aos funcionários da organização os deveres, obrigações e responsabilidades, bem como oficializa e caracteriza a hierarquia e normatiza todas as ações e os procedimentos dos processos e das comunicações, tanto internas como externas (WEBER, 1999; SECCHI, 2009).

A impessoalidade estabelece que as relações entre as organizações e seus funcionários e a organização e o ambiente externo são fundamentadas na hierarquia com posições de subordinação bem definidas, em que o chefe de um setor tem autoridade legal e responsabilidade para tomar e comunicar suas decisões. Para evitar que os membros das posições de chefia se perpetuem no poder e tenham benefícios indevidos quando destituídos dos cargos, a impessoalidade deixa claro que as chefias pertencem à organização, e não às pessoas que as ocupam (WEBER, 1999; SECCHI, 2009).

O profissionalismo se baseia na meritocracia, na qual cada membro da organização é nomeado como autoridade legal na área em que vai atuar por meio da competitividade, na qual prevalecem o conhecimento e a capacidade técnica. A separação do que é público e do que é privado, a divisão do trabalho, a remuneração e a separação da vida profissional da vida pessoal são aspectos do profissionalismo, que combateu bastante o nepotismo e a corrupção. Visualiza-se, também, outro valor na burocracia, a equidade, pois as pessoas que desempenham

tarefas iguais têm tratamento igual em relação a salários, benefícios, etc. (WEBER, 1999; SECCHI, 2009).

Martins (1997, p. 45) explica que Weber visualizou problemas ao constatar a desintegração entre política e administração, prevendo danos ao Estado. O autor complementa que para Weber “o surgimento do estado burocrático implicaria a renúncia de responsabilidade pela liderança política e na usurpação das funções políticas por parte dos administradores”, causando tensão entre as partes.

Mesmo assim, a burocracia trouxe enorme progresso ao distinguir o planejamento da execução, tornando prática a distinção entre administração pública e política. Os políticos traçam e decidem os objetivos e os administradores são os agentes responsáveis pelas ações para que os objetivos sejam concretizados. Este modelo dá grande importância à estrutura organizacional onde há racionalidade na distribuição dos recursos humanos devido à eficiência econômica e à obediência a normas e regulamentos para a administração com qualidade (BRESSER PEREIRA, 2005b).

Perrow<sup>1</sup> (1981), citado por Matos e Lima (2007), considera que, até certos limites, a burocracia é inerente a toda empresa de porte razoável. Ou seja, apresenta padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseados em uma estrutura de papéis e tarefas especializadas. Complementa afirmando que não é possível ter organizações totalmente flexíveis e democráticas onde não haja restrições nas ações dos administradores.

Matos e Lima (2007) observam que, apesar de inúmeras e significativas vantagens, é indiscutível que a burocracia também apresenta muitas desvantagens, a maioria delas relacionadas à distribuição do poder, ao formalismo e à impessoalidade.

Surgiram várias críticas à burocracia, principalmente de Merton<sup>2</sup>, citado por Secchi (2009), em 1949 nos EUA. Os efeitos negativos deste modelo foram denominados

---

<sup>1</sup> PERROW, Charles. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1981.

<sup>2</sup> MERTON, Robert King. **Social theory and social structure: toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

de “disfunções”. Citam-se como as principais: desmotivação do pessoal, resistências à mudança, desvirtuamento dos objetivos, difícil previsibilidade em certos contextos, excesso de formalismo e documentos e o critério de ascensão profissional feito pela senioridade. Outro ponto questionável se refere à impessoalidade, que em certos casos inibe a escolha de acordo com as capacidades individuais e induz à arrogância funcional, inerente ao funcionário público, devido ao caráter monopolista do Estado (SECCHI, 2009).

Osborne e Gaebler (1994) observam que a burocracia pode ser eficaz e funcionar bem em sistemas governamentais estáveis, programas em que as tarefas sejam simples e de fácil previsibilidade e em situações em que os clientes querem o mesmo serviço e não exigem alta qualidade deles.

Bresser Pereira (2005a), enfatizando a decadência da burocracia, declara que, apesar dos benefícios, principalmente em relação ao nepotismo e ao clientelismo, este modelo não conseguiu eliminá-los, além de conviver com a corrupção. A burocracia não se revela eficiente, por que as formalidades são excessivas tornando lento o sistema, os serviços não são de qualidade, é um modelo autorreferido e não é orientado aos cidadãos.

Complementando, Secchi (2009) afirma que a burocracia é um modelo pesado e inflexível dada a forte obediência às normas e à prescrição de tarefas, além de se mostrar bastante desconfiada da natureza humana, impedindo a criação e o desenvolvimento de novas ideias.

Com essas dificuldades impostas pelo modelo burocrático, as reformas pós-burocráticas se iniciaram nos países mais desenvolvidos, nos anos de 1970 e no Brasil nos anos de 1990 (SOUZA; SIQUEIRA, 2007). Estas reformas foram influenciadas, em parte, pela maior ênfase dada ao Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) pelos EUA, após a Segunda Guerra Mundial em que se desenvolviam, prioritariamente, metas de ações sociais para atendimento da população nas áreas de Educação, Saúde, Habitação etc. (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

Dessa maneira, um novo modelo administrativo começou a se instalar em vários países: a administração pública gerencial (APG), o qual é abordado a seguir.

### 2.1.2 Administração pública gerencial

Este modelo, cuja implantação efetiva iniciou-se na Grã-Bretanha, era visto inicialmente como conservador, dadas as características do governo de Thatcher<sup>3</sup> nos anos de 1980. Apesar de ter surgido nos EUA, o gerencialismo puro (*managerialism*) aplicado no serviço público inglês foi bem sucedido, a despeito das resistências advindas das reformas que fazem corte no aparelho público, pois a primeira providência foi reduzir custos e pessoal gerencial. Os pontos centrais do gerencialismo puro são: a economia e a eficiência. O público alvo compõem se dos contribuintes. Outras visões surgiram na administração inglesa durante as reformas como o *consumerism* e o *public service orientation* (PSO). O *consumerism* se caracterizava pela procura da efetividade e da qualidade para atender os clientes/consumidores; e o PSO, pela *accountability* e pela equidade, visando aos cidadãos. São teorias não excludentes e amplamente debatidas pelos teóricos, mas todas surgiram das ideias de uma administração pública gerencial (ABRUCIO, 2005).

Outros países passaram por reformas. Nos EUA, foi aplicada nos anos de 1990, depois que os presidentes Reagan<sup>4</sup> e Bush<sup>5</sup> não tiveram êxito. O livro de Osborne e Gaebler<sup>6</sup>, publicado e amplamente divulgado em 1992, teve grande influência na reforma naquele país e, posteriormente, em outras nações, inclusive no Brasil (SPINK, 2005).

Osborne e Gaebler (1994, p. XVI) têm visão de um governo empreendedor, o qual deve “empregar recursos de novas formas para maximizar a produtividade e eficiência”. Identificaram que, àquela época, nos EUA o desperdício era imenso, devido ao excesso de regulamentação, proveniente da burocracia incorporada, e

---

<sup>3</sup> Margaret Hilda Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido (Grã Bretanha), entre 1979 e 1990.

<sup>4</sup> Ronald Wilson Reagan, presidente dos EUA, entre 1981 a 1989.

<sup>5</sup> George Herbert Walker Bush, presidente dos EUA, entre 1989 e 1993.

<sup>6</sup> OSBORNE, David; GABLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

que não era possível eliminá-lo com simples cortes no orçamento. Era necessário promover mudanças de comportamentos e de ideias, transformando as instituições burocráticas em instituições inovadoras, de modo a criar um governo mais adequado, melhor em suas funções, e não somente a reduzir ou aumentar a máquina governamental (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Esses autores propõem uma ruptura da burocracia, a partir de novas maneiras de governar, por intermédio de administradores empreendedores e aptos a estimular os agentes públicos. Defendem que a privatização é uma das soluções, mas não a única, e que o que não pode ser privatizado é a orientação do governo. Outras ações que recomendam: transferência de responsabilidade da burocracia para a comunidade, pois é mais flexível e compreende melhor seus próprios problemas; orçamentos orientados para missões, e não por normas; governo voltado para resultados, pois se estes não forem avaliados não há como distinguir o sucesso do insucesso; utilização do planejamento para se conseguir a qualidade total dos serviços para atender às necessidades dos clientes (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

As mudanças, de modo geral, visaram à descentralização, à flexibilização e à introdução de formas de desempenho do funcionalismo voltadas para uma administração com foco nos resultados e, principalmente, no cidadão (KETTLE, 2005). Era necessário promover uma mudança de comportamentos e de ideias, transformando as instituições burocráticas em instituições inovadoras. “Não é uma questão de menos governo ou mais governo, o que se tem é um governo inadequado, e precisa-se de um melhor governo, de uma melhor atividade governamental” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 25).

Nessa perspectiva, a função primordial do Estado é atender ao interesse público. Para isso, deve decidir o que fazer e, depois, como deve ser feito. Os resultados devem ser exigidos em toda administração competente (KETTLE, 2005). Complementando esta ideia, Przeworski (2005, p. 39) afirma que “a meta do Estado é ter instituições que tenham poder para fazer o que deve fazer e que impeçam de fazer o que não deve fazer”.

O modelo gerencial pressupõe, na visão de Secchi (2009) e Gomes e Oliveira (2010), que é necessária certa confiança nos políticos e funcionários públicos, valorizando a natureza humana, uma vez que a criatividade e a inovação também fazem parte desse modelo. Nesta nova gestão, a avaliação dos resultados das políticas, dos programas e dos projetos que fazem parte de um planejamento do Governo Federal é fundamental para a administração pública e, por consequência, para a sociedade. (DINIZ *et al.*, 2006).

Conforme Secchi (2009), o modelo gerencial não é um só modelo; ele constitui-se da APG e da gestão empreendedora (GE). O conjunto desses dois modelos é geralmente chamado de “gerencialismo” e estava no foco central das reformas. A APG é um novo modelo normativo que surgiu para desenvolver a estruturação e a gestão da administração pública, com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade. A GE, além dos valores da APG, agrega a responsabilização, prestação de contas e o controle (accountability) e a liberdade de escolha do usuário do serviço público (*marketization*).

O gerencialismo, enfim, é visto como o conjunto de ideias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumentar constantemente da produtividade e a orientação para o consumidor (BRESSER PEREIRA, 1997).

Secchi (2009, p. 349) mostra que há, ainda, um paradigma relacional, a governança pública (GP). O autor considera a GP um modelo relacional, devido à abordagem distinta entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. A GP pode ser conceituada, em seus vários aspectos, “como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social”. Portanto, as boas práticas de gestão pública sugerem uma boa governança.

Para Oliveira e Gomes (2010), a APG baseia-se na efetividade, além dos valores de eficiência e eficácia e competitividade. Consoante os autores, a eficiência é a melhor maneira de agir e executar as coisas com os recursos disponíveis. A eficácia consiste em atingir os objetivos com os recursos disponíveis; isto é, obter os resultados previamente estabelecidos. A efetividade diz respeito à constatação da

real necessidade de determinadas ações e se os resultados atendem ao interesse da empresa. No caso do governo, se atendem ao interesse público.

Para isso se concretizar, Bresser Pereira (1997, p. 33) afirma que “toda administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos como consumidor, em termos políticos como cidadão (ou usuário)”.

Isso diferencia a administração pública da administração privada, como também, conforme Ota (2014), devido aos princípios legais do governo e ao excesso de burocracia, além de não objetivar lucro. Aquela não utiliza todas as práticas de gestão desta, mas com a introdução da APG tenta absorver, dentro das limitações legais, os princípios e as proposições da administração e da gestão amplamente difundidos e utilizados nas organizações modernas.

Martins (1997, p. 72) destaca que

[...] a boa administração pública é uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto das relações político-administrativas do Estado. Isto implica adequação de tecnologia gerencial — não necessariamente disponível sob a forma de um determinado tipo-ideal de administração pública — às finalidades, valores e regras operacionais básicas de cada Estado.

Pretende-se com a introdução da APG fazer com que a administração pública se volte para a descentralização e as normas da racionalidade, do planejamento e do controle dos resultados (JUND FILHO, 2002).

Corrêa (2007), com suporte nesse objetivo, argumenta que a gestão pública por resultados, uma das características da APG, é viabilizada por vários instrumentos, como o planejamento das ações do Estado por meio de programas e projetos, da flexibilização gerencial das organizações, da introdução de indicadores de desempenho e da avaliação destes indicadores, o que servirá para verificar o cumprimento de metas e fornecer dados para futuros planejamentos.

Completando o propósito, Lima e Villardi (2011, p. 2) expõem que o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização requer que os servidores do governo sejam capacitados e especializados em gestão pública, pois na conjuntura

atual, em que as mudanças são constantes e de difícil previsão, o gestor tem que atuar e aplicar, em grande parte de sua atuação, os conceitos da administração pública gerencial. Este programa objetiva mobilizar pessoas e organizações para atuar como agentes promotores da excelência da gestão pública, visando atender com qualidade os cidadãos e aumentar a competitividade do País (BRASIL, 2009).

Em estudos realizados sobre as práticas gerenciais públicas idealizadas na APG, Diniz *et al.* (2006) apuraram que vários gestores de instituições públicas concordam com o seu uso visando o alcance de resultados. No entanto, vários deles não fazem o uso sistemático delas. Evidenciou-se, também, que “é imprescindível a implantação de um sistema de custo e resultado, modelado numa base conceitual em que estejam presentes os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade” (DINIZ *et al.*, 2006, p. 14).

Abordando esse assunto em relação a uma Instituição Federal de Ensino Superior, Silva (2012) relata que vários profissionais ocupam cargos de gestores e que, apesar de as Universidades terem o compromisso de promover a capacitação e a aprendizagem, apresentam-se omissas em relação ao preparo dos seus funcionários. Como consequência, os gestores não têm a devida preparação em suas responsabilidades, atuando com imediatismo, improvisação e sem planejamento.

Considerando os fundamentos expostos, Motta (2008) afirma que novos padrões e crenças na gestão pública devem surgir, com a eliminação dos entraves da burocracia e do tradicionalismo. Com a renovação das organizações por meio da descentralização, flexibilidade e responsabilidade, podem-se romper as barreiras da velha e ultrapassada gestão.

Campos (2008) reafirma esses fundamentos ao declarar que é essencial inovar a administração pública e que isso depende da capacidade gerencial de alto nível para impor ações mais convenientes para o Estado e o interesse público. Portanto, são fundamentais as mudanças organizacionais, com planejamento adequado e o aperfeiçoamento da tomada de decisão.

As subseções seguintes discorrem sobre as características da estrutura organizacional, características do planejamento e a avaliação de resultados na APG.

## **2.2 Características da estrutura organizacional na APG**

Conforme Amboni e Andrade (2009, p. 24), a organização é vista como dois ambientes: “O ambiente interno da organização é caracterizado por objetivos, atividades, pessoas, processos e recursos”. O autor explicita que as atividades são distribuídas entre as pessoas que se utilizam de processos e recursos para atingir os objetivos. O ambiente externo é representado pelas variáveis tecnológicas, legais, políticas econômicas, demográficas, ecológicas, culturas e sociais. É visualizado também o ambiente específico, ou microambiente, onde fazem parte os clientes, os fornecedores, os concorrentes e as agências regulamentadoras.

Focando a questão estrutural da organização, Motta (2001) aponta este tema de análise como a distribuição de autoridade e responsabilidade e indica que as unidades de observação são os papéis e o status dos gestores. Portanto, ao atuar na estrutura organizacional para mudanças, quando preciso, age-se no objetivo principal, ou seja, na adequação da autoridade, resolvendo o problema de distribuição dos direitos e deveres e inovando com a redefinição e flexibilização dos limites formais para o comportamento administrativo.

Seguindo esse argumento, as organizações devem ter um desenvolvimento gerencial mais participativo e amplo, aperfeiçoando os processos, em razão da alta influência de suas tarefas e metas. A sustentabilidade organizacional depende de uma avaliação constante por parte dos administradores, na busca da eficiência das ações praticadas e da melhoria dos resultados. Com isso, novos valores na administração surgiram para superar os controles excessivos da burocracia, valores estes que procuram dar ênfase à flexibilidade organizacional, mudando a divisão do trabalho e inserindo uma tomada de decisão compartilhada e sistemas de informação adequados (ASSUNÇÃO; MENDES, 2000).

As organizações públicas devem evoluir para estruturas horizontalizadas, com menos níveis hierárquicos e serem flexíveis, leves e voltadas para a produtividade e atendimento de qualidade às demandas da população. Este quadro induz à

diminuição da rigidez hierárquica comum à burocracia. Os gestores e funcionários devem ter metas a atingir com autonomia e avaliação por resultados, eliminando-se regras e procedimentos inúteis (SOARES, 2002).

Conforme Abrucio (1997),

O modelo da administração pública brasileira tem como característica uma rigidez organizacional, o que pode engessar as ações e as decisões. Outra característica é a politização do sistema administrativo, que é a indicação política da alta administração da organização pública, não necessariamente levando em consideração a racionalidade técnica.

O princípio da legalidade, de certa forma, induz à rigidez organizacional pública em razão de a burocracia exigir procedimentos muito formais, criando obstáculos com limitações de autonomia e da flexibilidade ao gestor público, impossibilitando-o de agir e de dar respostas rápidas em função de o ambiente estar sempre em mudança (BRESSER PEREIRA, 1995). Quando há administradores competentes, eles querem e precisam de autonomia para ter algum poder para alcançar os objetivos do Estado. A autonomia permite ações rápidas em situações desfavoráveis. Se o risco desta autonomia for diminuído com formas de responsabilização adequadas, a administração, com certeza, terá mais proveito e eficiência (BRESSER PEREIRA, 2005b).

Neste sentido, é necessário incentivar e investir nas mudanças, pois no setor público “o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas e descentralização de funções” (BÄCHTOLD, 2008, p. 97).

Entende-se por descentralização, conforme Osborne e Gaebler (1994), a autonomia e a delegação de autoridade na tomada de decisões, nos vários níveis do governo, pelos funcionários quanto às responsabilidades que lhe cabem. Numa era em que as informações são instantâneas e havendo funcionários com boa formação, a descentralização tem que ser feita para que o sistema seja ágil.

Junqueira (2005) define descentralização como um processo de transferência de poder, que determina a redistribuição das decisões. Este autor lembra que esse

processo de descentralização não para no deslocamento de atribuições entre entes públicos e suas instituições, mas, igualmente, para entes privados de cunho público.

Em relação à flexibilização organizacional, Muniz (2001) sustenta que trata-se de capacidade e habilidade para ter as respostas com agilidade às imprevisibilidades das mudanças decorrentes de um ambiente cada vez mais incerto (MUNIZ, 2001).

A forma clássica da organização — centralizada e com excesso de regulamentos e normas — deve ser superada, utilizando-se a flexibilidade para uma gestão focada nos resultados e que utiliza os contratos para ter mecanismos de controle deles e para explicitá-los convenientemente (ASSUNÇÃO; MENDES, 2000).

Osborne e Gaebler (1994) afirmam que as organizações descentralizadas são mais flexíveis, mais eficientes, mais inovadoras e mais comprometidas do que as centralizadas, porém a descentralização tem êxito somente com investimento e a capacitação de seus servidores. Segundo eles, não é possível ter funcionários medíocres para tomar decisões importantes. Esses autores, a respeito dos empregados públicos, explicam que as coisas podem funcionar melhor em vários setores do governo se houver autonomia deles para decidir por conta própria. Complementam que em muitas ocasiões os funcionários, que estão em contato direto com os problemas têm melhores ideias para enfrenta-los do que os administradores em escalões superiores, tornando as hierarquias horizontalizadas mais eficientes.

Mendes (2002) relata que o modelo organizacional flexível indica se a forma de organização do trabalho e o funcionamento do processo decisório praticado pela empresa estão focados nos clientes e se favorecem a utilização racional dos recursos, a interação dos processos de trabalho, a autonomia das equipes e a descentralização das decisões. Uma gestão com este modelo organizacional pode ter maior sucesso. Desse modo, a organização do trabalho deve atender aos objetivos institucionais como um todo, e não a objetivos setoriais ou individuais, contribuindo para a racionalidade dos recursos e para processos de mudança mais ágeis, para que os servidores tenham uma visão ampla das atividades, de modo a facilitar a integração entre eles.

Mendes (2002) reforça que na gestão de pessoas e no processo decisório há na organização flexível maior descentralização e autonomia e que a comunicação é feita em todos os níveis. Na delegação de autoridade, deve haver a motivação e o comprometimento dos responsáveis, bem como estímulos à participação dos funcionários no processo de decisão.

À luz dos conceitos de Bresser Pereira (1994), Motta (2001), Assunção e Mendes (2000), Mendes (2002), e Osborne e Gaebler (1994), têm-se as principais características de uma organização na APG: flexibilização, com estruturas mais horizontalizadas; descentralização com autonomia, delegação de autoridade, transferência de poder, além de comunicação em todos os níveis; integração entre os funcionários; capacitação dos servidores; e foco nos resultados.

### **2.3 Planejamento na administração pública**

Nas próximas subseções, destacam-se o planejamento, por meio dos instrumentos e dispositivos da administração pública utilizados para planejar e realizar os objetivos e metas do governo e de suas instituições, além das características do planejamento na APG.

#### **2.3.1 Instrumentos de planejamento governamental**

Para promover a efetivação e o alcance de seus objetivos, monitorar os custos e a qualidade e avaliar os resultados, o governo utiliza programas e projetos para implementar seu plano de ação, juntamente com o orçamento público.

Neste contexto, são essenciais os conceitos de plano plurianual (PPA) e de programas e projetos que o incorporam. Define a Portaria 117/98<sup>7</sup>: “Programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por metas estabelecidas no plano plurianual” (BRASIL, 1998, p. 1).

---

<sup>7</sup> Para detalhes acessar: [http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/981112\\_port\\_117.pdf](http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/981112_port_117.pdf).

Segundo Nader (2005), um programa de governo expõe várias ações articuladas para alcançar um objetivo, que é concretizado em resultados, ou metas físicas a serem atingidas em determinado período, previamente definido.

O Ministério de Planejamento e Gestão já define programa como “um conjunto de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, a fim de obter benefícios não disponíveis se gerenciados individualmente” (BRASIL, 2011, p. 6). Para Bliska e Vivente (2001), os programas são os motores da mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial.

Os projetos que integram os programas são considerados de um modo amplo e em qualquer área do Governo Federal no Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. Este manual conceitua projeto como “instrumento de para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo” (BRASIL, 2007, p. 50).

O PPA foi uma das novidades trazidas pela Constituição de 1988. Representa o planejamento de toda a administração pública, tornando-se um guia para a elaboração dos demais planos, programas e projetos, bem como um roteiro para as deliberações orçamentárias anuais. Tem uma duração de quatro anos (GIACOMONI, 2003).

A gestão do PPA, para motivar a tomada de decisões mais eficazes, objetiva o alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e de instrumentos adequados à integração das ações em torno de programas (DINIZ *et al.*, 2006).

Conforme Nader (2005, p. 3) “o plano plurianual<sup>8</sup> foi instituído como o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro e, com essa decisão, tornou-se o núcleo do ciclo de gestão das ações governamentais”. A Constituição Brasileira de 1988 exige que os planos plurianuais sejam instituídos por

---

<sup>8</sup> [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/indice\\_sistema\\_orcamentario.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/indice_sistema_orcamentario.htm).

lei, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais. Isso se constitui no chamado processo de “planejamento e orçamento”. Esses planos são encaminhados ao Congresso Nacional, contendo todas as diretrizes, metas e objetivos dos programas e projetos, em todos os níveis governamentais. A autora comenta que os primeiros PPA eram incompletos e não eram consistentes, sendo somente feitos para cumprimento da Constituição.

Houve grande evolução com a utilização de nova metodologia no PPA de 2000-2003, chamado de “Programa Avança Brasil”, que institucionalizou as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão de programas, a qual vem sendo utilizada e aperfeiçoada na atualidade. A Lei do PPA 2004-2007, do primeiro governo Lula<sup>9</sup>, avançou mais ainda com a introdução do “Pacto do Concertamento”, ou seja, a integração de programas e projetos entre municípios, estados e Governo Federal com a participação da sociedade civil. Este processo integrado de planejamento e gestão vem sendo utilizado e aperfeiçoado, visando ao desenvolvimento. Na atualidade, a avaliação desses planos é uma importante ferramenta para uma gestão pública gerencial e orientada para resultados (NADER, 2005).

Segundo Bliska e Vicente (2001), a integração entre planejamento e execução é aplicada pelas melhores condutas administrativas. Com isso, o Plano Plurianual e os orçamentos andam juntos e suas ações são manifestadas por meio dos programas e projetos. Os objetivos e as metas constantes desses programas e projetos, além de darem mais eficiência à administração, indicam os investimentos que serão disponibilizados, orientando os gestores e suas decisões.

Giacomoni (2003, p. 193) destaca que uma característica fundamental é que toda execução de um investimento de um programa ou projeto “que ultrapasse o exercício financeiro não poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade”.

---

<sup>9</sup> Luis Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil de 2003 a 2010

No plano orçamentário o Executivo encaminha para aprovação do Congresso a LDO. Se aprovada, ela dita as metas, os objetivos, as prioridades e as metas fiscais para a elaboração da proposta orçamentária. A partir do ano de 2000 a LDO foi ampliada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que lhe atribuiu importantíssimos temas, entre outros: equilíbrio entre receitas e despesas, programação financeira e cronogramas mensais de desembolso, normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas (GIACOMONI, 2003).

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2012), toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, de quatro em quatro anos.

#### **2.4 Características do planejamento na APG**

Um planejamento de alto nível, organizado, permanente, contínuo e disciplinado, com a definição de estratégias e metas bem claras e específicas é fundamental para as organizações públicas. O planejamento ocasional pode trazer algum benefício, mas para cumprir com efetividade as metas das instituições é necessário que o planejamento seja consciente e dentro da realidade, a fim de que produza ações de melhoria e retorno à sociedade (BLISKA; VICENTE, 2001).

Durante grande parte do século XX, prevalecia na administração pública o planejamento sem gestão. A estratégia era minimamente considerada, pois as estruturas organizacionais e as pessoas que dela faziam parte não estavam devidamente preparadas. A partir de 1990, há uma atenção à reestruturação das instituições, mas a gestão ainda não tinha o conteúdo estratégico necessário e se optava por um planejamento racional muito voltado às questões econômicas (CARDOSO JR, 2011; BLISKA; VICENTE, 2001).

Emergiram então os novos padrões da gestão contemporânea, "centrados na inovação, na resposta rápida às demandas do ambiente externo, na flexibilidade organizacional e no maior envolvimento dos quadros organizacionais com o planejamento estratégico" (FLEURY, 2008, p. 20).

Referindo-se ao planejamento e sua previsibilidade, Alday (2000, p. 15) afirma que “as empresas de hoje, para terem um desempenho eficaz, depende de decisões que foram tomadas no passado; as decisões que tomam hoje de seguir nessa ou naquela direção modelam suas opções no futuro”.

Inúmeras instituições ainda não adotam a estratégia com planejamento, apesar dos atuais esforços governamentais em prover as organizações com o cunho da estratégia e pessoas capacitadas para exercê-la (CARDOSO JR., 2011).

Algumas instituições somente utilizam o planejamento de curto ou de longo prazo, mais voltado a orçamentos e cronogramas, geralmente projetados em dados do passado. Porém, é preciso mudar, pois a administração e a gestão públicas tornam-se mais transparentes com a adoção de processos e instrumentos gerenciais, como planejamento estratégico, acompanhamento de resultados, racionalização de processos decisórios e gerenciamento de custos (PACHECO, 2002).

Carneiro (2010), enfocando esse tema, aponta que a gestão consiste em atuar sobre os objetivos, os meios e os resultados. Portanto, age sobre os sistemas de planejamento e operacionais de um plano em uma organização e utiliza recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos para conseguir os objetivos, cujos resultados devem ser avaliados. A autora enfatiza que as práticas gerenciais devem ter “o planejamento estratégico, programas e projetos, gestão de portfólio, uso de indicadores de desempenho, gestão do conhecimento e gestão financeira e orçamentária” (CARNEIRO, 2010, p. 4).

As estratégias são especialmente fundamentadas no planejamento. A esse respeito Osborne e Gaebler (1994) afirmam que para se tomar decisões baseadas na previsão do futuro utiliza-se cada vez mais o planejamento estratégico, apesar de ser a antítese da política, pois é, antes de tudo, racional e, em geral, os políticos não se preocupam muito com essa lógica. Os autores afirmam que no planejamento estratégico as decisões podem não ser corretas e que o mesmo somente garante que estas decisões são consideradas com a previsão do futuro. “Nos melhores casos, porém, o planejamento permeia a cultura de uma organização, criando

sentido quase intuitivo dos objetivos a alcançar e das prioridades implicadas” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 256).

O planejamento estratégico permite que se desenvolvam um sentido de direção, um conceito do futuro e uma forma de controlar aspectos deste nos quais a organização tem interesse. Seja ou não utopia, o planejamento estratégico gera as informações preliminares com as quais se pode avançar no planejamento de longo prazo para decisões organizacionais (JUND FILHO, 2002 p. 33, 34).

Osborne e Gaebler (1994) afirmam, em relação ao planejamento estratégico, que ele tem amplos e diferentes aspectos, mas, em geral, tem ações capitais, como: análise das situações, definição de objetivos básicos e mensuração e avaliação dos resultados. Muitas vezes, o que se faz é medir a produção, mas a produção não garante bons resultados. O mais importante é medir a efetividade; ou seja, se os resultados atenderam à demanda das políticas públicas aprovadas. No entanto, a análise do processo e dos resultados de programas e projetos, e não dos resultados das políticas públicas em si, de algum modo serve para melhorar a gestão e corrigir erros com base na avaliação dos dados.

É importante situar que o planejamento em geral é um processo contínuo de tomadas de decisão dentro da organização, onde os planos são revistos de acordo com a evolução das circunstâncias e sempre com previsão em cronogramas (SANTOS, 2006, p. 28). Respalhando esse dizer, Cardoso (2009) propala que o planejamento determina onde as ações devem acontecer e por quem, o que e como devem ser implementadas.

O novo modelo de gestão das ações governamentais baseou-se na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizados temporalmente (NADER, 2005).

Cardoso Júnior (2001) endossa a importância do planejamento ao afirmar que as ações governamentais sem este instrumento de gestão, mesmo que se apliquem ou estructurem procedimentos racionais e se consigam bons resultados, não incrementarão processos que melhorem a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas executadas por meio de programas e projetos. Pode-se dizer que

“planejamento governamental e gestão pública constituem, a bem da verdade, duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos” (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 8).

A APG inclui em suas premissas a gestão pública por resultados em programas ou projetos. Segundo Corrêa (2007), esse modelo administrativo inicia-se pelo planejamento estratégico das ações governamentais, pela flexibilidade gerencial, pelo desenvolvimento de indicadores de desempenho e, por fim, pela avaliação de desempenho, que fornece dados sobre as metas estabelecidas e os resultados alcançados e informações para a adoção de medidas de correção e o desenvolvimento de ações mais eficazes em novos programas.

Neste contexto, o planejamento estratégico em nível institucional, o planejamento nos níveis setoriais e a avaliação dos resultados, seja das políticas públicas ou dos programas e projetos, são ferramentas e ações adotadas na APG que melhoram a gestão, consoante, entre outros, Osborne e Gaebler (1994), Cardoso Júnior (2001), Bliska e Vicente (2001), Corrêa (2007), Jund Filho (2009).

A seguir, descreve-se uma das ferramentas de gestão que podem ser adotadas pelas organizações públicas dentro do planejamento, sendo que seu uso, na maioria das vezes, é uma das características da APG.

#### **2.4.1 Gerenciamento de projetos na administração pública**

Como é preciso novas competências, Bresser Pereira e Grau (1999) enfatizam que a administração pública deve utilizar práticas modernas de gerenciamento.

O gerenciamento de projetos já é utilizado há bastante tempo. Os conceitos iniciados por Taylor e Gantt tiveram grande importância para o seu desenvolvimento (VALLE *et al.*, 2010). O mesmo autor relata que para a implantação dos sistemas de gerenciamento de projetos vários institutos foram criados. Eles indicam a aplicação de conhecimentos, processos, habilidades, ferramentas e técnicas para se ter sucesso em um projeto. Essas práticas são aplicáveis na maioria dos projetos

Pisa e Oliveira (2013) relatam que com a obrigatoriedade dos PPA há uma necessidade enorme de uma gestão competente e técnica para atender aos propósitos do plano para a verificação da eficiência, da efetividade e da economicidade dos programas e projetos executados conforme as características da APG. A gestão de projetos, por sua grande abrangência na documentação pormenorizada de todas as fases do projeto, torna-se um ganho potencial para o controle dos resultados e prestação de contas à sociedade. Segundo esses autores, há órgãos públicos que adotam o gerenciamento de projetos mais na área federal, porém a grande maioria não dispõe de pessoas capacitadas, estrutura organizacional e conhecimentos de sua utilidade na elaboração e execução de projetos bem elaborados e detalhados.

Abordando esse tema relativo a obras públicas, Furtado, Fortunato e Teixeira (2010) em um estudo feito em uma secretaria pública estadual, verificaram aspectos bem positivos com o gerenciamento de projetos, como maior envolvimento dos funcionários, estruturação hierárquica mais conveniente, evitando conflitos, informação e comunicação mais ágeis e técnicas de controle mais eficazes, com resultados mais satisfatórios à comunidade. Esses autores complementam que esta prática gerencial foi aprovada pelos servidores e que a eficiência do sistema proporcionou a entrega de obras com prazo e custos mais compatíveis com os cronogramas e orçamentos.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) orienta a gestão de projetos na área pública sobre a metodologia de gerenciamento de projetos do sistema de administração de recursos de tecnologia da informação. Este sistema expõe que projeto é “um empreendimento planejado, orientado a resultados, possuindo atividades com início e término, para atingir um objetivo claro e definido” (BRASIL, 2011, p. 16).

A referida metodologia explica que o gerenciamento de projetos consiste na aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas e envolve a implementação de ações que visam planejar, executar e controlar diversas atividades para alcançar os objetivos especificados.

Valle *et al.* (2010, p. 36) afirmam que “projetos bem sucedidos são aqueles que entregam o produto dentro do escopo, prazo, orçamento e qualidade”. “O escopo é trabalho que deve ser realizado para entregar um produto, serviço ou resultado com as características e funções especificadas” (SOTILLE *et al.*, p. 24, 2007). Prazo é o tempo determinado para a execução do projeto. Limmer (1997) define orçamento como o cálculo dos gastos em termos quantitativos necessários à execução de um projeto, de acordo com o plano preestabelecido. Qualidade quer dizer que o produto está em conformidade com as exigências e especificações, cumprindo aquilo que foi requisitado (CROSBY, 1991).

Os problemas frequentes encontrados para gerenciar um projeto estão relacionados, segundo Valle *et al.* (2010), dentre outros, a: falta de gerenciamento das expectativas das partes interessadas em relação ao projeto; não entendimento do alinhamento do projeto com a organização; falta de um cronograma realista, em que fatores como quantidade de trabalho, dependências obrigatórias, estimativas de custo e nivelamento tenham sido previstos; falta de recursos humanos capacitados e disponíveis para trabalhar no projeto; falta de definição de requerimento e escopo do projeto; inadequação do gerenciamento; e liderança da equipe de projetos.

Pisa e Oliveira (2005) relatam que na administração pública os programas priorizados pelo governo em várias áreas contêm, em geral, projetos preliminares pouco especificados, incompletos e sem um estudo mais adequado para previsão orçamentária. Isto tem uma influência negativa para o desenvolvimento dos projetos básicos e executivos e para a futura licitação das obras, gerando atrasos pelo fatores também evidenciados.

Valle *et al.* (2010) afirmam que os projetos públicos devem utilizar as ferramentas de gerenciamento desde que a sua necessidade seja reconhecida e que haja motivação e participação dos envolvidos dentro da organização e com direcionamento correto.

Na próxima seção mostra a avaliação de resultados na qual apresentam-se questões relativas à construção de uma obra pública para a compreensão de seus custos e prazos.

## **2.5 Avaliação de resultados**

Na APG, a administração deve estar voltada para os resultados e estes devem ser ordenados, pois assim indicarão quais são as melhores estratégias e decisões a tomar em futuros projetos similares (DINIZ *et al.*, 2006).

Sob esse mesmo aspecto Kettl (1995), afirma que uma gestão pública deve focar nos resultados, para que os benefícios atendam aos cidadãos.

A gestão por resultados tem apoio de Osborne e Gaebler (1994), pois defendem que é um dos melhores meios de se obter e avaliar os acertos e desacertos das políticas públicas.

Para que se tenha o acompanhamento de resultados e o controle de projetos e programas estabelecidos pelo Governo Federal que envolvam obras, fases importantes, técnicas e administrativas, devem ser observadas e são fundamentais: projetos de engenharia e arquitetura, orçamento, cronogramas, licitações e gestão de contrato de obra pública. Estes temas são expostos nas próximas subseções.

### **2.5.1 Aspectos de projetos de engenharia e arquitetura e orçamentos e cronogramas de obra pública**

Para licitar uma obra pública, exige-se projeto básico, ou executivo, de arquitetura e engenharia que contenha todos os elementos para planejar, orçar e executar as obras.

Na visão de Oliveira e Freitas (1997), a melhoria da qualidade da etapa de projeto de obras de edificação e infraestrutura e, conseqüentemente, do processo construtivo como um todo está evoluindo, uma vez que os profissionais da área consideram esta etapa de extrema importância e investem em seu aperfeiçoamento, para eliminar problemas na execução. O gestor tem que investir na capacitação de pessoal e utilizar todas as possibilidades das licitações para contratar empresas qualificadas

Monteiro (2010) salienta que o projeto de execução de uma obra deve agregar todas as valências e ser o mais próximo possível da realidade. Só assim se asseguram a previsibilidade e a antecipação, que permitem orçar os custos e conservar as características pensadas. Desse modo, os resultados, principalmente em relação a prazos e custos, podem ser controlados e com poucas variações daqueles planejados.

Os projetos de engenharia e arquitetura têm problemas e questões que continuamente acontecem, muitos deles devido à gestão administrativa, apesar de parecerem somente técnicos. Falhas na comunicação entre os interessados e os gestores e responsáveis pelos projetos podem gerar problemas que somente aparecem na fase de execução de obras (VALLE *et al.*, 2010).

Os projetos bem elaborados são essenciais, pois “só existe condição de se montar um orçamento detalhado e fidedigno se o projeto contiver um grau de desenvolvimento e detalhamento suficiente para a completa estimativa de custo da obra” (BAETA, 2012, p. 6). Um orçamento feito com precisão é uma ferramenta fundamental de controle. Ele serve de monitoramento e referência para o monitoramento dos custos reais do projeto (DINSMORE; BREWIN, 2009).

Os prazos estipulados no cronograma devem ser reais, pois “o efeito de atrasos numa obra de engenharia civil não afeta apenas a sua duração. É importante verificar que, por vezes, um pequeno atraso com pouca importância pode significar custos significativos” (CABRITA, 2008, p. 20).

Nota-se que o orçamento é uma das variáveis importantes a ser controlada para o sucesso da implantação de uma obra pública, pois se trata de

[...] um instrumento de controle prévio gerencial, cujo conteúdo reflete programas de trabalho, objetivos globais, metas ou cargas de trabalho a executar, responsabilidades da organização e dos respectivos agentes, aliados a medidas de desempenho e recursos ou insumos de toda natureza que possibilitarão a sua execução (NEIVA; CAMACHO, 2006, p. 5).

Novamente reportando ao estudo de Fortunato, Furtado e Teixeira (2010), o controle dos resultados financeiros e dos prazos dos projetos, um a um, é imprescindível para o cumprimento das metas e objetivos instituídos no PPA.

A seguir, referenciam-se as licitações públicas exigidas pela Constituição, com destaque na administração pública, no que se refere a obras inseridas nos projetos do Estado.

### **2.5.2 Licitações**

Segundo Piscitelli (2004, p. 234),

licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos através da qual a administração Pública cria meios de verificar entre interessados habilitados, quem oferece melhores condições para realização de obras, serviços [...].

Para regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, foi instituída a Lei das Licitações ou Lei 8666 (BRASIL, 1993) promulgada em 1993. Trouxe avanços, como criação de critérios objetivos e bem definidos para a qualificação e julgamento; maior abertura para a participação de empresas; vinculação de recursos para a abertura da licitação; maior transparência, com acesso a qualquer cidadão para a obtenção de informações; e estabelecimento de punição aos administradores e agentes privados que fraudarem a lei (HERMANN, 1999).

Segundo Pinto (1997), a lei que rege as licitações está dentro do caráter racional-legal da burocracia e os procedimentos estão fortemente ligados aos regulamentos e às normas prescritivas, para reduzir ao máximo as ações imprevistas praticadas pelo agente público executor.

Pinto (1997) relata que os Decretos-lei 200/68 e 2300/86, que regiam as licitações públicas, preocupavam-se mais com os aspectos gerenciais do que a Lei 8666/93. O primeiro possuía artigos que possibilitavam meios de descentralização, com as decisões mais próximas dos requerentes. O segundo disponibilizava melhores formas para se contratar com mais qualidade e rendimento. A lei em vigor não

seguiu a tendência gerencial ao impor inibidores gerenciais por dar primazia ao combate à corrupção, ao invés de estabelecer condições de se administrar tecnicamente, pois tem como critério único o de menor preço.

Com a reforma administrativa, iniciada em 1995, várias críticas à nova lei foram intensificadas. Bresser Pereira (2005b), confirmando as colocações anteriores, considera a lei atual muito burocrática, pois a regulamentação de uma forma muito abrangente tirou a autonomia e a responsabilidade dos administradores, imobilizando suas ações.

Segundo Hermann (1999), houve tentativas de mudança da lei, para enquadrá-la nos princípios da administração pública gerencial, tornando-a mais flexível e menos burocrática nas contratações públicas, com o intuito de obter melhores resultados econômicos, de prazos e de qualidade do produto final comprado. No entanto, não se logrou êxito na edição de uma nova lei; apenas se conseguiu melhorias e alguma agilização, por exemplo, a adoção da modalidade do pregão, regido inicialmente pela Medida Provisória 2.026, de 2000, a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Este tipo de licitação, porém não pode ser utilizado para obras públicas.

Verifica-se que a eficiência e a eficácia tornam-se prejudicadas na aplicação dessa lei, uma vez que há limitações técnicas e econômicas que influenciam negativamente a eficiência e as poucas garantias oferecidas aos administradores para atingir os objetivos diminuem a eficácia. Continua, portanto, nas licitações públicas a prevalência do princípio da legalidade esquecendo-se dos demais princípios da administração pública, que poderiam dar maior suporte à flexibilização. A lei se preocupa demasiadamente com o controle *a priori* e limita ao máximo a ação dos administradores. Para torná-la adequada e ágil para as demandas atuais, seriam fundamentais novas mudanças, privilegiando o controle *a posteriori*, ou seja, o controle dos resultados peculiar nas ações mais gerenciais (PINTO, 1997).

Há relatos nos estudos de Pinto (1997) de que muitas obras públicas sofrem grandes atrasos e custos maiores que os previstos devido à burocracia excessiva exigida nas licitações, em que prevalecem os atos prescritos, ao invés de atos com

técnicas de interpretação operados por profissionais com poder suficiente para aplicar a lei com objetivos organizacionais de interesse da população.

A gestão e o contrato de uma obra pública licitada e sua gestão, tema tratado a seguir, compreendem o processo de controle de custos, de prazos e demais resultados.

### **2.5.3 Gestão do contrato de obra pública**

Cabral (2002) enfatiza que a administração pública moderna deve preocupar-se com a gestão de resultados. No caso de obras públicas, a gestão é eficiente quando atende ao interesse público e executa obras de qualidade e com economicidade, respeitando as normas legais.

Dando ênfase a este problema, igualmente, faz-se fundamental uma referência à gestão do contrato de uma obra pública, pois é a etapa final em que se detectam os custos e os prazos reais e é a partir daí que podem ser avaliados os resultados quanto a estas duas variáveis, além de outras.

Segundo Meirelles (1980, p. 3),

contrato de construção por empreitada é o ajuste pelo qual o construtor-empregado se obriga a realizar a obra projetada, com autonomia na execução técnica do projeto, assumindo todos os encargos econômicos do empreendimento, e o proprietário-empregador se compromete a pagar um preço fixo, ainda que reajustável, devendo receber a obra concluída nas condições convencionadas (MEIRELLES, 1980, p. 3).

Limmer (1997) complementa que o contrato representa o término de um processo legal de negociação que na administração pública, salvo casos especiais, se inicia pela licitação.

De acordo com Meirelles (1980), esse contrato pressupõe uma obrigação de resultado, pois o contratado tem como objeto a obra acabada, conforme suas cláusulas.

Braga (2012) comenta que, devido a inúmeros problemas que surgem, a gestão de contratos é de suma importância para o administrador público, o qual elege o processo de fiscalização como crítico, pois isso afeta a eficácia e a eficiência na entrega do produto contratado. Continuando, o autor afirma que isso pode onerar a administração pública e desvirtuar os objetivos, com prejuízo para os cidadãos.

A gestão deve instituir uma fiscalização de alto nível no que tange ao controle de custos, escopo do projeto, quantitativos, especificações e prazo de execução, pois passa a ser um elemento de vital importância para o sucesso da construção da obra (BRAGA, 2012).

Motta (2005) apoia essas proposições e argumenta que é necessária, durante a execução da obra, uma fiscalização com monitoramento constante de todas as atividades, para controlar o que foi previamente estabelecido, e as possíveis variações devem estar dentro dos padrões aceitáveis. Em sua opinião, todos os setores do Poder Público, técnicos e administrativos, envolvidos, devem estar integrados, para agilizar os procedimentos de pagamentos, formalização de aditivos e outros necessários a uma boa gestão do contrato.

Consoante o art. 67 da Lei 8666/1993, “é dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos”.

É permitido nos contratos fazer o aditamento ou a supressão de prazos e custos em obras, como disciplinado pelo art. 65 da Lei 8666/93. Os acréscimos e as supressões decorrentes das modificações de projeto e das alterações de quantitativos, não podem exceder a 25% do valor inicial do contrato. Para as reformas, os acréscimos poderão ser de 50% somente para acréscimos.

Sobre o referido artigo, o Tribunal de Contas da União (TCU) profere que na fase de execução das obras quaisquer alterações de projetos, especificações e quantitativos devem sempre ser documentadas e autorizadas pela autoridade competente e “sempre que o prazo e as respectivas etapas de execução forem alterados, há a

necessidade de se adequar o cronograma físico-financeiro, de modo que esse sempre reflita as condições reais do empreendimento” (TCU, 2013, p. 27).

Comentando sobre o termo aditivo, Nunes e Freire (2002) citam Sundfeld<sup>10</sup> (1995), que o considera uma contratação direta, que se justifica por ser mais econômica e simples, pois a mesma empresa que está no canteiro de obras executa os serviços a mais. Ressalta, porém, que se esta ação causar prejuízos não pode ser concretizada.

Dados estes aditivos e em razão do que se observa nas demais exigências contratuais, Neiva e Camacho (2006) ponderam que o gerenciamento da fase da execução de uma obra deve apoiar-se em sistemas que possibilitem, além do controle, a organização de informações para a tomada de decisões dos gestores. Dessa forma, consoante Giacomo (2005), o gestor público deve proporcionar um serviço público de qualidade, com redução de tempo e de custos.

Com isso, fica claro que para prática de uma APG é fundamental a adoção de métodos com princípios de eficiência, eficácia, efetividade para o controle dos resultados e o uso destes para o aperfeiçoamento da gestão (DINIZ *et al.*, 2006).

## **2.6 Administração pública no Brasil**

Nesta subseção, aborda-se a administração pública brasileira, mostrando definições, alguns princípios e as reformas ocorridas.

### **2.6.1 Definições e princípios**

Administração pública, no conceito jurídico, segundo Meirelles (2003, p. 84), “é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

---

<sup>10</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

Em uma visão de gestão propriamente dita, Bächtold (2008, p. 26) afirma que “Administração Pública é o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum”.

Berenzowski (2011) complementa esses conceitos afirmando que a administração pública é regida por normas legais e que cada órgão atua conforme suas competências, é controlado, não tem absoluta independência e deve agir com o interesse ou fim públicos.

São de fundamental importância no contexto da gestão os princípios que regem a administração pública. O princípio da legalidade trata da observância estrita da lei, fixando que não se pode fazer nada que não esteja dentro da lei. Difere da administração privada, que pode fazer tudo que a lei não proíba. O segundo princípio versa sobre a impessoalidade, no qual todos os usuários e cidadãos têm que ter o mesmo atendimento, sem nenhuma distinção. Quando há a necessidade de um tratamento diferenciado, deverá estar previsto em lei. Outro princípio é o da moralidade, segundo o qual os servidores têm que pautar sua conduta segundo a moral e os princípios éticos públicos e devem sempre visar ao bem comum. O princípio da publicidade dispõe que todas as informações e ações devem ser públicas, transparentes, com permissão de acesso a todos, exceto as definidas pela Constituição. Por último, cita-se o princípio da eficiência, cujo fim é atender às necessidades dos cidadãos com serviços e produtos úteis e de qualidade dentro dos recursos disponíveis (MELLO, 2005).

Estabelecidos estes princípios, trata-se, em seguida, das reformas e do desenvolvimento da administração pública brasileira.

### **2.6.2 Reformas e desenvolvimento**

O patrimonialismo foi iniciado no Brasil no império de dom João XVI. Nesse período imperial, instituíram-se quatro poderes políticos: Executivo, Legislativo, Judicial e Moderador. O imperador exercia o Poder Moderador e agia arbitrariamente, com

coação, manipulação e aliciamento sobre os demais poderes, para manter o patrimonialismo (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

A partir daí, podem-se destacar três reformas na administração pública brasileira. Houve a primeira nos anos de 1930 que passou do patrimonialismo à burocracia. O modelo burocrático continha princípios, à época, de um Estado menor, que eram considerados eficientes e combatiam com suas normas e prescrições o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Confirmou os princípios de Taylor<sup>11</sup> da teoria clássica, de 1911, separando o planejamento da execução. Em nível público, desvinculou os políticos dos administradores. Algumas ideias de administração gerencial já estavam contidas nessa primeira reforma, como a criação das autarquias<sup>12</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997).

A segunda reforma ocorreu em 1967, com a edição do Decreto Lei 200<sup>13</sup>. Houve a tentativa de se implantar uma reforma gerencial. Havia na origem desta proposta de reforma, além de certa descentralização do governo, os princípios de planejamento, racionalização e controle dos resultados, para torná-lo mais eficiente (JUND FILHO, 2002).

Por intermédio do Departamento de Administração do Serviço Público, esta reforma foi realizada num período de autoritarismo militar. Concentrou-se mais na reforma dos meios do que dos fins; ou seja, mais nas atividades da administração do que nas atividades substanciais (WHARLICH, 1974).

No governo Collor<sup>14</sup>, foram tomadas algumas medidas administrativas que apresentaram alguns resultados, como: a inserção do País no mundo globalizado, com a abertura da economia, ampliando as importações e visando à colocação dos produtos nacionais no mercado externo; e corte no funcionalismo, com plano de demissão voluntária, o chamado *downsizing*, reduzindo a máquina do Estado,

---

<sup>11</sup> Frederick W. Taylor, engenheiro norte-americano que desenvolveu a administração científica.

<sup>12</sup> Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla por si, esta administra por si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou (MEIRELLES, 2002).

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/legislacao/decreto-lei-200/view>.

<sup>14</sup> Fernando Collor de Mello, Presidente do Brasil de 15 de março de 1990 a 2 de outubro de 1992.

estratégia esta muito utilizada à época pelas empresas privadas. Estas reformas não tiveram grande êxito, principalmente devido à instabilidade do governo e à alta inflação ocorrida naquele período (JUND FILHO, 2002).

Segundo Bresser Pereira (1997), o tema de “Reforma Administrativa” voltou com grande intensidade na década de 1990, pois era necessário mudar o papel do Estado, em decorrência de mudanças na sociedade. A globalização, o aumento de competitividade, as alterações de natureza econômica, a necessidade de investimentos da infraestrutura e a modernização do aparelho governamental eram argumentos fortes para a reforma.

Nessa nova perspectiva, somando-se ao crescimento econômico e à importância das relações internacionais, evidenciou-se o caráter do Estado como *res publica*. Segundo Bresser Pereira (1997), no século XVIII foram definidos os direitos civis e no século XIX os direitos políticos e sociais. Então, era necessário definir outro direito fundamental: os direitos públicos, ou seja, o direito de todos os cidadãos. O autor argumenta que “os direitos públicos são os direitos que nos asseguram que a coisa pública, a *res publica*, [...] seja pública, que seja de, e para todos, em vez [...] de ser privatizada por grupos de interesse” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 9).

Com todas essas premências a serem introduzidas, Bresser Pereira (2005 b) enfatiza que houve um retrocesso burocrático à época da formulação da Constituição de 1988 em razão do momento político e da incapacidade dos constituintes e da sociedade brasileira de não considerarem as novas orientações da APG, já iniciadas em outros países.

Continuando, Bresser Pereira (2005 b) afirma que a exacerbação do clientelismo, devido à flexibilização, e a descentralização da administração pública, motivada pelo Decreto-lei 200/67 e pela presença de corrupção, foram as razões para estabelecer na Constituição o enrijecimento dos controles dos órgãos públicos nas áreas de recursos humanos, compras de materiais e serviços. Enfatiza, no entanto, que o estabelecimento de concurso público para a admissão de novos funcionários foi um dos grandes feitos da nova Constituição, apesar de ter eliminado os concursos internos.

A respeito dessas afirmações, Jund Filho (2002) alega que, como a APG tem por objetivo assegurar um Estado mais regulador e menos produtor, voltado para os resultados e com a necessidade de que os controles mais rígidos sejam atenuados, a Constituição de 1988 dificultou a reforma ante as necessidades administrativas para que o Estado cumpra suas funções voltadas para a eficiência, produtividade e qualidade.

Segundo Bresser Pereira (2005b), no início do governo Itamar Franco<sup>15</sup> o governo começou então a sentir o agravamento da crise administrativa. Estudo feito pela Escola Nacional de Educação Pública (ENAP) apontou uma grande crise na administração pública brasileira. O documento continha alguns problemas a serem resolvidos, como: desinformação, falta de planejamento, servidores desmotivados e incapacitados e grande patrimonialismo ainda persistente e incorporado no governo. No entanto, as soluções apresentadas reafirmavam a burocracia clássica e não visualizava a importância de uma modernização na administração brasileira.

Após o estudo da ENAP, Farias (2002) declara que a terceira importante reforma somente se estabeleceu com a criação Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>16</sup>. Iniciou-se, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, o processo para a implantação da APG, também chamada de Nova Administração Pública (NAP).

Destacando ainda esta reforma, Silva (1994, p. 7) afirma que o Estado deve ser eficiente

[...] no atendimento das necessidades de regulação quanto à prestação dos serviços aos seus clientes/cidadãos, por meio de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa (SILVA, 1994 p. 7).

Por sua vez, Kettl (2005, p. 105) argumenta que “uma reforma genuína deve procurar sempre o equilíbrio entre os novos mecanismos geradores da eficiência, sem jamais perder de vista as eternas questões relativas à *res publica*”.

---

<sup>15</sup> Itamar Moreira Franco, presidente do Brasil de 02 de outubro de 1992 a 01 de janeiro de 1995.

<sup>16</sup> Fernando Henrique Cardoso, Presidente do Brasil de 01 de janeiro de 1995 a 01 de janeiro de 2003.

Bresser Pereira (2008) afirma que as formas clássicas da burocracia são as normas excessivas, a forte hierarquia e os mecanismos de auditoria e que prevalece a centralização, enquanto que na APG há a administração por resultados e a busca pela excelência, responsabilidade social e descentralização. O autor salienta que a descentralização não tem o intuito de reduzir, mas sim de aumentar o controle gerencial dos resultados. Esta nova administração não invalida as formas clássicas, mas as aperfeiçoam e as substituem em certos pontos.

Reafirmando esses conceitos, Kettl (2005) explica que, em geral, a reforma precisa tornar as organizações mais flexíveis e adaptáveis, pois os administradores devem atuar com mais liberdade, eliminando várias regras, hierarquias e níveis de autoridade.

Consoante Cardoso Júnior (2001), admitem-se pontos positivos e negativos propostos pela reforma de 1995. Dentre os primeiros, têm-se: estruturação das carreiras de estado; capacitação de servidores; aprimoramento da gestão; planejamento com uso de programas e projetos para executar e controlar os planos de ação do governo; informatização e comunicação e estratégias para a tomada de decisão dos gestores; maior controle pela sociedade e pelas entidades não estatais; e maior transparência.

Como aspectos negativos, citam-se: gestão exageradamente voltada para resultados e responsabilização sem o cuidado de se estudar devidamente a real capacidade dos processos e ambientes de trabalho nas instituições; adoção de princípios da reforma que não deram certo em países em que já estava em implantação; e exigências de resultados quantitativos em relação a serviços prestados pelo governo sem a devida reestruturação organizacional com o provimento adequado de recursos humanos e materiais e instalações (CARDOSO JUNIOR, 2011).

Há outro modelo de administração, o societal, que se iniciou na década de 1960 no Brasil, devido às mobilizações que surgiram naquela época para o início de reformas no país. Nos anos de 1970 essas mobilizações voltaram e, por meio da Igreja, iniciaram-se as discussões de questões coletivas dentro das comunidades.

Formaram-se grupos, clubes e encontros, nos quais se debatiam os problemas cotidianos. A partir daí, surgiam as lideranças populares para participar das políticas públicas de interesse daquelas comunidades. Estabeleceram-se assim os centros populares, que já na década de 1980 passaram a chamar Organizações Não Governamentais (ONGs). Com os movimentos populares e os sindicais e as ONGs, houve a tentativa de descentralizar as tomadas de decisões quase sempre autoritárias dos gestores do Poder Público. Surgia o tema da participação popular na gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Neste contexto, emerge a administração pública societal, com o aumento da participação dos atores sociais na formulação de políticas públicas, nos planos de ação e no controle social do governo, tirando em parte e de certa forma o caráter de decisão monopolista do governo.

Ressalte-se que este modelo ainda não se encontra implementado no Brasil. Trata-se de um conceito ainda em desenvolvimento para complementar o modelo gerencial que não conseguiu dar uma ênfase maior ao quadro social (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Nessa configuração, este modelo veio como alternativa ao modelo gerencial, que era contestado por intelectuais de esquerda. No entanto, o modelo societal não é uma escolha cartelizada por um ou outro eixo político e seus objetivos não têm a mesma aceitação do modelo gerencial. Trata-se de uma proposta em afirmação, e que parece mais uma continuidade do modelo gerencial, sendo designado como “vertente societal” (PAES DE PAULA, 2005).

A administração pública societal tem um caráter sociopolítico e destaca a gestão, incluindo questões participativas e culturais demandadas pela população das comunidades. Revela-se hoje em conselhos gestores e no orçamento participativo (PAES DE PAULA, 2005).

Há, também, a participação de conselhos municipais, cujas reuniões são desenvolvidas e orientadas por instâncias federais. Posteriormente articulam conferências nacionais para a elaboração de políticas públicas sociais. Portanto, a população assim representada delibera sobre parte do orçamento público,

utilizando-o para as demandas que priorizar. Nesse sentido, o cidadão, ao participar das deliberações sobre demandas sociais, deixa de ser simplesmente um subalterno ou usuário. Sua grande vantagem é indicar soluções às questões em debate, com o amplo espectro cultural peculiar à população participante (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Drumond, Silveira e Silva (2014) enfatizam que um modelo híbrido, abrangendo o gerencial e o societal, pode trazer grande dinamismo à administração pública, com a consolidação dos direitos sociais, como o acesso à educação, à saúde e aos direitos trabalhistas.

Os novos conceitos e suas aplicações na administração pública devem continuar a ser debatidos pelas administrações de todos os países, cada um deles com suas particularidades. Não se pode ficar preso a esses conceitos e tampouco a aqueles que os precederam. É impossível idealizar um modelo único e perfeito (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

É importante destacar que as mudanças na gestão pública não motivam muito interesse. De certo modo, são desprezadas pelas mídias. Parecem se constituir em algo inatingível. Os avanços que acontecem nas instituições públicas são muito pouco divulgados. No entanto, as reformas em contínuo aperfeiçoamento e a introdução de novos mecanismos podem alterar o paradigma anterior e gerar formas e ações para que melhores resultados sejam obtidos com as mesmas condições e recursos disponíveis. “Uma organização pública pode alcançar melhores resultados se houver bom gerenciamento – é este o diferencial da gestão” (PACHECO, 2002, p. 104).

Em seguida descreve-se a metodologia da pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção, descreve-se a metodologia adotada na pesquisa, destacando: o tipo, a abordagem e o método da pesquisa; a unidade de análise e os sujeitos de pesquisa; as técnicas de coletas de dados e as técnicas de análise dos dados.

#### 3.1 Tipo, abordagem e método de pesquisa

Esta pesquisa é descritiva, uma vez que se apresentaram as características da administração aplicadas no projeto de expansão física de uma IFES e seu alinhamento ou não com as características da APG. Para este fim, foram descritas as principais práticas e ações de administração adotadas, com ênfase nas características do planejamento, da estrutura organizacional e avaliação dos resultados com base na percepção dos gestores sobre a administração pública aplicada. A *performance* da administração quanto aos resultados de prazos e custos de obras foi descrita para mostrar os resultados obtidos com o modelo administrativo utilizado e se estes foram considerados e analisados pelos gestores para a melhoria da administração e dos resultados futuros.

Este tipo de pesquisa foi utilizado, pois conforme Gil (1999), a pesquisa descritiva descreve as peculiaridades de uma população ou fenômeno e os pesquisadores estão interessados em entender como as coisas se sucedem na prática. Além disso, “as pesquisas descritivas têm por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população” (GIL, 1999, p. 44).

A abordagem da pesquisa é qualitativa, na qual foram feitas entrevistas semiestruturadas com os gestores, para verificar quais foram as ações gerenciais adotadas com ênfase no planejamento, na estrutura organizacional e na avaliação de resultados e a percepção deles sobre o modelo de gestão adotado no projeto de expansão da Universidade.

Aplicou-se a pesquisa qualitativa, pois nela os pesquisadores dão importância à investigação dos fenômenos que agem “nas atividades, procedimentos e interações

diárias, num processo como um todo e não simplesmente com os resultados ou produto” (GODOY, 1995, p. 63).

A pesquisa qualitativa é interpretativa. Nela se estudam as coisas em seus cenários naturais, interpretando os fenômenos de acordo com a percepção que as pessoas têm deles. Utilizam-se práticas interpretativas para entender o que está ao alcance dos pesquisadores (DENZIN; LINCOLN, 2006).

O método constituiu um estudo de caso, pois os assuntos de interesse da pesquisa se verificaram dentro de um único órgão público, ou seja, em uma IFES. Em relação ao estudo de caso, Gil (1999) considera que se caracteriza pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir conhecimento amplo e detalhado dele, como se pretendeu nesta pesquisa. Conforme Yin (2001), o estudo de caso pode lidar com uma ampla série de evidências, como documentos, observações e entrevistas.

### **3.2 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa**

Para se caracterizar a unidade de análise e sujeitos de pesquisa, apresenta-se a ambiência da IFES.

A pesquisa foi realizada em uma universidade federal localizada em Minas Gerais. As informações apresentadas nesta seção foram retiradas do site da instituição, cuja URL não é indicada pra manter o sigilo em relação a ela.

A Universidade foi instituída como fundação de direito público, pelo Decreto-Lei 778, de 21 de agosto de 1969. Ao longo dos anos, houve grande expansão da sua área física para atender aos inúmeros cursos criados.

O quadro de pessoal é composto por 849 professores efetivos e 97 professores substitutos. Os técnicos administrativos efetivos somam 797. Quanto aos discentes possui: 10.570 presenciais e 2490 à distância.

A universidade oferece atualmente 38 cursos de graduação presencial e seis cursos na modalidade à distância além de diversos cursos de mestrado e doutorado. Tem vários projetos sociais de atuação nas comunidades municipais e regionais

O Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007), instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). A IFES aderiu ao programa por meio da Resolução 854, de 14 de dezembro de 2007, do Conselho universitário. Todos os projetos das áreas acadêmica e administrativa e os de ampliação física dos seus Campi foram inseridos no programa Reuni de 2008 a 2012.

A estrutura organizacional da instituição é composta, resumidamente, por: Conselhos Superiores, Reitoria, Pró-reitorias (6) e Prefeitura Universitária.

Este estudo envolve a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, a Prefeitura Universitária, a Coordenadoria de Suprimentos e Licitações, com base no organograma parcial da instituição, FIG. 1, vigente na atualidade.

Figura 1 – Organograma parcial atual da instituição pesquisada



Fonte: dados de pesquisa

O organograma mostra somente os setores ligados ao programa de expansão física, com destaque para aqueles que foram pesquisados e descritos a seguir.

- Pró-Reitoria de Planejamento — é um órgão executivo da Gestão e Desenvolvimento Institucional. Usa instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação para o alcance da eficiência organizacional e dos objetivos traçados, a partir dos anseios da comunidade, interna e externa.
- A Prefeitura Universitária — é responsável pela gestão de manutenções prediais e equipamentos e pelos projetos e obras de: infraestrutura, reformas, ampliações e novas construções. As ações e atividades empreendidas nas suas divisões são as mais importantes e fundamentais no processo administrativo para cumprimento dos objetivos estipulados no planejamento institucional da Universidade para a implantação do projeto de expansão física dentro do programa de governo Reuni. A Prefeitura Universitária hoje é composta pela: Prefeitura adjunta, as divisões de arquitetura, de engenharia, de fiscalização e de manutenção.
- Coordenadoria de Suprimentos — subordinada à Diretoria de Orçamentos e Finanças é o setor responsável por todo o sistema de compras e contratações de materiais, equipamentos, serviços e obras por meio de licitações públicas, estocagem de materiais, almoxarifado e distribuição de produtos.
- Comissão de Licitação — é nomeada pelo reitor e composta por servidores do quadro permanente da Instituição. É responsável por todos os editais e pelos processos licitatórios. Atua ao lado da Procuradoria Jurídica, que dá apoio legal nos editais, pareceres e recursos.

Os fluxogramas com os processos para projetos e construção de obras públicas, que fazem parte do projeto de expansão da instituição constam nos apêndices A e B, respectivamente. Os esquemas exibem as responsabilidades da Pró-Reitoria de Planejamento, de cada coordenadoria e cada divisão da Prefeitura Universitária, sendo que todos estes setores possuem um gestor para administrá-los.

No caso desta pesquisa, a unidade de análise foi a IFES, com os setores responsáveis pela gestão e contratação das obras do projeto de expansão física do Reuni: Pró-Reitoria de Planejamento, Prefeitura Universitária, Coordenadoria de Suprimentos, cuja ambiência foi descrita nesta seção.

Conforme Collis e Hussey (2005), uma unidade de análise é o tipo de caso em que as variáveis ou fenômenos são estudados, revelando a qual o problema de pesquisa se referem e onde são coletados e analisados os dados. As comunidades de estudo, os objetos e os eventos são unidades de análise de pesquisa. Dependem da formulação da pesquisa e dos objetivos dela (SAMPIERE; COLLADO; LÚCIO, 2013).

Os sujeitos desta pesquisa foram os ocupantes das funções de pró-reitores de planejamento, de coordenador de suprimentos e licitações e das funções que fazem a gestão na Prefeitura Universitária: prefeito, prefeito adjunto, chefe da Divisão de Engenharia, chefe da Divisão de Fiscalização, chefe da Divisão de Projetos de Engenharia e Orçamentos, chefe da Divisão de Projetos, conforme FIG.1. A escolha desses sujeitos foi feita pelo critério de conveniência, ou seja, pelas posições de gestão que ocupam.

Para Yin (2001), sujeito de pesquisa é o indivíduo ou as pessoas que respondem às perguntas, que dão informações e que revelam suas percepções em relação aos acontecimentos. Segundo Appolinário (2006), o sujeito de pesquisa é o indivíduo fim da investigação, ou seja, um elemento da pesquisa.

### **3.3 Técnicas de coleta de dados**

A coleta de dados foi realizada em duas etapas, por meio de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas.

Na primeira etapa, a coleta de dados das obras de expansão física da Universidade se fez por uma pesquisa documental, pois foi realizada em processos contratuais entre a IFES e empresas construtoras. Os processos foram solicitados oficialmente à Coordenadoria de Suprimentos da IFES, setor responsável pelos trâmites

licitatórios e contratuais das obras da instituição. Foram examinados 81 volumes de processos para a obtenção dos dados referentes à amostra de vinte obras. Os processos foram solicitados ao setor onde estão arquivados e se apreciaram contratos com valores superiores a R\$1.000.000,00, pois representam obras cujos resultados foram mais passíveis de variações pelos aspectos da administração. Examinaram-se e anotaram-se todos os elementos necessários à pesquisa.

Os dados coletados são os resultados referentes a prazos e custos de obras públicas e dos fatores que determinaram esses resultados. Estes dados mostraram os custos contratados e os custos finais, bem como os prazos estabelecidos no contrato e os prazos finais realmente efetivados. Os fatores foram confrontados com os já verificados em pesquisas anteriores e expostos na Introdução deste trabalho. Os resultados e os fatores serviram de base para a verificação de um dos componentes da análise do modelo de administração — avaliação de resultados — e foram utilizados em algumas perguntas das entrevistas com os gestores.

Vergara (2009, p. 43) esclarece que “a investigação documental é realizada em documentos conservados no interior dos órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou com pessoas [...]”. Segundo Bardin (2002), a análise documental é uma representação resumida das informações e colocadas sob uma forma diferente da original para facilitar as consultas posteriores.

Na segunda etapa, a coleta de dados, visando captar as percepções sobre o assunto de interesse, foi realizada por intermédio de entrevistas semiestruturadas, realizadas pessoalmente com os sujeitos da pesquisa, no mês de abril de 2015. Elas foram gravadas, para não se perder nenhum conteúdo importante, sendo posteriormente transcritas. Um roteiro básico foi previamente estabelecido e encontra-se no apêndice C desta dissertação. Apresentaram-se inicialmente aos entrevistados os assuntos da pesquisa para, na sequência, fazer as perguntas. No caso desta pesquisa, o roteiro básico sofreu adaptações em razão da função exercida pelo entrevistado.

Segundo Triviños (1987), a entrevista semiestruturada é uma das principais formas de se colher dados, pois há uma flexibilidade que valoriza o pesquisador e permite

liberdade e espontaneidade para opinar e criticar tornando a pesquisa mais rica e valorizada. Para o autor, a pesquisa semiestruturada se inicia com questões baseadas em teorias e hipóteses. À medida que se desenvolvem, surgem novas indagações a partir das respostas dos entrevistados.

### 3.4 Técnicas de análise de dados

Com base nos dados obtidos por meio da pesquisa documental, calcularam-se as diferenças nominais e percentuais entre custos e prazos contratados e custos e prazos efetivamente realizados das obras. Calcularam-se as médias, as medianas e o desvio padrão dessas diferenças, como também os intervalos de confiança para a probabilidade de 95% e associação existente entre aumento de prazos e elevações dos custos. Utilizaram-se os *softwares Microsoft Excel e Eviews* para a exposição de dados, por meio de gráficos e tabelas, além de textos explicativos. Descreveram-se textualmente os fatores e foram comparados com os evidenciados pela literatura. Esta análise teve como objetivo mostrar os resultados relativos a prazos e custos das obras. Foram utilizados em parte das entrevistas para verificar a percepção dos gestores sobre os resultados no modelo de administração pública aplicado no estudo em evidência.

Para as entrevistas semiestruturadas com os gestores adotou-se a análise de conteúdo que, segundo Bardin (2002, p. 42), é

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos a produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Para Bardin (2002), a análise de conteúdo prevê as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na pré-análise, faz-se a organização de todo o material a ser analisado, para que seja sistematizado de acordo com as ideias e referências iniciais. Esta fase é determinada por meio da leitura do texto, para que se tenham as primeiras impressões e orientações, a escolha dos documentos que serão analisados, e a definição das hipóteses e/ou objetivos.

Ainda segundo Bardin (2002), a exploração do material compreende a sistematização do material, para que se constitua um elo entre os documentos e aquilo que se quer analisar. Nesta fase, fazem-se as codificações realizando-se os recortes em unidades de registro e de contexto, e a categorização, os quais permitem as definições dos aspectos ligados ao conteúdo. A unidade de registro pode ser a palavra, o tema, o objeto. Ou seja, é uma unidade de significação que será codificada visando à categorização. Pela unidade de contexto, compreende-se a unidade de registro. A categorização agrupa elementos que têm características comuns

Na última fase, os resultados brutos são tratados de maneira que se tornem passíveis de interpretação. Formula-se para cada categoria um texto síntese, em que se expressa o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise de cada categoria. É recomendável, na maioria das vezes, colocar no texto dados originais da entrevista. A interpretação, quando relacionada a uma fundamentação teórica, é feita por meio do estudo dos significados constantes nas categorias, numa comparação com esta fundamentação (BARDIN, 2002; MORAES, 1999).

Em geral, na análise de conteúdo, tal como processado nesta pesquisa, as condutas se estruturam em um processo em que se definem as categorias, que são rubricas ou classes com um título genérico, e as quais têm elementos característicos em comum (BARDIN, 2002). No caso, empregaram-se como categorias preliminares: características do planejamento na APG, características da estrutura organizacional na APG e a avaliação de resultados relativos a prazos e custos das obras do projeto de expansão física.

A análise dos depoimentos, a partir dessas categorias, levou ao surgimento de subcategorias, que estão representadas no quadro 2.

Quadro 2 – Categorias e subcategorias da administração pública

|   | <b>CATEGORIA</b>                            | <b>SUBCATEGORIA</b>  |
|---|---|--|
| <b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROJETO DE EXPANSÃO FÍSICA DA IFES)</b> | Características do planejamento             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento governamental (PPA) e estratégico</li> <li>• Importância dos setores</li> <li>• Implantação de ações de planejamento</li> <li>• Uso de ferramentas de gerenciamento de projetos</li> </ul> |
|   | Características da estrutura organizacional | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipificação organizacional: vertical, horizontal; flexibilização e descentralização</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Capacitação</li> </ul>  |
|   | Avaliação de resultados                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visão da <i>performance</i></li> <li>• Avaliação e utilização dos resultados</li> <li>• Controle dos resultados</li> </ul>  |

Fonte: elaborado pelo autor

A seção a seguir trata da apresentação e análise dos resultados.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS**

Esta seção subdivide-se em duas subseções. A primeira contém os dados e resultados da pesquisa documental, que serve de suporte para as entrevistas semiestruturadas na categoria avaliação de resultados. A seguir apresenta-se o resultado da análise de conteúdo das entrevistas.

### **4.1 Dados e resultados da pesquisa documental**

Esta seção traz, primeiramente, os resultados relativos aos custos e prazos de obras, seguidos dos fatores determinantes desses resultados.

#### **4.1.1 Custos e prazos de obras**

Nesta seção, apresentam-se e analisam-se os dados obtidos relativos a custos e prazos de obras inseridas no projeto de expansão física de uma IFES no âmbito programa Reuni. Ressalte-se que foram executadas em torno de sessenta obras para atender ao programa, das quais 50 têm valores contratuais acima de R\$1.000.000,00. Para o presente trabalho foram levantados dados em uma amostra de 20 obras, dentre esses 50 contratos.

Na TAB. 1 mostram-se os custos contratuais, os aditivos e as supressões financeiros, em valores nominais e em percentuais das obras, e os anos dos respectivos contratos. Observa-se que o todos os aditivos ficaram dentro do limite estabelecido pela Lei de licitações, 25%, exceto as obras 9 e 11, cujos aditivos foram de 30,49% e 29,46%, respectivamente. Nesse caso, foram constatados reajustes devido a desequilíbrios financeiros, os quais não são contabilizados dentro desse limite, justificando o percentual acima de 25%. Percebe-se também que o menor aditivo foi igual a 5,79% e o maior igual a 24,96%, excluindo os dois citados.

Tabela 1 – Custos contratuais, aditivos e supressões

| Obras:<br>ano – nº | Custo<br>contratual | Custo de<br>aditivo | Custo<br>supressão | Custo<br>total | Custo<br>aditivo (%) | Custo<br>supres. (%) |
|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------------|
| 2009 – 01          | 1.540,48            | 89,26               | 0,00               | 1.629,74       | 5,79                 | 0,00                 |
| 2009 – 02          | 1.235,58            | 265,24              | 99,11              | 1.401,71       | 21,47                | 8,02                 |
| 2010 – 03          | 1.319,43            | 186,25              | 0,00               | 1.505,68       | 14,12                | 0,00                 |
| 2010 – 04          | 1.149,23            | 101,67              | 0,00               | 1.250,90       | 8,85                 | 0,00                 |
| 2010 – 05          | 3.354,75            | 417,23              | 4,38               | 3.767,60       | 12,44                | 0,13                 |
| 2011 – 06          | 1.993,31            | 0,00                | 0,00               | 1.993,31       | 0,00                 | 0,00                 |
| 2011 – 07          | 3.559,13            | 361,67              | 0,00               | 3.920,79       | 10,16                | 0,00                 |
| 2011- 08           | 891,43              | 181,05              | 17,85              | 1.054,63       | 20,31                | 2,00                 |
| 2011 – 09          | 2.311,38            | 704,84              | 348,54             | 2.667,68       | 30,49                | 15,08                |
| 2011 – 10          | 2.592,21            | 647,14              | 114,36             | 3.124,98       | 24,96                | 4,41                 |
| 2011 – 11          | 3.690,49            | 1090,76             | 133,35             | 4.647,90       | 29,56                | 3,61                 |
| 2011 – 12          | 1.201,43            | 234,39              | 11,32              | 1.424,50       | 19,51                | 0,94                 |
| 2011 – 13          | 3.542,73            | 231,78              | 0,00               | 3.774,51       | 6,54                 | 0,00                 |
| 2011 – 14          | 1.474,15            | 250,52              | 2,13               | 1.722,54       | 16,99                | 0,14                 |
| 2012 – 15          | 1.569,96            | 131,48              | 20,58              | 1.680,86       | 8,37                 | 1,31                 |
| 2012 – 16          | 1.996,83            | 234,48              | 0,00               | 2.231,31       | 11,74                | 0,00                 |
| 2012 – 17          | 2.809,97            | 515,68              | 10,88              | 3.314,77       | 18,35                | 0,39                 |
| 2012 – 18          | 2.297,82            | 22,91               | 0,00               | 2.320,73       | 1,00                 | 0,00                 |
| 2012 – 19          | 4.289,25            | 548,68              | 16,63              | 4.821,31       | 12,79                | 0,39                 |
| 2013 – 20          | 1.784,82            | 415,29              | 0,00               | 2.200,11       | 23,27                | 0,00                 |

Fonte: dados de pesquisa

Nota: valores em R\$1000,00 e percentuais.

Na TAB. 2, expõem-se os percentuais dos dados estatísticos, média, desvio padrão e mediana, em relação aos custos.

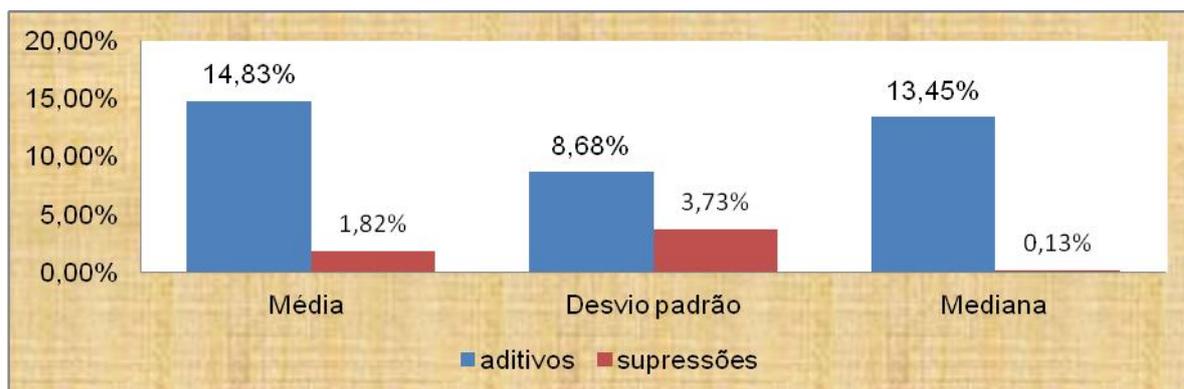
Tabela 2 – Dados estatísticos de custos

| Medida        | Aditivos de custos (%) | Supressões de custos % |
|---------------|------------------------|------------------------|
| Média         | 14,83                  | 1,82                   |
| Desvio padrão | 8,68                   | 3,73                   |
| Mediana       | 13,45                  | 0,13                   |

Fonte: dados de pesquisa

O GRAF.1 representa os dados estatísticos da TAB. 2

Gráfico 1 – Custos: dados estatísticos



Fonte: dados de pesquisa

Como representados nos GRAF. 1 e na TAB. 1 e TAB. 2, os aditivos de custo tiveram: média = 14,83%, desvio padrão = 8,68% e mediana = 13,45%. As supressões de custo: média = 1,82%, desvio-padrão = 3,73% e mediana = 0,13%.

A TAB. 3 mostra os prazos contratuais e aditivos, em dias e em percentuais, das obras e os anos dos respectivos contratos. O menor percentual de aditivo de prazo foi igual a 0% e o maior de 162,50%. Nesse caso a Lei de licitações não estabelece limites.

Tabela 3 – Prazos contratuais e aditivos em dias e percentuais

| Obras: ano – nº | Prazo contratual | Prazo de aditivo | Prazo total | Prazo aditivo (%) |
|-----------------|------------------|------------------|-------------|-------------------|
| 2009 – 01       | 270              | 0                | 270         | 0,00              |
| 2009 – 02       | 120              | 150              | 270         | 125,00            |
| 2010 – 03       | 270              | 330              | 600         | 122,22            |
| 2010 – 04       | 150              | 210              | 360         | 140,00            |
| 2010 – 05       | 360              | 470              | 830         | 130,56            |
| 2011 – 06       | 150              | 60               | 210         | 40,00             |
| 2011 – 07       | 300              | 160              | 460         | 53,33             |
| 2011 – 08       | 180              | 193              | 373         | 107,22            |
| 2011 – 09       | 270              | 110              | 380         | 40,74             |
| 2011 – 10       | 300              | 160              | 460         | 53,33             |
| 2011 – 11       | 270              | 413              | 683         | 152,96            |
| 2011 – 12       | 270              | 180              | 450         | 66,67             |
| 2011 – 13       | 300              | 240              | 540         | 80,00             |
| 2011 – 14       | 240              | 390              | 630         | 162,50            |
| 2012 – 15       | 180              | 95               | 275         | 52,78             |
| 2012 – 16       | 180              | 220              | 400         | 122,22            |
| 2012 – 17       | 300              | 285              | 585         | 95,00             |
| 2012 – 18       | 240              | 90               | 330         | 37,50             |
| 2012 – 19       | 270              | 240              | 510         | 88,89             |
| 2013 – 20       | 240              | 250              | 490         | 104,17            |

Fonte: dados de pesquisa

A TAB. 4 mostra os percentuais dos dados estatísticos, a média, o desvio padrão e a mediana, em relação aos prazos.

Tabela 4 – Dados estatísticos de prazos

| Medida        | Aditivos de prazos (%) |
|---------------|------------------------|
| Média         | 88,75                  |
| Desvio padrão | 44,52                  |
| Mediana       | 99,58                  |

Fonte: dados de pesquisa

O GRAF. 2 representa os dados estatísticos da TAB. 4.

Gráfico 2 – Prazos: dados estatísticos



Fonte: dados de pesquisa

Como representados no GRAF. 2 e as TAB. 3 e TAB. 4, os aditivos de prazo tiveram: média = 88,75%, desvio-padrão = 44,52% e mediana = 99,58%.

Foram também calculados os intervalos de confiança para as médias dos percentuais de aditivos e supressões de custos e para a média percentual dos aditivos de prazos para um nível de confiança de 95%. Foi utilizada a tabela t de *student*, com tamanho da amostra (n):  $n < 30 = 20$ , grau de liberdade  $(20 - 1) = 19$ , os desvios padrão da amostra (s) e as médias da amostra ( $\mu$ ) para cada caso. A margem de erro (e) é dada por:  $e = t_{\alpha/2} \times s/\sqrt{n}$ . Para 95%, grau de liberdade 19, tem-se  $t = 2,093$ . O intervalo de confiança das médias (IC) é:  $média - e \leq \mu \leq média + e$ . Com os cálculos efetivados, tem-se a tabela 5 :

Tabela 5 – Intervalos de confiança para os percentuais da média para a probabilidade de 95% (em %)

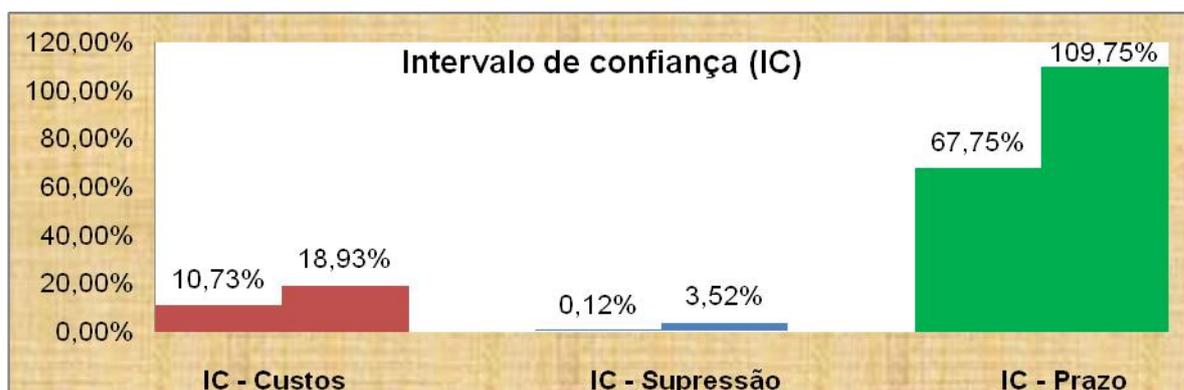
| Medida                      | Aditivos de custos | Supressões de custos | Aditivos de prazos |
|-----------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Média ( $\mu$ )             | 14,83              | 1,82                 | 88,75              |
| E                           | 4,1                | 1,70                 | 21                 |
| Intervalo de confiança (IC) | 10,73 – 18,93      | 0,12 – 3,52          | 67,75 – 109,75     |

Fonte: dados de pesquisa

Para a população total de obras da IFES com valores superiores a um milhão de reais, a TAB. 5 indica que há uma probabilidade de 95% de que o intervalo de confiança de 10,73% a 18,93% contenha a média do percentual dos aditivos de custos e o intervalo de 0,12% a 3,52% contenha a média do percentual das supressões de custos. Para a mesma probabilidade, a média do percentual de aditivos de prazos está no intervalo de confiança de 67,75% a 109,75%.

O GRAF. 3 mostra os dados referentes ao intervalo de confiança para os aditivos de custos, supressões e prazos.

Gráfico 3 – Intervalo de confiança



Fonte: dados de pesquisa

As TAB. 1 e 3 revelam que foram observadas elevações de custo e de prazo decorrentes de aditivos aos contratos em quase todos os empreendimentos realizados na IFES. Entretanto, não é clara a relação existente entre essas duas variáveis. Assim, para capturar se existe uma relação positiva entre aumento de prazo e de custos estimou-se uma equação de regressão que associa a elevação do preço da obra ao aumento do prazo contratual.

$$Y_t = \alpha + \beta X_t + \varepsilon_t$$

Sendo:

$Y_t$  é a variável dependente, aumento do custo da obra (em %);

$X_t$  é a variável independente, isto é, aditivo de prazo contratual (em %);

$\alpha$  é o intercepto da reta de regressão, que indica o valor médio da variável dependente quando a variável independente for igual à zero;

$\beta$  é o coeficiente angular da reta de regressão, que indica a sensibilidade da elevação do custo em relação ao aumento do prazo da obra.

$\varepsilon_t$  é o termo de erro da regressão, ou perturbação estocástica, indicando a diferença entre o valor observado e o valor estimado pelo método utilizado.

Tabela 6 - Estimativas do Modelo: Variável Dependente – Aumento do Custo da Obra

| Variável                | Coeficientes | Erro-padrão                      | Estatística t | Probabilidade de Significância |
|-------------------------|--------------|----------------------------------|---------------|--------------------------------|
| C                       | 8,8126       | 4,2535                           | 2,0718        | 0,0529                         |
| Aditivo de Prazo        | 0,0679       | 0,0431                           | 1,5762        | 0,1324                         |
| R <sup>2</sup> = 0,1213 |              | R <sup>2</sup> ajustado = 0,0725 | F = 14,8355   |                                |

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Número de observações: 20.

Verifica-se na TAB. 6 que não se pode postular a existência de uma relação linear entre elevação de custo e do prazo da obra. Embora o coeficiente se mostre positivo (0,0679), ele não é estatisticamente significativo, apresentando uma probabilidade de significância acima de 10%. Constata-se, ainda, que o aditivo de prazo, por si só, consegue explicar apenas 7,25% das elevações dos custos (R<sup>2</sup> ajustado).

#### 4.1.2 Fatores determinantes das elevações de custos e prazos

Esta subseção trata dos fatores que explicam ou servem de argumento para os aditivos de prazos e custos das obras os quais foram colhidos nos processos de controle e de contratos.

Os fatores responsáveis pelos aditivos de custos foram praticamente os mesmos em todas as obras. São eles:

- projetos de arquitetura e engenharia com detalhamento insuficiente;
- projetos que não abrangem todo o escopo;
- alteração de projetos e especificações;

- inclusão de serviços necessários e não contemplados nos projetos;
- acréscimos de quantitativos de serviços contratuais devido às alterações de projeto;
- inclusão de serviços não contratuais devido às alterações de projeto
- falhas em planilhas causando omissão de itens de serviços e quantitativos insuficientes na planilha contratual;
- aumento de prazos por motivos diversos que geraram aumento dos custos.

Também comuns a quase todas as obras, os fatores para os aditivos de prazos são:

- necessidade de revisão, alteração em projetos e especificações;
- inclusão de serviços devido à não previsão nos projetos;
- aumento de quantitativos de serviços previstos, porém insuficientes;
- dificuldade de contratação de serviços terceirizados por parte da empresa construtora;
- gestão inadequada da empresa construtora;
- demora da contratante no esclarecimento de dúvidas e especificações do projeto.
- paralisação e dificuldades de execução em períodos chuvosos.

Nota-se que os fatores são interdependentes entre si, tanto no aspecto de aditivos de custos como de prazos, sendo que aqueles influenciam nestes, e vice-versa. Nota-se que os fatores são interdependentes entre si, tanto no aspecto de aditivos de custos como de prazos e vice-versa. Além disso, conforme estimado na equação, não se pode afirmar que são os atrasos nas obras os principais motivadores das elevações em seus custos.

Valle *et al.* (2010) destacam esses problemas, ao sustentar que os projetos de engenharia e arquitetura têm questões que se repetem comumente e que, além das falhas e vícios técnicos, encontram-se desajustes na gestão administrativa, que se refletem na fase de execução de obras.

Pode-se observar que grande parte desses fatores é coincidente com aqueles identificados por Limmer (1997) e Rodrigues (2010), Barbosa *et al.* (2011), Santos e Hineck (2004), Garcia (2011), Monteiro (2010) e Antunes (2012), já apontados nesta

dissertação, constituindo-se nos principais motivadores de aditivos de prazos e valores em obras públicas.

## 4.2 Resultados das entrevistas

Nesta seção, descrevem-se e analisam-se os dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores da IFES.

O Quadro 1 mostra os perfis dos entrevistados.

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados

| Entrevistado | Escolaridade             | Função  | Faixa de idade (anos) | Tempo na IFES (Aprox. anos) |
|--------------|--------------------------|---|-----------------------|-----------------------------|
| E1           | Graduação Especialização | Coordenador de projetos de arquitetura e prefeito adjunto | 50 – 55               | 20 anos                     |
| E2           | Graduação Especialização | Prefeito universitário                                    | 30 – 35               | 8 anos                      |
| E3           | Graduação Especialização | Prefeito universitário                                    | 35 – 40               | 8 anos                      |
| E4           | Doutorado                | Pró-reitor de planejamento                                | 55 – 60               | 33 anos                     |
| E5           | Doutorado                | Pró-reitor de planejamento                                | 55 – 60               | 30 anos                     |
| E6           | Mestrado                 | Chefe divisão de engenharia e orçamentos                  | 50-55                 | 20 anos                     |
| E7           | Graduação                | Coordenador de suprimentos                                | 40-45                 | 22 anos                     |

Fonte: dados da pesquisa

Na coluna Função, descrevem-se aquelas que os entrevistados ocuparam na instituição durante o projeto de expansão física, sendo que alguns ainda ocupam essas posições de gestão. Ressalte-se que são funções de confiança do reitor e que os gestores são por ele nomeados. Houve uma exceção: o entrevistado 3, prefeito universitário, que foi eleito por voto pelos funcionários da área.

O roteiro das entrevistas foi feito visando abordar temas da administração pública gerencial, cujas categorias predefinidas foram: características do planejamento, da estrutura organizacional e da avaliação de resultados. Para a categoria de avaliação de resultados utilizou-se o levantamento documental sendo apresentado aos entrevistados os dados trabalhados referentes aos resultados quanto aos custos e

aos prazos das obras executadas, bem como os fatores que os determinaram na administração do projeto de expansão física da IFES na esfera do Reuni,

As entrevistas foram transcritas e ordenadas por meio de quadros, para permitir a análise de conteúdo dos depoimentos dos entrevistados, buscando fundamentos que caracterizem a administração do projeto de expansão física da IFES nos moldes da APG, por meio das categorias predefinidas e das subcategorias que surgiram na fase executiva das entrevistas já representadas no Quadro 2.

Para melhor compreensão, cada uma das categorias será analisada de forma detalhada a seguir, levando-se em consideração suas subcategorias.

#### **4.2.1 Características do planejamento**

Esta subseção trata da categoria das características do planejamento da administração do projeto de expansão física da IFES, compreendendo as subcategorias que emergiram das entrevistas, as quais são analisadas nas próximas subseções.

##### **4.2.1.1 Planejamento governamental e estratégico**

Nesta subcategoria descrevem-se o uso e a implantação do planejamento nos níveis federal (PPA) e estratégico institucional.

Averiguou-se que, apesar da existência de um PPA, o Governo Federal não especificou claramente as metas e prazos, no caso do Reuni. Apenas o colocou no PPA, de modo genérico. Os pró-reitores de planejamento destacaram isso com propriedade. E4 explicitou:

E aí o ministro fez para ele (o presidente) um plano num tempo muito curto. Eu estou relatando aqui o que o ministro me falou pessoalmente, ele fez um plano que o Lula abraçou e foi incluído no PPA do segundo mandato [...] Eu me lembro, à época, que tinha um limite de prazo para fazer o PPA, e todas as universidades tinham que apresentar os projetos para serem incluídos no PPA 2007 ou 2008. Não me lembro da data. O primeiro ano do governo Lula (segundo mandato). [...] Então, um decreto presidencial chamou as universidades para essa expansão, dando às universidades as condições materiais. (E4)

E5 declarou:

Bom, até onde eu sei o projeto Reuni não estava explicitamente no Plano Plurianual. O que havia no Plano Plurianual era uma intenção genérica de expansão das vagas das universidades públicas. (E5)

E5 relatou, ainda, que o prazo estabelecido no decreto foi muito curto para as universidades aderirem ao plano e elaborarem pelo menos um mínimo de planejamento.

E4 fala em total falta de um planejamento governamental:

Eu quero dizer uma coisa: desde o momento em que eu escutei falar no Reuni pela primeira vez eu diria que a questão chave, quer dizer, diria que a palavra chave que eu vi aí foi improvisado. Ou seja, desde o decreto, desde a discussão do material para ser o decreto, tudo foi improvisado para ontem. (E4)

O PPA é considerado por Giacomoni (2003) a principal fonte do planejamento de médio e longo prazo e representa o planejamento de toda a administração pública. Segundo Nader (2005), o PPA é um importante aspecto de uma gestão pública gerencial. Constitui uma ferramenta fundamental para institucionalizar as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão de programas e tem avançado em sua elaboração. É, portanto, um primordial aspecto da APG, porém não foi bem elaborado em relação ao Reuni.

Constata-se que houve instrumentos gerenciais para elaborar e executar as ações, pois foram estabelecidos um programa e um projeto. No entanto, consta-se pelo estudo que existiu um PPA incompleto e sem os aspectos necessários preconizados pela APG. De certo modo, neste caso específico do Reuni não se viu uma evolução no plano, ao contrário, notaram-se falhas na sua concepção, contrariando Nader (2005) no aspecto de seu efetivo desenvolvimento.

Em relação ao planejamento estratégico, é plausível dizer pelas respostas de E4 e E5, que na IFES não houve, nem ainda há, um planejamento estratégico:

A UFOP especialmente sempre foi carente de um planejamento estratégico. O primeiro que eu conheci aqui não se pode chamar de planejamento estratégico, feito ainda em 2003 e 2004. Talvez não fosse um planejamento

estratégico; foi simplesmente uma coleta de necessidades da comunidade. (E4)

Ah! No *scripto* sentido dessa expressão de planejamento não havia. Havia um documento que se chamou de “Plano Institucional” na gestão de seu crescimento, mas que era um pouco mais, um pouco menos do que uma série de itens com os quais a universidade deveria se preocupar ou para sua consolidação, seu crescimento, mas nada assim específico. Não havia metas e nem prazos específicos para o cumprimento dessas medidas, dessa lista de intenções, dessa carta de intenções, digamos assim. (E5)

Consoante Correa (2007), a APG tem como um de seus principais instrumentos o planejamento estratégico. Jund filho (2002) acrescenta que, utopia ou não, o planejamento estratégico cria, com suas informações, condições para formular um planejamento de longo prazo para decisões mais efetivas nas organizações públicas. Entretanto, conforme os entrevistados, a fragilidade do PPA para este projeto, e a inexistência de um planejamento estratégico influenciaram sobretudo o planejamento institucional e dos setores envolvidos na implantação e execução do projeto.

Portanto, pode-se inferir que o estudo mostra quase nenhum delineamento da administração da IFES com a APG em relação ao planejamento governamental, pois, apesar de constar no PPA e ser estabelecido por meio de programa, não previu com mais detalhes o Reuni, no qual se insere o projeto de expansão física.

#### **4.2.1.2 Importância dos setores**

Usa-se a TAB. 7 para a análise sobre a importância que os setores pesquisados tiveram na implantação do projeto de expansão física da IFES.

Tabela 7 – Importância da participação dos setores na implantação do projeto

| Item discriminado   | Entrevistado               | %   |
|---|----------------------------|-----|
| A Coordenadoria de Suprimentos e Licitações, Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão dos Projetos, a Divisão de Projetos de Engenharia e Orçamento e a Prefeitura foram essenciais para a implantação do Reuni. | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| A importância era fundamental para a implantação do projeto   | E1                         | 14  |
| Importância da responsabilidade de vários projetos  | E6                         | 14  |
| Todas as licitações, todas as compras do Reuni passavam obrigatoriamente pela Coordenadoria de Suprimentos.   | E7                         | 14  |
| O setor teve um papel decisivo para o andamento das licitações e execução de contratos.   | E7                         | 14  |

Fonte: dados de pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível dos entrevistados darem mais de uma resposta.

A TAB. 7 indica que todos os entrevistados deram grande importância à participação de seus setores no projeto de expansão física, pois eram diretamente os responsáveis pelo planejamento e execução das obras do Reuni. Um dos entrevistados pensa que a Prefeitura Universitária não teve o devido reconhecimento de sua importância.

Declarou E6 a respeito da divisão de projetos e orçamentos e prefeitura:

Eu acho que a importância do crescimento físico que nós estamos tratando é, fundamentalmente, de receber ou acolher a responsabilidade de uma série de projetos. Ou seja, desenvolvimento de edificações, laboratórios e blocos de sala de aula, etc., no contexto geral, e dar de forma coerente, dentro da ansiedade e da necessidade da universidade do projeto, a execução de modo a cumprir o preestabelecido dentro do planejamento. [...]. Executar as obras dentro desse prazo para atender aos objetivos. (E6)

O coordenador de projetos de arquitetura e orçamentos, hoje prefeito adjunto, diz:

A importância era fundamental. Na verdade, além de atuar diretamente com o planejamento e a gestão de projetos, a gente ficou envolvido também nas decisões que foram consideradas em função do plano de expansão da instituição. (E1)

A coordenadoria de suprimentos e licitações era de suporte à Pró-reitoria de Planejamento e à Prefeitura. Segundo seu gestor,

[...] assim, todas as licitações, todas as compras do Reuni passavam obrigatoriamente por aqui. Então, todas essas licitações de obras, tudo relativo ao Reuni obrigatoriamente passava nas compras. Então, nós tivemos um papel decisivo nessa situação de andamento das licitações, de planejamento, de toda essa coisa da parte de licitações, de acompanhamento e fiscalização de contrato para dar andamento no contrato até o final da obra, de aditivos, de penalidades de empresa. Teve

um papel decisivo para o andamento das licitações e execução dos contratos, mas executava muitas outras coisas. (E7)

Observa-se que os gestores consideraram fundamentais os setores estudados na execução do projeto de expansão física. Na sequência apuraram-se, segundo essa importância, as ações de planejamento desses setores, com o objetivo de caracterizar esse planejamento.

#### 4.2.1.3 Implantação e ações de planejamento

Na subcategoria anterior, os setores pesquisados tiveram grande importância, conforme seus gestores, no desenvolvimento e execução do projeto de expansão física da IFES. A TAB. 8 descreve como foi a implantação do projeto de expansão física nesses setores em relação ao planejamento.

Tabela 8 – Ações de planejamento, objetivos e metas

| Item discriminado  | Entrevistado       | %  |
|--|--------------------|----|
| Faltou estrutura para implementar (planejamento) o REUNI.  | E1, E3, E4, E5, E7 | 71 |
| O planejamento não estava alinhado com os prazos reais de execução.  | E3, E6, E7         | 57 |
| Houve planejamento básico.   | E1, E3, E6         | 43 |
| Fez uma divisão de trabalho de setores de forma a ter uma equipe que era composta por pessoas do quadro efetivo e contratadas só para o projeto. | E3, E6             | 29 |
| O imediatismo do Reuni prejudicou o cumprimento das metas e objetivos pelos setores da universidade.   | E3, E4             | 29 |
| Fazia um planejamento em cima de quantas obras e quantos contratos teriam.   | E3, E1             | 29 |
| Montou uma equipe para atacar as ações.  | E1, E3, E6         | 43 |
| Não houve planejamento na Prefeitura (órgão executor das obras).   | E2, E3             | 29 |
| O planejamento vinha da Pró-Reitoria de Planejamento.  |                    |    |
| A Prefeitura era um órgão executivo e consultivo na parte de projetos.   | E2                 | 14 |
| Fazia reuniões com o pró-reitor de planejamento onde ele passava as demandas de cada ano.  | E3                 | 14 |

Fonte: dados de pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível dos entrevistados darem mais de uma resposta

Os trechos das entrevistas a seguir ilustram as ações descritas na TAB. 8.

O gestor (E1) declarou que participou da elaboração do programa na IFES, esteve em várias reuniões e atuou nas estimativas de espaços físicos necessários às unidades.

Na implantação da fase executiva, esse gestor colocou:

Como o programa de expansão das universidades demandava projetos de expansão, tanto de novos prédios quanto a readaptação de espaços, a gente teve a necessidade de montar uma equipe especializada para atacar essas ações, projetos, de elaboração de edital de licitações, e tudo. Então, na verdade o desenvolvimento da minha divisão, daquilo que eu participei dessa coordenadoria, ela ficou basicamente a partir das decisões que foram definidas, das prioridades dos prédios que foram colocadas no programa de expansão, definindo as prioridades pela administração. [...] Então, o planejamento mesmo de ações estava muito atrelado às definições de prioridades, de demandas feitas pela Pró-reitoria de Planejamento. (E1)

E2 e E7 afirmaram:

[...] Então, houve um planejamento. Mas, como eu falei, um planejamento não feito dentro da Prefeitura, com as pessoas que iriam executar esses trabalhos. Então, o planejamento, de certa forma, falhou por conta disso. Um projeto desse porte tinha que ter um planejamento adequado. Não é simplesmente falar assim “vamos lançar o Reuni e a partir de amanhã vocês começam a planejar”. (E7)

Percebe-se que não houve um planejamento adequado e que foi elaborado apenas um planejamento baseado em prioridades, prazos e custos, sem detalhamentos de estratégia, riscos, segurança, etc. Os setores envolvidos não participaram desse limitado planejamento efetivamente, que ficou a cargo da Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão e da Coordenadoria de Projetos e Orçamentos.

Os gestores da parte executiva de obras deixaram claro que tinham conhecimento geral das construções que iam executar, sem grandes definições. Assim, faziam as previsões de pessoal técnico e de equipamentos de que precisavam dispor. Estabeleceram um roteiro durante o processo, sem ter um plano preestabelecido.

Um dos ex-prefeitos (E3) disse que sempre tinha reuniões com o pró-reitor de planejamento onde ele passava as demandas de cada ano, portanto sabia-se quantos contratos seriam necessários e a partir daí, qual o planejamento necessário.

Sobre a ineficiência do planejamento, complementou:

[...] Então, às vezes, projetava prédios para ficar pronto em seis meses e ele ia ficar pronto com um ano e meio a dois. Todo esse planejamento, vamos dizer assim, de cima para baixo, que eu digo, porque chegava com uma meta que às vezes era impossível tecnicamente de ser alcançada. E,

mesmo assim, se fazia contrato com essa meta. E já de antemão eu já sabia que não ia dar, tanto pelo prazo quanto pela qualidade das empresas que a gente lida aí no setor público. (E3)

Para o gestor da área de suprimentos e licitações (E7), não havia participação de seu setor no pouco planejamento existente, porque que não se dava a real importância à coordenação e pelo imediatismo com que as licitações eram solicitadas. Isso pressupõe um desentrosamento entre os setores de suporte e os diretamente envolvidos na execução do projeto.

Nota-se que, neste caso, a instituição somente utilizou o planejamento de curto prazo, mais voltado a orçamentos e cronogramas, sem a participação efetiva de todos os gestores envolvidos, o que, na realidade, é apenas uma pequena parte de um planejamento apregoado pela APG. Pacheco (2002) enfatiza que este modo de planejar, geralmente, é elaborado com base em dados do passado e que a administração necessita avançar, pois a gestão pública torna-se mais transparente com a adoção de processos e instrumentos gerenciais, como o planejamento estratégico, com maior previsão de futuro.

#### **4.2.1.4 Uso de ferramentas de gerenciamento de projetos**

Esta subcategoria é investigada pela TAB. 9 e pela TAB. 10.

Tabela 9 – Ferramentas de gerenciamento de projetos utilizadas no planejamento

| Item discriminado   | Entrevistado               | %   |
|---|----------------------------|-----|
| Não utilizou ferramentas de gerenciamento de projetos   | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| <b>Justificativas para o não</b>  |                            |     |
| Talvez por uma questão de despreparo dos profissionais  | E2, E3, E4                 | 43  |
| Talvez porque as ações eram praticamente imediatas.   | E1, E2                     | 29  |
| No máximo, um ou outro componente da equipe usou o MSPROJET da Microsoft.                       | E4, E6                     | 29  |
| Apenas aplicou os conceitos de definir a meta, traçar os objetivos, correr e planejar as ações. | E1                         | 14  |
| Tentou utilizar no início, mas depois foi para aquela forma de administração do dia a dia.      | E3                         | 14  |
| Não existe uma cultura dentro da universidade de implementação de gerenciamento de projeto.     | E4                         | 14  |
| Efetivamente embasada em teorias e conceitos não.   | E5                         | 14  |
| Não houve essa imposição de interligação de programa de comandos.                               | E6                         | 14  |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta

Tabela 10 – Causas da não adaptação de técnicas de gerenciamento na administração pública

| Item discriminado  | Entrevistado | %  |
|--|--------------|----|
| A cultura de planejar as coisas dentro da universidade.              | E4, E5, E6   | 43 |
| Implantar essas ferramentas demandaria tempo.                        | E1, E2       | 29 |
| Despreparo das pessoas ocupantes de cargos em instituições públicas. | E3, E5       | 29 |
| Demandaria treinamento do pessoal.                                   | E1           | 14 |
| Demandaria a escolha adequada das ferramentas.                       | E1           | 14 |
| O atropelo que acabou acontecendo para cumprir os prazos.            | E2           | 14 |
| Não respondeu  | E7           | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Todos dos entrevistados responderam que não houve o uso de ferramentas de gerenciamento de projetos. Explicaram que não foram utilizadas, principalmente, pelo imediatismo e falta de treinamento de pessoal e de uma cultura institucional que incentive sua aplicação.

Os extratos a seguir ilustram essa afirmação:

Talvez porque as ações eram praticamente imediatas, Na verdade, quando foi definido o programa, eu acho que todas as universidades foram pegadas de calça na mão. Quando falaram que tinha recurso para a expansão a gente tinha que se virar. Então, até hoje tem universidade que não conseguiu implantar o Reuni. (E1)

Eu acho que, fundamentalmente, isso decorre da forma de administrar uma instituição como essa. Ela não é, até onde eu sei, uma forma de administração que busque o estímulo e o estabelecimento de profissionais especializados nos diferentes cargos. Como o Reuni, de certa forma, alguma coisa a IFES avançou, mas ainda não é o ideal. (E5)

[...] Porque, na realidade, a universidade que devia ter essa política de preparar mais os órgãos para poder desenvolver as funções dele dentro de um planejamento maior. Mas isso a gente não nota, esse preparo para poder fazer uma administração mais moderna, com base nas ferramentas gerenciais [...]. (E3)

Pisa e Oliveira (2013) explicam essa situação, ao enfatizar que há órgãos públicos adotando o gerenciamento de projetos mais na área federal, porém a grande maioria não dispõe de pessoas capacitadas, estrutura organizacional e conhecimentos de sua utilidade na elaboração e execução de projetos bem elaborados e detalhados. A utilização de ferramentas de gerenciamento tem sua importância reconhecida na APG por Ota (2010), ao sustentar que a APG tenta absorver, dentro das limitações legais, os princípios e as proposições da administração e gestão amplamente difundidas e utilizadas nas organizações desenvolvidas, como é fato do emprego de ferramentas de gerenciamento. Furtado, Fortunato e Teixeira (2010) reconhecem que esta prática gerencial e a eficiência do sistema proporcionaram entrega de obras com prazo e custos mais compatíveis com os cronogramas e orçamentos.

Contudo, pelas declarações dos entrevistados, apreende-se que o caso em estudo apresenta ausência das ferramentas de gerenciamento de projetos e evidencia a não utilização destas práticas gerenciais eficientes e aplicadas na APG como proposto, entre outros, pelos autores citados acima.

#### **4.2.2 Características da estrutura organizacional**

Esta subseção trata da categoria características da estrutura organizacional da administração do projeto de expansão física da IFES perante às subcategorias que apareceram nas entrevistas, mostradas no Quadro 2: tipificação: vertical, horizontal, flexibilização e descentralização; capacitação; e autonomia.

Ao descrever a estrutura organizacional da IFES pesquisada é importante frisar que, com base nas informações colhidas, o reitor é eleito pela comunidade universitária e ele próprio nomeia os gestores de todos os escalões da estrutura organizacional.

As decisões administrativas são tomadas por meio de colegiados e, a partir daí, são implementadas e executadas pelos gestores. No caso específico do organograma apresentado no projeto de expansão física, a Pró-Reitoria de Planejamento sempre foi ocupada por um professor, enquanto os demais setores por funcionários de carreira graduados em nível superior, na maioria das vezes.

A FIG. 2 mostra o organograma da administração do projeto de expansão física que se iniciou em 2007. O organograma modificado em 2012 está representado na FIG.1. Ficou vigente até o final do projeto e continua na atualidade. Os setores destacados em preto são os envolvidos na pesquisa.

Figura 2 – Organograma parcial inicial da instituição pesquisada



Fonte: dados de pesquisa

A FIG.2 traz o organograma inicial do projeto, em que a Prefeitura Universitária era dividida em: Coordenadoria de Projetos e na Prefeitura propriamente dita, com gestores próprios. Na mesma linha hierárquica, ambos os setores estavam

subordinados à Pró-Reitoria de Planejamento. A Coordenadoria de Projetos era responsável pela elaboração de projetos de arquitetura e engenharia, orçamentos e pela área técnica das licitações, sendo estas complementadas e executadas pela Coordenadoria de Suprimentos e Licitações, com apoio da Procuradoria Jurídica. A prefeitura era a responsável por toda a parte executiva das obras, a partir dos contratos. Esta foi a estrutura mais importante da análise, uma vez que predominou na maior parte de duração do projeto de expansão física, tendo um destaque maior nesta análise de conteúdo.

No organograma modificado em 2012, FIG.1, observam-se a eliminação da Coordenadoria de Projetos e criação da Prefeitura Adjunta. Verifica-se que a prefeitura adjunta é subordinada ao prefeito universitário que está ligado ao planejamento na mesma linha hierárquica.

Esses organogramas permitem uma análise mais apropriada das características organizacionais, a partir das subcategorias examinadas nas subseções seguintes.

#### **4.2.2.1 Tipificação da estrutura organizacional**

A TAB. 11 traz o resumo da tipificação, que envolve a verticalização ou horizontalização, descentralização e flexibilização da estrutura.

Tabela 11 – Tipo de estrutura organizacional utilizado

| Item discriminado   | Entrevistado       | %  |
|---|--------------------|----|
| Estrutura verticalizada.  | E2, E4, E5, E6, E7 | 71 |
| Essa estrutura (verticalizada) às vezes emperra muito.  | E4, E6, E7         | 43 |
| A IFES tem uns problemas com normas e regulamentos.   | E2                 | 14 |
| Não conhece as normas e os regulamentos do funcionamento.   | E2                 | 14 |
| A estrutura era bem enxuta, até pela quantidade de pessoas que tinha.   | E3                 | 14 |
| A estrutura verticalizada vai perdendo energia no processo.   | E6                 | 14 |
| Fez uma divisão de trabalho de setores de forma a ter uma equipe que era composta por pessoas do quadro efetivo e contratadas para o projeto. | E6, E2             | 29 |
| Como a universidade não tinha uma estrutura organizacional estável. A única opção foi verticalização.   | E5                 | 14 |
| Utilizou-se, basicamente, a estrutura disponível.   | E4, E5             | 14 |
| A estrutura teve uma expansão em relação à disponível.  | E1, E4, E5         | 43 |
| Das normas não tem como fugir.  | E7                 | 14 |
| A estrutura organizacional tinha que ser mais flexível.   | E7                 | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível os entrevistados darem mais de uma resposta.

A estrutura, segundo a maioria dos entrevistados, é muito verticalizada como mostra os depoimentos que se seguem:

Ela sempre foi uma estrutura bastante vertical. Eu não saberia te dizer qual a fundamental razão que levou a isso. Eu tendo a entender que, como a Universidade não tinha uma estrutura organizacional estável, bem definida, a única opção tenha sido essa da verticalização. Só que particularmente nesse projeto, a gente tinha uma coisa que, embora feita muito rapidamente, ela funcionava. (E4)

Eu acho que é...(muito verticalizada). [...] Dentro da competência hoje de cada área que tem a Prefeitura, se ela fosse de forma mais horizontal, ou seja, essa questão de passar para fulano, que passa para fulano e que passa para fulano, eu acho que isso vai perdendo a energia do processo. (E6)

Porém dois entrevistados, um prefeito universitário e um ex-coordenador de projetos e orçamentos manifestaram uma visão diferente Ou seja, é vertical, porém somente com os níveis necessários.

É, eu não vejo até muito verticalizada, não, porque, assim, entre mim e o gestor máximo da universidade tinha dois, tinha um degrau, vamos dizer assim, que era o pró-reitor de planejamento. [...] A estrutura era bem enxuta até pela quantidade de pessoas que tinha. (E3)

O próprio pró-reitor de planejamento considera a estrutura bastante verticalizada e pensa que isso é normal:

Não. Isso é assim em todos os níveis. Eu estava acabando de conversar aqui com o gerente da Votorantim de uma fábrica, e ele tem quatro níveis acima dele até chegar ao presidente. Eu acho que isso é normal, Nada errado, não. (E4)

E1, ex-coordenador de projetos e orçamentos, acredita que a estrutura organizacional do seu setor era verticalizada, mas estava de acordo com o que se tinha proposto nas ações dos desenvolvimentos dos projetos.

Os entrevistados afirmaram que ocorreu, quando se iniciou o projeto de expansão física, o aproveitamento da estrutura disponível, apenas com o desmembramento da Prefeitura em dois setores: a Coordenadoria de Projetos e Orçamentos e Prefeitura propriamente dita, criando-se mais um degrau de hierarquia, pois ambos os setores ficaram subordinados à Pró-Reitoria de Planejamento, conforme mostra a FIG. 2.

Em 2012, houve já na fase final do projeto, uma mudança no organograma com a criação da Prefeitura Adjunta como setor de suporte ao prefeito, e a Prefeitura incorporou a coordenadoria de projetos e orçamentos, diminuindo um grau na hierarquia, pois ficou na mesma posição da Pró-Reitoria de Planejamento. Isto é, a estrutura ficou menos vertical, porém mais centralizada em termos de Prefeitura, como se vê na FIG. 1.

Os entrevistados opinaram que não deveria ter havido o desmembramento ocorrido no início do projeto, que deu origem ao primeiro organograma, pois a separação da Prefeitura nos dois setores impedia ações mais imediatas, como se apura nas declarações seguintes:

Eu acho que foi um erro a separação. Acho que funcionaria melhor se fosse unido. Eu não consigo hoje, vamos pôr no caso de prefeito, eu não consigo pensar nas demandas que eu tenho para atender se eu não tenho um setor de projetos junto comigo, que eu possa colocar prioridades, que eu tenha certa autonomia de delegação de trabalhos. (E2)

[...] Eu tenho completa visão de que se ela tivesse unificada era melhor, porque se ela tivesse um gestor único conseguiria dar diretrizes. Então, foi

uma fase um pouco conflituosa essa divisão (separação da prefeitura em dois setores). (E3)

As entrevistas revelam que vários problemas foram detectados na primeira estrutura mais verticalizada: conflito devido à falta de definição de responsabilidades; conflito entre a Coordenadoria de Projetos e a Prefeitura; e tendência de que era cada setor olhasse para os seus obstáculos, prejudicando as ações administrativas e técnicas. Na segunda estrutura, os inconvenientes foram eliminados ou suavizados, segundo os sujeitos da pesquisa, porém o fluxo de informações não foi adequado em ambas, o que é analisado mais à frente.

A respeito de estruturas organizacionais, Osborne e Gaebler explicam que as hierarquias horizontalizadas são mais eficientes, pois os funcionários que estão em contato direto com os problemas têm melhores ideias para enfrentá-los do que os administradores em escalões superiores.

Na mesma direção, Assunção e Mendes (2000) apontam que as organizações devem ter um desenvolvimento gerencial mais participativo e amplo, aperfeiçoando os processos, em razão da alta influência em suas tarefas e metas. Isso implica, segundo Soares (2002), que as organizações públicas devem evoluir para estruturas horizontalizadas com menos níveis hierárquicos e ser flexíveis, leves e voltadas para a produtividade e o atendimento de qualidade às demandas da população.

Verifica-se que houve inicialmente uma estrutura mais verticalizada e centralizada e que depois passou a ter uma estrutura mais horizontal e, de certa forma, mais descentralizada, pois anteriormente era tudo gerido pela Pró-Reitoria de Planejamento. Este fato, conforme os depoimentos, denota uma ação mais gerencial, sob o aspecto da hierarquia, de acordo com a APG, apesar da demora em constatar que a estrutura não estava com bom funcionamento durante praticamente toda a gestão do projeto.

Em termos de flexibilidade, nota-se, pelos depoimentos, que havia uma estrutura disponível e possibilidades de alterações ou expansão dessa estrutura, com a utilização de pessoas contratadas somente para trabalhar no projeto com as

pessoas do quadro efetivo da IFES, indicando, nesse sentido, certa possibilidade de flexibilidade organizacional. Os depoimentos abaixo retratam isso:

Nós utilizamos, basicamente, a estrutura disponível na IFES, complementada com a contratação de profissionais e empresas específicas pra completar aquela parte dos projetos que nós não tínhamos condição de fazer aqui. [...] Permitia-se contratar para atendimentos das atividades administrativas da universidade, de maneira que eu entendo que a Universidade, apesar de estar despreparada para executar um programa com essa envergadura, ela fez o que tinha possibilidade de fazer com o seu pessoal e com o auxílio de outras mãos de obra, outras empresas, mão de obra contratada pra completar isso aí. (E4)

Foi acrescentada (a estrutura disponível) para atender o projeto. Então, tudo aquilo que não cabia ou não fazia muito sentido ter uma coisa assim permanente, buscou-se outro tipo de atendimento temporário. (E5)

A TAB. 12 mostra deficiências em outra característica importante, o fluxo de informações, cuja importância é reconhecida por Mendes (2002), ao afirmar que a organização flexível tem maior descentralização e autonomia e que a comunicação é feita em todos os níveis.

Tabela 12 – Configuração do fluxo de informações e das relações dentro da estrutura organizacional

| Item discriminado  | Entrevistado       | %  |
|--|--------------------|----|
| <b>Relações</b>  |                    |    |
| Acabaram os conflitos que tinha de projeto com obra.                                 | E1, E2             | 14 |
| Houve conflito devido à falta de definição de responsabilidades.                     | E1, E2             | 29 |
| Houve conflito entre a Coordenadoria de Projeto e a prefeitura                       | E1                 | 14 |
| A tendência era cada unidade olhar para os seus problemas.                           | E5                 | 14 |
| Há problemas de comunicação e de fluxo de informação.                                | E2, E3, E4, E5, E7 | 71 |
| Existiu um fluxo de informação entre a equipe que estava administrando.              | E4                 | 14 |
| Trabalha de forma comunicativa.  | E5                 | 14 |
| As pessoas que estão na responsabilidade não têm muita experiência (em comunicação). | E6                 | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Os relatos a seguir exemplificam o que consta na TAB.12:

Para mim, o fluxo de informações era péssimo, porque eu tinha surpresas atrás de surpresas, às vezes, porque eram coisas que já deveriam ter sido formalizadas, organizadas e comunicadas, e, às vezes, vinha tudo em cima da hora. (E3)

[...] Um setor não sabia o que o outro estava fazendo. Assim, a gente faz as reuniões, atualmente, de equipe, divulga alguma coisa mais, mas ainda assim se têm dificuldades. Sempre que você vai conversar, "Ah! Está

acontecendo isso”, o servidor fala: “É mesmo ? Eu não sabia disso”. Então, assim, a comunicação que a gente vê aí nessas reuniões está falha. [...] Com toda essa tecnologia atual, mas ainda assim a informação não chegando onde deve chegar, não atingindo nem um pouco o que tem que atingir às vezes, muitas vezes. (E7)

Observa-se que não houve a desenvoltura e rapidez para a mudança da estrutura no caso real em que se modificou o organograma, contrariando a definição de Muniz (2001) para quem a flexibilização organizacional é capacidade e habilidade para ter as respostas com agilidade às imprevisibilidades de mudanças devido a um ambiente cada vez mais incerto. Quanto à comunicação e ao fluxo de informações, percebe-se que o processo era ineficiente e não fez parte das mudanças necessárias e orientadas pela APG.

Portanto, verifica-se que a estrutura com características de flexibilidade e de funcionar dentro da APG foi prejudicada pelos níveis de comunicação e pela falta agilidade nas mudanças.

#### 4.2.2.2 Autonomia

A TAB.13 revela os pontos destacados nesta subcategoria.

Tabela 13 – Autonomia dos gestores na estrutura

| Item discriminado   | Entrevistado   | %  |
|---|----------------|----|
| Não tem poder de decisão.   | E4, E5, E6, E7 | 57 |
| Havia um retardamento de algumas decisões, por determinado agente não ter o poder de decidir. | E4, E7         | 29 |
| Todas as decisões ficavam amarradas ao reitor.  | E2, E4         | 29 |
| Tem uma hierarquia e uma estrutura que deve ser respeitada.                                   | E4, E7         | 29 |
| A autonomia do gestor depende do nível.   | E1             | 14 |
| A autonomia da Coordenadoria é, pura e simplesmente, técnica.                                 | E1             | 14 |
| Não percebeu nenhuma questão travada pelas normas e regulamentos.                             | E3             | 14 |
| As decisões eram tomadas em consenso.   | E4             | 14 |
| Não existia uma definição da competência de cada agente dentro da Universidade.               | E4             | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Pelas declarações da maioria dos entrevistados, deduz-se que a maior parte dos gestores não tem autonomia para ter o poder de decisão final e que a hierarquia

nesse sentido é rígida. Até para decisões não tão importantes sempre se consultam as esferas superiores. Há comentários de que há certa autonomia para decisões estritamente técnicas como observado nas falas a seguir:

E eu não tenho autonomia. Assim, muitas vezes, a gente quer agilizar muita coisa, e a gente não consegue porque tem que passar por vários setores, por coisas, às vezes, tradicionais de política. (E7)

Eu acho que essa questão de autonomia do gestor depende do nível, porque a autonomia da Coordenadoria é, pura e simplesmente, técnica. Se a gente falar assim para instituição que determinado procedimento técnico não está correto, então a gente teria meio que impor e argumentar que isso não vai dar, isso não é viável. Eu não vejo, assim, a Coordenadoria de projetos decidindo ações institucionais no nível político e administrativo (E1).

Nesse aspecto, sim. Um retardamento de algumas decisões, não por incompetência dele no sentido de não poder decidir, de não ter o poder de decidir. Às vezes, por falta de saber o momento de decidir.[...] Isso pode ter acontecido. (E4)

O coordenador de suprimentos (E7) afirma que a estrutura deveria mudar e ter mais autonomia, mesmo com as normas e regulamentos inerentes ao serviço público:

A estrutura organizacional tinha que ser mais flexível, até porque a norma em si ela já é segura. Então, você já tem um problema de que a norma não vai mudar. E, ainda, tem uma estrutura que é rígida e lenta. Então, a coisa só vai dificultando. Então, eu acho que a mudança da norma, a gente sabe que é difícil, por toda a estrutura política do País. Então, eu acho que a gente tem que olhar pelo lado institucional para agilizar o processo, de agilizar as decisões, o que não vem acontecendo. (E7)

E4, também ex-pró-reitor de planejamento, relata que, após decisão sobre executar um projeto, as iniciativas para solucionar problemas de execução eram setoriais, mas as decisões efetivas e finais deveriam passar pelo reitor.

E6, ex-prefeito e atual chefe de Divisão de Engenharia e Projetos, pensa que há quebra de autonomia por questões político administrativas:

Olha, eu autorizei o executivo e vou responsabilizar por ele. E, se tiver errado, ele vai se responsabilizar por isso. Em tudo eu vejo isso. Para todo "grau de poder" tem um grau de responsabilidade. E se você começar a quebrar isso por questões, como você disse, políticas administrativas, a coisa não vai para frente direito. (E6)

Enfocando a autonomia, Bresser Pereira (2005 b) admite que os administradores precisem dela para realizar os objetivos das organizações públicas, na medida em que permite ações rápidas. Então, o risco de sua ausência deve ser diminuído, com formas de responsabilização adequadas. Com isso, a necessidade da autonomia dos funcionários é evidente para quebrar a rigidez organizacional pública, tornando-a mais flexível para que se possam cumprir os objetivos do Estado de modo mais eficiente. (BRESSER PEREIRA, 1995; SOARES, 2002)

Apreende-se que os gestores, no âmbito do projeto de expansão física da IFES, têm autonomia bem restrita, pois as decisões são bem centralizadas e obedecem a forte hierarquia, não preconizando esse ponto de destaque da APG, pois a autonomia permite flexibilidade e descentralização nas instituições.

#### 4.2.2.3 Capacitação

A TAB. 14 resume os resultados da subcategoria capacitação apresentando o resumo das principais falas dos entrevistados.

Tabela 14 – Política de capacitação dos gestores e profissionais na Instituição

| Item discriminado  | Entrevistado   | %  |
|--|----------------|----|
| Não tem essa política de capacitação na instituição.   | E2, E3, E4, E7 | 57 |
| Os incentivos são tímidos, dispersos e gerais.   | E1, E5, E6     | 43 |
| Não havia tempo. Não dava para se pensar em fazer.   | E2             | 14 |
| Quem não tem tanto comprometimento pode se afastar para fazer algum curso.                         | E2             | 14 |
| Quem não está no cargo de gestão tem mais facilidade de afastar para se capacitar.                 | E2             | 14 |
| Há incentivos legais para aumento de salário.  | E2             | 14 |
| Nos últimos anos, avançou-se bastante nessa questão de possibilidade e de incentivo à capacitação. | E5             | 14 |
| Em determinados casos existe o interesse pessoal de se capacitar.                                  | E5             | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Verifica-se que os gestores têm uma visão de ausência de capacitação no sentido de uma formação real na administração pública. Há relatos de que a capacitação é incentivada, nos últimos anos, para a obtenção de aumento de salários, não direcionando essa capacitação para a gestão pública, pois pode ser feita em qualquer área. Vê-se que os incentivos são insuficientes e não motivadores. Em

raras ocasiões, há o interesse pessoal de se capacitar, mas nos últimos anos esse interesse tem aumentado.

E3 comentou sobre a total ausência de capacitação:

É, não existe. Quando eu me tornei prefeito, eu fiquei mais ou menos um mês entendendo o que era ser prefeito universitário e não houve, pelo setor de capacitação, pelos setores aí de pessoal, de recursos humanos da Universidade nenhuma ação de me capacitar para essa função. Então, você é colocado lá. Você não sabe como faz e você vai aprendendo com o tempo. Então, com o andar da carruagem, você vai se ajeitando. Não é assim que você administra. Eu acho que para assumir o cargo de prefeito ele tem que passar por capacitação, entendendo quais são as funções, quais são as atribuições, quais são as responsabilidades. (E3)

Um dos ex-pró-reitores de planejamento (E5) relata que, nos últimos anos, os funcionários técnico-administrativos têm mais acesso a funções de gestão, que eram ocupadas predominantemente por professores. Para ele, os incentivos são tímidos e dispersos, as regras de capacitação vêm do Ministério da Educação e torna-se difícil fazer uma política de capacitação na instituição. Destacou, também, a questão da escolha política para os cargos de direção em detrimento de profissionais de carreira que possam ter capacitação específica em gestão.

Mesmo em instituições maiores eu não percebo essa tendência à profissionalização. É eu passei durante sete anos da administração e durante sete anos eu frequentei fóruns de pró-reitores. E eu vejo assim, em casos muito particulares e isolados, em que as universidades criam, colocam isso como uma política efetiva de perenizar, no sentido de ter uma pessoa com aquela preparação, com a capacitação sequencial, a experiência. Então, muitas vezes, é aquele negócio: eu vou colocar aqui um professor porque ele é do meu grupo político, ele ajudou em alguma coisa, ele tem uma afinidade com o meu plano de desenvolvimento e de administração dessa instituição. Então, ele vai ocupar esse cargo. Foi assim que eu fui escolhido. Não pelos meus méritos anteriores de administração ou de planejamento, mas nos termos de formar uma equipe que tivesse mais ou menos os mesmos interesses e as mesmas percepções das necessidades da instituição. (E5)

Verifica-se um sentido paradoxal na capacitação revelado por E2, depreendendo-se que não há preparação e antecipação para que gestores se capacitem e depois ocupem posição de direção e, por outro lado, as pessoas menos envolvidas com gestão é que mais tempo para se capacitarem:

Na Universidade, tem facilidade quem não tem tanto comprometimento, quem não está no cargo de gestão, quem não tem uma atuação tão

importante. Esta é a pessoa que pode se afastar. Às vezes, é beneficiado fazendo algum curso [...]. Quando a pessoa é comprometida e tem muitas responsabilidades, ela se torna quase que imprescindível para Universidade. Então, ela não pode abrir mão das horas de trabalho dessa pessoa, mesmo que com a qualificação ela possa dar mais frutos. (E2)

E6 retrata que não há um direcionamento adequado de capacitação para futuros gestores, como é comum em empresas privadas. Relata, também, um dos empecilhos à capacitação é a política e o imediatismo:

Então, eu vou ter que desenvolver você, porque você vai ser o gestor [...] eu preciso de você, como acontece em empresa privada, é muito comum. Pego um profissional: “Olha você vai ficar seis meses em determinado lugar, porque eu preciso que você volte e vou aplicar esse processo” [...] Cursos? “Ah! Nós estamos fazendo cursos, mas ficaram dispersos e isso pra mim não tem fundamento, entendeu?”. Então, não houve essa: “Olha, vou te capacitar porque eu preciso de você assim e você vai ser isto”. [...] Para mim, é política. [...] Temos que focar o seguinte: tentar atualizar os profissionais ao que está acontecendo no nosso universo externo, em nível de planejamento, em nível de programa, de capacitação. Buscar dar competitividade entre profissionais e graduá-los, e não pelo imediatismo. Olha, nós estamos juntos aqui e nós vamos continuar juntos aqui. [...] Na empresa privada, eu vejo que a competitividade exige que profissionais sejam preparados. A empresa seleciona dentro daquele grupo aquele que se destaca. Se destacar, é comum um desenvolver mais do que o outro, é comum. Ele vai guiar a minha equipe. Eu vou buscar pelo treinamento, pela escolha técnica. Isso não é o que acontece. É o nosso universo. (E6)

O gestor de suprimentos (E7) reitera as falhas na capacitação falando sobre um autoaprendizado e do agir no processo de gestão de um modo incômodo e indevido:

Talvez seja a própria política da instituição, eu não sei. Eu acho que a política de capacitação, tanto do gestor como do próprio profissional, ela sempre foi falha. Na minha visão, e eu tenho 22 anos de UFOP, Então, tipo assim, eu, muitas vezes, tinha que aprender na marra. Você tinha que ler ali, ou pegar um livro, ou uma coisa assim, porque não existia uma capacitação. E ainda hoje não existe para o servidor e para o gestor. (E7)

Esse esquecimento da capacitação é comentado por Silva (2012) ao relatar que vários profissionais ocupam cargos de gestores e que, apesar de as universidades terem o compromisso da capacitação e aprendizagem, apresentam-se omissas em relação ao preparo dos seus funcionários, gerando a administração de imediatismo, de improvisações e de falta de planejamento.

A capacitação dos funcionários é inerente a qualquer modelo de administração, tanto burocrático segundo Weber (1999) quanto gerencial, consoante Osborne e

Gaebler (1994). Esses autores, ao combinarem as prerrogativas da APG, afirmam que as organizações descentralizadas são mais flexíveis, porém a descentralização tem êxito somente com investimento e capacitação de seus servidores. Segundo eles, não é possível ter funcionários medíocres para tomar decisões importantes.

Com base no exposto, infere-se que praticamente não existiu capacitação nem antes e nem durante o projeto de expansão física, tornando difícil descentralizar a estrutura e dar autonomia aos profissionais, indicando não haver neste aspecto e no contexto desse estudo um das importantes preceitos da APG.

#### **4.2.3 Avaliação de resultados**

Para esta categoria, foram expostos aos entrevistados o levantamento documental com os fatores e dados analisados estatisticamente mostrados nas TAB. 1 a TAB. 6 e nos GRAF. 1 a GRAF. 4. O levantamento documental se refere a prazos e custos das obras públicas que foram construídas no projeto de expansão física da IFES.

Nesta dimensão surgiram, conforme mostrado no quadro 2, as subcategorias: visão do desempenho, utilização e avaliação dos resultados e controles dos resultados, as quais se analisam nas subseções à frente.

##### **4.2.3.1 Visão da *performance* dos resultados**

A TAB. 15 traz a visão dos gestores sobre o desempenho em relação a prazos e a custos das obras do projeto.

Observa-se que todos os gestores afirmaram que os resultados em relação aos prazos reais de execução das obras do projeto foram negativos. Para a maioria, em relação aos custos, ficaram dentro das expectativas. Ou seja, os aditivos de prazos foram exagerados e os aditivos de custos ficaram dentro dos limites aceitáveis. Isso fica claro nos trechos seguintes.

Tabela 15 – *Performance* dos resultados de custos e prazos

| Item discriminado  | Entrevistado               | %   |
|--|----------------------------|-----|
| Os resultados de prazo são ruins.  | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| Os resultados de custos são bons.  | E1, E2, E4, E5, E6, E7     | 86  |
| Os aditivos de prazos ocorreram devido aos problemas que tinha no planejamento.            | E1, E4, E6, E7             | 57  |
| Alguns prazos eram inexecutáveis.  | E2, E4, E6                 | 43  |
| Os aditivos de custo são ruins.  | E1, E3                     | 29  |
| Os aditivos ficaram completamente fora do planejado.                                       | E3                         | 14  |
| Como o aditivo financeiro ficou dentro dos parâmetros. O de prazos não deveria sair tanto. | E1                         | 14  |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

O financeiro, eu não me assustei. Assim, agora, o de prazo ficou muito alto, até quase chegando ao dobro de prazo. O resultado de aditivo de custos foi razoável, foi perfeito, foi dentro da coisa. O de prazo que eu achei que houve mesmo muito problema. (E1)

[...] De muitas obras nós estamos falando. Aí, isso é real. Esse levantamento seu é real. Uma obra que tem o dobro de prazo é uma vergonha. Agora, no contexto de aditivos (de custos) não foi tanto. (E6)

Totalmente inadequado. Olha, mais de prazo. De custo em si está até aceitável, que é uma coisa normal, mas o de prazo está totalmente fora. É um número até assustador, vou te falar a verdade. Não imaginava que era assim 100% (de aditivo de prazo) [...]. (E7)

E1 e E2 lembram que, por lei, o aditivo financeiro é limitado a 25% para obras novas. Segundo eles, esse é um dos principais motivos da variação dentro de parâmetros normais nos custos.

Os gestores falaram também sobre os fatores determinantes colhidos no levantamento documental. A opinião deles está representada na TAB. 16.

Tabela 16 – Opinião sobre os fatores determinantes dos resultados

| Item discriminado   | Entrevistado              | %   |
|---|---------------------------|-----|
| Tanto o aditivo financeiro e de prazo tem a ver com o detalhamento dos projetos, projeto executivo de qualidade.                        | E1, E2 E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| Questões administrativas de planejamento impactavam na questão de prazo.  | E1, E2, E3                | 43  |
| Alguns fatores fugiam da capacidade de atuação dos gestores dos diversos níveis.  | E5                        | 14  |
| Falta de gerência da empresa, que não cumpriu o cronograma inicial, ou da nossa fiscalização, que não fez cumprir o cronograma oficial. | E4, E3                    | 29  |
| Acréscimo de serviço ou de necessidade definida pelo usuário.   | E4                        | 14  |
| Falta de apresentar planilha e proposta executiva coerente.   | E3, E6                    | 29  |
| Os prazos solicitados pela administração tecnicamente se mostraram inviáveis de serem executados.                                       | E2                        | 14  |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível os entrevistados darem mais de uma resposta.

Os fatores obtidos no levantamento documental, e coerentes com aqueles encontrados na literatura, foram também lembrados pelos gestores. Fundamentalmente, esses fatores consistem em projetos executivos e planilhas mal elaboradas, quantitativos insuficientes, alteração de projetos, empresas empreiteiras com gestão deficiente e problemas com tempo chuvoso. Repete-se que esses fatores geram os demais, pois quase todos são interdependentes.

Esses fatores surgem insistentemente e são destacados por vários autores. Para minimizar esses problemas, Baeta (2012) alerta que é essencial que os projetos sejam bem elaborados, pois implicam orçamento real e com pouca margem de erro. Nesse caminho, Dinsmore e Brewin (2009) afirmam que o orçamento preciso é a base principal para o monitoramento e o controle dos custos e resultados.

Do mesmo modo, Monteiro (2010) argumenta que, quanto mais completos os projetos executivos, menores as possibilidades de variações nos custos e nos prazos planejados. Valle *et al.* (2010, p. 36) recomendam o uso de ferramentas de gerenciamento para evitar e minimizar complicações com projetos executivos e afirmam que estes propiciam a entrega de produtos — no caso, obras — dentro do escopo, prazo, orçamento e qualidade.

Nota-se que a presença dos fatores descritos decorre substancialmente do não uso de ferramentas de gerenciamento e planejamento, como visto em uma das suas subcategorias. Os trechos seguintes exemplificam as opiniões dos gestores:

Alguns desses fatores que estão listados aí ocorreram tipo escopo inadequado, falta de detalhamento de algumas coisas, etc. e tal. Por sua vez, são decorrentes lá daquele processo. (planejamento). (E5)

Improviso. No início, eu acredito que os maiores problemas em caso de obras foram a falta de projetos executivos adequados. Essa falta é decorrente, primeiro, da licitação para a execução desses projetos, que tinha um escopo não muito bem definido. (E4)

O prazo que era determinado administrativamente, o planejado ia ficando mais curto. Então, isso tudo gerava aditivo financeiro, aditivo de prazo e tudo mais. Então, eu acho que uma questão que eu acho que foge um pouco da administração da instituição é a questão dos prazos que foram estabelecidos no programa, que eu acho que o programa foi, literalmente, bem atropelado. (E1)

É, o planejamento feito não para os resultados finais, mas para resultados imediatos de acalmar politicamente alguns setores que esperavam obras acontecerem. Então, o planejamento de obras, eu acho que ele não foi interessante, porque ele gera alguns problemas técnicos futuros. (E2)

A propósito desta subcategoria, de visão da *performance*, Diniz *et al.* (2006) propõem que resultados detalhados e ordenados indicarão quais as melhores estratégias e decisões a tomar em futuros projetos equivalentes. É relevante saber, consoante Jund Filho (2002) que a APG dá destaque aos resultados, portanto a gestão deve, por meio de mecanismos adequados, ter o permanente acompanhamento, utilização e controle deles para o alcance das metas com eficiência.

Na percepção dos entrevistados quanto aos resultados reais, há uma grande deficiência quanto aos prazos, pois os previstos foram extrapolados demasiadamente, prejudicando bastante os objetivos do projeto. Relativamente aos custos, apurou-se que os resultados foram bons em comparação com os custos previstos no contrato. Pode-se inferir que não houve uma adequada gestão quanto aos prazos.

#### 4.2.3.2 Avaliação e utilização dos resultados

A TAB. 17 exhibe a visão dos entrevistados sobre esta subcategoria.

Tabela 17 – Necessidade da avaliação e utilização de resultados

| Item discriminado                              | Entrevistado               | %   |
|--|----------------------------|-----|
| Julga necessário avaliar os resultados.        | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| O projeto de expansão física não foi avaliado. | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

A TAB. 18 mostra a utilização e avaliação de resultados que foram feitas no projeto.

Tabela 18 – Avaliação e utilização dos resultados e suas influências

| Item discriminado  | Entrevistado               | %   |
|--|----------------------------|-----|
| Sim, deveria ter utilizados os dados para melhoria dos resultados.   | E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 | 100 |
| Poderia ter afetado outras decisões sobre o prazo.   | E1                         | 14  |
| Talvez no início tivesse valores maiores (prazos) e isso foi diminuindo por conta do aumento desse controle. | E2                         | 14  |
| Buscou definir prazos mais exequíveis nas obras (ao verificar alguns dados)                                  | E3                         | 14  |
| No contexto, repetindo-se as mesmas variáveis o resultado não seria tão melhor.                              | E5                         | 14  |
| Um resultado não satisfatório é um retrabalho e prejuízo institucional.                                      | E7                         | 14  |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível os entrevistados darem mais de uma resposta.

Pela TAB. 17 e a TAB.18 mostram que todos os entrevistados julgam necessária a avaliação dos resultados no decorrer de um projeto e dizem que não houve esse processo no caso em estudo. Apenas um citou que, mesmo avaliando os resultados, eles não seriam tão diferentes. De modo geral, os gestores consideram que é imprescindível ter uma avaliação efetiva e que o simples acompanhamento poderia ter melhorado o desempenho, principalmente em relação aos prazos.

Algumas respostas de entrevistados ilustram esse tópico:

Eu acho que é necessária a avaliação dos resultados, para detectar as causas que levaram eles e tentar sanar isso para problemas, para projetos futuros. (E2)

Há necessidade sim de fazer essa avaliação. [...] porque na hora que você faz a avaliação você tem esse *feedback*, você repensa as ações. É aquele velho problema do planejar, planejar e executar, e depois você checar, para poder planejar novamente. (E3)

É exatamente o raciocínio que eu estava colocando. Se a gente tivesse começado a analisar os resultados daquela em obra em si ou de duas ou três obras, trabalhasse isso, com certeza, teria como atuar nas demais. Essa média (de aditivos), com certeza, ia cair. (E1)

Então, podia ter avaliado e aprimorado a cada ano. Talvez no final a gente chegasse a um resultado bem melhor, porque se viu que as falhas ocorreram em todo o processo. Que, para mim, é inadmissível permanecer no erro durante anos, uma coisa que você podia reavaliar e aprimorar. (E7)

As falas referentes à indispensabilidade da constante avaliação e utilização de resultados encontram em Diniz *et al.* (2006) o argumento de que estes devem ser elementos presentes na APG, devido à busca pela eficiência e eficácia.

Nesta subcategoria, combinada com a subcategoria anterior, visão da *performance*, apreende-se o não uso efetivo de princípios da APG, pois se constatou que os resultados não foram utilizados e acompanhados suficientemente em relação a prazos e custos das obras, indicando uma gestão não voltada a resultados.

#### **4.2.3.3 Controle dos resultados**

Esta subcategoria emergiu de indagações a respeito de controles *a priori* devido às licitações e contratos. Envolve a gestão de contratos e a conveniência de certos controles. Este subgrupo está representado nas TAB. 19 e 20.

Tabela 19 – Controles *a priori* (licitações)

| Item discriminado   | Entrevistado           | %  |
|---|------------------------|----|
| Os controles <i>a priori</i> limitam as ações dos administradores.                            | E1, E2, E3, E4, E5, E7 | 86 |
| A Lei de Licitação não prejudica.   | E4, E5, E6, E7         | 57 |
| Passou da hora desses controles serem mais atualizados e flexibilizados.                      | E1, E3, E7             | 43 |
| Os controles <i>a priori</i> limitam as ações dos administradores e prejudicam os resultados. | E1, E2, E3             | 43 |
| A Lei de Licitação precisa ser revista.   | E1, E2, E3             | 43 |
| A Lei de Licitação é muito burocrática.   | E3                     | 14 |
| É necessário pensar mais na parte de fiscalização.  | E3                     | 14 |
| A Lei de Licitação é uma lei que proíbe algumas coisas dentro da administração pública.       | E4                     | 14 |
| A lei restringe mais quem quer fazer certo do que quem quer fazer errado.                     | E5                     | 14 |
| O procedimento deveria mudar (licitações).  | E6                     | 14 |
| Na obra, poderia acontecer como no pregão de inverter a fase entre habilitação e proposta.    | E7                     | 14 |
| Não tem como escapar da norma.  | E7                     | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: A soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Os gestores, em sua maioria, relataram que os controles legais nas licitações e anteriores à execução dos contratos limitam de certo modo suas ações na fase de construção das obras, prejudicando os resultados. No entanto, deixaram claro que é uma questão legal, e por isso tem que ser cumprida. De outro lado, parte dos entrevistados avaliou que não causa um prejuízo maior nos resultados, mas defendeu que a Lei das Licitações deveria ser mais flexibilizada, pois é muito burocrática, e reivindicou a adoção de novos procedimentos em relação a preços e habilitação.

Alguns depoimentos exemplificam essas ideias:

Acho que sim. Eu acho que essa lei é extremamente cruel com os administradores pelos prazos que ela impõe, pela necessidade de documentos que ela coloca. Várias vezes, os documentos precisam ser emitidos por órgãos externos à Universidade. (E3)

Na minha percepção, a rigidez da legislação que rege a licitação, de certa forma, prejudica, sim, os objetivos finais. Mas é sempre possível minimizar esse efeito. [...] A fase licitatória de uma obra é o gargalo.

Acho que limita. Tem alguns projetos de lei para uma mudança da legislação. Eu acho, por exemplo, interessante que na obra poderia acontecer como no pregão, de inverter a fase entre habilitação e proposta, porque (como é feito hoje) isso aí induz o cara para o recurso e acaba emperrando as licitações. Então, é limitativo. (E7)

Essa Lei de Licitação precisa ser bem revista, porque ela cria uma burocracia infernal no início, que depois, durante as obras, as consequências vêm. Então, muitas vezes, empresas capacitadas não conseguem entrar por causa de papelada, de documentação. A lei não leva em consideração em momento nenhum o histórico da empresa em certos contratos

Estes relatos atestam as considerações de Pinto (1997), ao sustentar que a lei que rege as licitações é excessivamente burocrática para reduzir ao máximo ações imprevistas praticadas pelo agente público executor. Esse autor diz que, tratando de licitações de obras, a lei traz como consequências grandes atrasos e custos maiores a essas obras.

Segundo Hermamm (1999), houve tentativas de mudança da lei para engradá-la na APG com maior flexibilidade, no entanto não houve alterações efetivas nesse sentido.

Para complementar a subcategoria controle dos resultados a TAB. 20 representa o controle por gestão de contrato e outros.

Tabela 20 – O gestor público e o controle por contratos e outros

| Item discriminado   | Entrevistado           | %  |
|---|------------------------|----|
| Acredita que os controles são úteis e não desviam o foco da meta. | E1, E3, E4, E5, E6, E7 | 86 |
| Privilegiou controles inúteis                                     | E2, E6                 | 29 |
| Acha que tem uma burocracia, uma formalidade (nos contratos).     | E5, E6                 | 29 |
| É necessário fiscalização mais efetiva.                           | E1, E3, E4, E5         | 57 |
| O controle pela questão legal atrapalha.                          | E1                     | 14 |
| Alguns procedimentos implantados não tiveram eficácia             | E2                     | 14 |
| A universidade funciona muito nessa questão de tentativa e erro.  | E2                     | 14 |
| Não controlou as coisas que deveria ter controlado.               | E4                     | 14 |

Fonte: dados da pesquisa

Nota: a soma das frequências é superior a 100% por ter sido possível aos entrevistados darem mais de uma resposta.

Pela pesquisa documental e pelas entrevistas, constatou-se que todas as obras inseridas no projeto são executadas por meio de contratos. Nessa fase de gestão de contratos, é que se dá o controle da execução de obras, ou seja, a fiscalização em

termos de qualidade, cumprimento dos projetos de arquitetura e engenharia e controle dos custos e prazos. É a fase em que aparecem os aditivos determinados pelos fatores apurados e identificados pelo levantamento documental.

Verificou-se que a maior parte dos gestores acredita que os controles dos resultados são úteis e não prejudicaram os objetivos. Outros julgam que há controles inúteis e controles que não tiveram a eficácia desejada o que é exemplificado pelas falas a seguir:

Assim de preciosismo em determinadas coisas menos importantes, eu acho que não chegamos a fazer, principalmente em detrimento de outros. (E4)

Talvez alguns procedimentos que foram implantados não tenham tido uma eficácia ou podem ter sido desnecessários, mas acho foi tentado. A tentativa de implantação foi para melhor, já que não houve capacitação nos outros setores também para esse gerenciamento. (E2)

Eram controles necessários e pra gente ter a estabilidade de todas as ações. Todos os controles que a gente tinha aqui eram necessários para o processo e por estar gerindo recurso público. (E3)

Alguns prazos eram inexequíveis; outros, não. Outros, a empresa não avaliou adequadamente esse prazo e fez o custo dela em torno de um turno só de trabalho, quando, às vezes, tinha que botar dois ou três turnos e aí não conseguiu cumprir o cronograma. Como a nossa fiscalização também não fiscalizava adequadamente essa execução do cronograma, não cumpria o previsto. (E4)

Assunção e Mendes (2000) sustentam que existem nos contratos mecanismos de controle servindo para uma gestão voltada para resultados. Nesses contratos, os resultados são explícitos e permitem que sejam acompanhados e avaliados permanentemente.

Um ponto fundamental do contrato e comentado pelos entrevistados é a fiscalização, que encontra em Motta (2005) sua importância. Esse autor explica que uma boa gestão de contratos abrange uma fiscalização com o monitoramento de toda a obra e com integração dos setores envolvidos, técnicos e administrativos, para que os resultados não sofram variações que impeçam o alcance das metas.

Braga (2012), dando ênfase a essa matéria, salienta que a fiscalização é o elemento chave para a gestão de contratos, pois pode afetar a eficiência e a eficácia do objeto contratado.

Esta subcategoria controle de resultados traz elementos que indicam alguns pontos da gestão voltada para resultados, como a gestão por contratos. Apurou-se que todas as obras foram licitadas e tiveram fiscalização técnica. No entanto, apreendeu-se que as licitações delimitaram as ações dos gestores, que, nesse caso, não tinham como flexibilizar, pelo seu caráter racional-legal. A fiscalização não foi tão efetiva quanto necessário, afetando a execução dos contratos.

Na seção seguinte são apresentadas as considerações finais desta pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada nesta dissertação buscou analisar a administração pública, com destaque para o projeto de expansão física de uma IFES, no âmbito programa Reuni do governo federal, visando examinar a existência de características da APG.

O projeto aqui analisado contemplou a execução de inúmeras obras, envolvendo a construção de prédios e a ampliação da infraestrutura. A unidade de análise foi uma IFES e os sujeitos de pesquisa foram os gestores das áreas responsáveis pela execução do projeto de expansão física.

O estudo enfocou, fundamentalmente, as características de planejamento, estrutura organizacional e avaliação de resultados, verificando se estas características estavam alinhadas com as da APG nas referidas áreas. A pesquisa, para atingir esse objetivo, foi descritiva com abordagem qualitativa, e utilizou como método o estudo de caso. O trabalho foi realizado por meio da análise de conteúdo, proposta por Bardin (2002), das entrevistas efetuadas com sete gestores, das quais foram extraídas e descritas as características da administração, para apurar o seu alinhamento com a APG. As entrevistas foram transcritas e resumidas em quadros, que expuseram as ideias dos respondentes por meio de categorias e subcategorias.

As categorias estabelecidas foram as características do planejamento, da estrutura organizacional e a avaliação de resultados, que tiveram seus padrões estabelecidos com base do referencial teórico de vários autores que veem a APG como uma administração por resultados. Essas categorias foram essenciais para sua análise. Das entrevistas surgiram várias subcategorias, que foram tratadas e analisadas separadamente, para se apreender os objetivos específicos e, como consequência, o objetivo geral da pesquisa.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que foi analisar com os gestores se houve na administração do projeto, uso de práticas gerenciais que tenham as características do planejamento na APG, emergiram as subcategorias: planejamento

governamental e estratégico, importância dos setores, implantação de ações de planejamento, e uso de ferramentas de gerenciamento de projetos.

A partir das declarações dos entrevistados, pôde-se perceber que o planejamento é falho já em decorrência da ausência de elementos consistentes no PPA, que implica prejuízos aos demais planejamentos. Em relação ao Reuni, no qual está incluído o plano de expansão física das Universidades, à IFES estudada, o PPA foi bastante omissivo. Apesar de ter sido estabelecido por um programa, as entrevistas deixaram claro a sua inconsistência. O planejamento estratégico foi inexistente na instituição.

Para dar relevância aos gestores entrevistados, visando examinar o complemento do primeiro objetivo específico e os demais, apareceu a subcategoria importância dos setores na implantação do projeto, na qual os respondentes frisaram que seus setores foram primordiais para a sua efetivação.

Em relação à implantação de ações de planejamento constataram-se apenas ações com base em cronogramas e orçamentos, as quais trouxeram elementos para controle de prazos e custos. Apesar de necessários e de fazerem parte daqueles utilizados na APG, foram incompletos e insuficientes. As ferramentas de gerenciamento de projetos, que tampouco foram utilizadas, poderiam ter dado mais eficiência ao projeto.

Portanto, nas características do planejamento aplicado notaram-se apenas vestígios daquelas preconizadas pela APG, apurando-se apenas um frágil PPA e o uso de um programa incompleto, que dificultaram as ações institucionais, como também um planejamento estratégico praticamente inexistente, pois foi realizado apenas um planejamento de curto prazo, e o não uso de ferramentas de gerenciamento. O imediatismo, os improvisos e a falta de uma cultura institucional motivadora para o uso desses recursos da APG foram as causas detectadas para insuficiência deles, conforme destacados por vários gestores.

Para atender ao segundo objetivo específico, analisar com os gestores, se houve na administração do projeto, uso de práticas gerenciais que tenham as características

da estrutura organizacional da APG, emergiram as subcategorias: tipificação: vertical, horizontal, descentralização, flexibilização; autonomia e capacitação.

Pôde-se constatar que houve dois organogramas. O primeiro perdurou por quase todo o projeto e o segundo que contemplou algumas mudanças. Apesar de os gestores apontarem que a estrutura é vertical, alguns deles acreditam que para o projeto eram normais os níveis hierárquicos encontrados. Quanto à primeira estrutura, é plausível dizer que era mais verticalizada e centralizada, tendo surgido diversos problemas, como o conflito decorrente da falta de definição de responsabilidades e a concentração das decisões na Pró-Reitoria de Planejamento. Na segunda estrutura, alguns dos inconvenientes foram eliminados ou suavizados, verificando-se que a passagem de uma estrutura mais vertical para outra mais horizontalizada e um pouco mais descentralizada surtiu um efeito positivo.

Quanto à flexibilização, apreendeu-se que a estrutura partiu de uma estrutura preexistente, apenas adaptando-se os setores e contratando profissionais temporariamente para atuar nesse projeto específico. Por estas ações, verificou-se uma estrutura com sinais de flexibilização, constando-se, inclusive, a alteração no organograma. No entanto, essas ações foram feitas tardiamente e o fluxo das informações, que influenciam na agilidade das mudanças não fluiu adequadamente.

Na subcategoria autonomia, os entrevistados enfatizaram que esta não existia, a não ser em questões estritamente técnicas. A hierarquia impunha uma forte interferência na autonomia e questões que poderiam ser resolvidas pelos gestores setoriais passavam obrigatoriamente pelos níveis mais altos, como a Pró-Reitoria de Planejamento e o próprio reitor. Deduz-se pelos depoimentos que o conteúdo político da administração é, em parte, responsável pela falta desse componente da estrutura organizacional da APG. Isso foi visível quando da análise da capacitação dos gestores, cuja privação também motivou a inadequada autonomia.

Verificou-se que a capacitação praticamente não existe, devido à política institucional e ao imediatismo, este para o caso do Reuni. O entusiasmo pessoal para fazer uma capacitação é pequeno, pois, em geral as funções de gestão são políticas e raros são os casos de profissionais de carreira que os ocupam, como

deixou bem claro um dos pró-reitores de planejamento, bem como outros gestores. O interesse dos servidores em se capacitar tem aumentado, motivado pela procura de aumento salarial no âmbito da política do Governo Federal, mas institucionalmente não se visualiza uma vontade de implantar um programa de capacitação para gestores que possam ter participação efetiva nos cargos de direção e nos planos e decisões da IFES.

Em relação às práticas gerenciais adotadas na administração que caracterizaram a estrutura organizacional, a pesquisa mostrou indícios de flexibilidade, mas ainda é verticalizada e centralizada, consoante os entrevistados, apesar de acharem os níveis hierárquicos necessários. Infere-se que, dentre as características da estrutura organizacional, apenas há a possibilidade de flexibilização como aspecto da APG. Pode-se deduzir que não existe capacitação direcionada para gestores, falta autonomia e a ascensão para cargos de direção está mais vinculada a questões políticas.

Ressalta-se que o terceiro objetivo específico: analisar e averiguar na execução dos contratos de obras públicas entre a IFES e empresas privadas os resultados, mostrando a relação entre os prazos e os custos contratados e os prazos e os custos reais, incluindo os aditivos e as supressões relativos às obras para o projeto de expansão física da IFES no âmbito do Reuni e o quarto objetivo específico: identificar na execução dos contratos os principais fatores que determinaram as diferenças entre os valores e os prazos contratados e os valores e os prazos reais; foram objetivos de suporte para analisar o quinto e último objetivo específico.

Para atender estes objetivos específicos de suporte, realizou-se o levantamento documental em contratos de obras entre a IFES e empresas construtoras, para computar os dados que refletem os resultados alcançados em relação a custos e prazos e os fatores que contribuíram para esses resultados. Os dados constatados foram tratados estatisticamente.

Os custos e os prazos efetivamente executados, incluindo os aditivos contratuais, foram calculados e comparados com aqueles previstos nos contratos. Foram examinados vinte contratos de um total aproximado de cinquenta obras com valores

superiores a R\$1.000.000,00. A média, a mediana e o desvio padrão de aditivos de custos foram, respectivamente, 14,83%, 13,45% e 8,68%. As supressões de custos tiveram índices pouco relevantes. Os aditivos de prazos tiveram os seguintes resultados: média, 88,75%; mediana, 99,58%; e desvio-padrão, 44,52%. Calculou-se uma probabilidade de 95% de que o intervalo de confiança de 10,73% a 18,93% contenha a média do percentual dos aditivos de custos. Para a mesma probabilidade, a média do percentual de aditivos de prazos está no intervalo de confiança de 67,75% a 109,75%. Foi evidenciado que a relação entre os aditivos de prazos e custos não é linear, e que não se pode postular que a elevação de custos tem como principal causa os ativos de prazos. Vários fatores coletados nas justificativas dos aditivos foram responsáveis pelos resultados e praticamente coincidem com aqueles verificados na literatura, sendo os de maior relevância: os projetos incompletos, alteração de projetos, quantitativos insuficientes, fiscalização e gestão das empresas contratadas.

Esses resultados e fatores foram apresentados aos sujeitos de pesquisa para verificar o quinto objetivo específico: apurar com os gestores se houve na administração do projeto a adoção de medidas que determinaram a utilização e avaliação dos resultados, com ênfase nos prazos e custos das obras, explorando os dados e os resultados levantados na execução dos contratos.

Com base nos resultados e fatores surgiram as subcategorias: visão da *performance*, avaliação e utilização dos resultados e controles dos resultados.

A grande maioria dos gestores ressaltou, na visão da *performance*, que os resultados em relação aos custos ocorreram dentro do esperado e em relação aos prazos ficaram com duração muito acima do previsto e desejado. Na percepção deles, isso gerou graves problemas para se atingir as metas do projeto de expansão, devido à não utilização dos espaços físicos dentro do tempo estabelecido no programa Reuni. É aceitável dizer que os fatores determinantes desses resultados foram causados principalmente pela ausência de um planejamento mais rigoroso e o não uso de ferramentas de gerenciamento de projetos, conforme já visto naquela categoria.

A maioria dos entrevistados com essa visão relatou que é essencial acompanhar e utilizar os resultados durante o projeto, pois acredita que melhores resultados seriam obtidos, principalmente em relação aos prazos.

Quanto ao controle dos resultados, apreendeu-se que foram realizados por meio de contratos e fiscalização, pré-elaborados na fase de licitação das obras. Os depoimentos de alguns entrevistados esclareceram que a Lei de Licitações deveria ser mais flexibilizada, pois limita a gestão, mas que para o projeto não houve maiores problemas, uma vez que suas ações não poderiam ser diferentes, pois estão vinculadas a essa lei. Verificou-se nesta subcategoria uma ação mais gerencial, pelo fato de o controle ter sido feito por contratos. No entanto, a fiscalização não adequada dificultou o cumprimento deles.

Quanto à avaliação dos resultados, encontrou-se uma gestão dentro dos moldes da APG somente pelo controle dos resultados realizado por meio de contratos. No entanto outros aspectos como a avaliação e utilização dos resultados no decorrer do projeto não ocorreram, prejudicando a ações mais gerenciais. Pode-se considerar que isso está atrelado aos outros dispositivos da APG não aplicados, como: gestão não orientada a resultados, capacitação e não uso instrumentos de gerenciamento de projetos.

Em resposta ao objetivo geral, inferiram-se na gestão do projeto de expansão física da IFES raras características administrativas alinhadas com a APG. No planejamento, uma leve prática gerencial, por ser de curto prazo, com cronogramas físico-financeiros. Na estrutura organizacional, sinais de flexibilização, com pequena descentralização e horizontalização. Na avaliação de resultados, somente o controle por contratos.

As limitações desta pesquisa estão na concentração do estudo nas características da administração pública em apenas alguns setores de uma IFES e dentro de um único projeto de expansão física e na carência de pesquisas sobre a avaliação de modelos de administração pública instalada nos organizações do Estado, não permitindo, deste modo, a generalização dos resultados.

Propõem-se pesquisas em organizações públicas de várias áreas, como Educação, Saúde e Segurança, para que se examinem se as características da administração, com destaque para o planejamento, a estrutura organizacional e a avaliação de resultados referentes à qualidade e atendimento ao cliente, estão dentro das premissas da APG. Outros trabalhos poderão ser estendidos nesta perspectiva para análise da governança pública e *accountability*. Estes trabalhos poderão contribuir para motivar avanços na administração pública no Brasil.

Esse desenvolvimento é fundamental, uma vez que a gestão pública contemporânea no Brasil tem sido questionada e é considerada um dos pontos imprescindíveis para uma evolução efetiva das organizações governamentais. As crises vivenciadas no país podem ser decorrentes de uma enorme crise de gestão.

A separação real entre o administrador e o político, enfatizada por Weber na Burocracia, juntamente com a APG, a vertente da governança pública e a *accountability* são, entre outros, princípios importantes para se conseguir implementar as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade. A administração pública deve evoluir para transformar suas ações em respeito à ascensão da democracia e dos direitos dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração Pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 173-199.
- ALDAY, Hernan Edgardo Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p. 9-16, maio/ago. 2000. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v3\\_n2/o\\_planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2014
- ação estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p. 9-16, maio/ago. 2000. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v3\\_n2/o\\_planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2014
- AMBONI, Nério; Andrade Rui Otávio Bernardes de. **Estratégias de gestão**. Rio de Janeiro: Campus, 2009. 276 p.
- ANTUNES, Pedro Alexandre Lopes Dias. **Desvios de prazos e de custos na execução de empreitadas de obras públicas**. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, Portugal, 2012.
- ASSUNÇÃO Maria Aparecida de; MENDES, Paule Jeanne Vieira. Mudança e gestão de processo em organização pública. Painel: gestão estratégica para excelência organizacional de órgãos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2000, Santo Domingo, Rep. Dominicana. **Anais...** Santo domingo: CLAD, 2000. Disponível em: <<http://aurelio.pro.br/qualidade/clad0038538.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2014.
- BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**: curso técnico de gestão pública. il. Cuiabá: UFMT, Curitiba: UFPR, 2008. 110p. Disponível em: <[http://ftp.comprasnet.se.gov.br/sead/licitacoes/Pregoes2011/PE091/Anexos/servi%E7o\\_publico\\_modulo\\_I/Nocoes\\_de\\_Administracao\\_Publica.pdf](http://ftp.comprasnet.se.gov.br/sead/licitacoes/Pregoes2011/PE091/Anexos/servi%E7o_publico_modulo_I/Nocoes_de_Administracao_Publica.pdf)>. Acesso em 16 jul. 2014
- BAETA, André Pachioni. Auditoria de obras públicas. In: Modulo 1: **Orçamento de obras Públicas**. Aula 1: Introdução ao curso e conceitos e propriedades do orçamento de obras. 2. ed. il. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. 28 p.
- BARBOSA, Christina; NASCIMENTO, Carlos Augusto Dornellas do; ABDOLLAHYAN Farhad; PONTES, Ronaldo Miranda. **Gerenciamento de custos em projetos**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011. 172 p.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 , Casagraf, 2002. p.

BEREZOWSKI, André Mainardes. Análise dos custos de obras públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 16., 2011, Cuiabá. **Anais...** São Paulo: SAOP, 2011.

BLISKA, Anita Vera; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. A administração pública gerencial. In: CONGRESO CRUZANDO FRONTERAS: TENDENCIAS DE CONTABILIDAD DIRECTIVA PARA EL SIECULO. 21, 2011, Leon, Espanha. **Anais...** Disponível em: <<http://www.intercostos.org/documentos/Trabajo174.pdf>>. Acesso 20 jan. 2015.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Aspectos preventivos na gestão de contratos administrativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3228, 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21667>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Decreto 6096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. **Diário Oficial da União, Brasília, 25/04/2007**, p. 7.

BRASIL. Lei 8666/1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 15 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria do orçamento federal. **Manual técnico de Orçamento, 2012**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto/MTO\\_2012.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto/MTO_2012.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Brasília: MP, 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/publicacao\\_slti\\_mgp-sisp-versao\\_1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/publicacao_slti_mgp-sisp-versao_1.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública**. Brasília, MPOG, Seges, 2009. Versão 1/2009. 42 p. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/anexos/carta\\_de\\_servicos\\_24\\_05\\_web.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/anexos/carta_de_servicos_24_05_web.pdf)>.

BRASIL. Ministério do planejamento. Secretária de planejamento e investimentos estratégicos. **Manual de elaboração do plano plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007. p.1-59. Disponível: <[http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Portaria 117 de 12 de novembro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/981112\\_port\\_117.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/981112_port_117.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 500 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos . Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro 6. ed. 2005a. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas . p. 21-75.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro, 6. ed. 2005b. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. p. 237-267.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1, p. 5-25. jan./abr.1997.

Disponível em:

<[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2751](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2751). Acesso em: 25 ago. 2014

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, mar./abr. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, 2002. p. 29-36.

<[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

CABRAL, Ana Lúcia Mota Viana, Estudo de modelo de gestão de eficácia de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. 7., Brasília, 2002. **Anais...** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 118-137. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055490.PDF>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

CABRITA, André Filipe Nunes. **Atrasos na construção: causas, efeitos e medidas de mitigação**. 2008. 161 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. 2008.

CAMPOS, Cesar Cunha. Gestão inovadora na administração pública. In: **Gestão pública: cadernos da Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro, n. 6, ano 2, 2008. p. 6-7. Rio de Janeiro: FGV.

CARDOSO JUNIOR, João Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011.

CARDOSO, Roberto Sales. **Orçamento de obras em foco: um novo olhar sobre a engenharia de custos**. São Paulo: Pini, 2009. 480 p.

CARNEIRO, Margareth Fabíola dos Santos. **Gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010. 440 p.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 82 p.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/Jun. 2007.

CROSBY, Philip Bayard. **Qualidade e investimento**: a arte de garantir a qualidade. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olimpo Editora, 1991. p. 1-38.

DENZIN, Norman Kent ; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artemed, 2006.

DINIZ, Josediton Alves; RIBEIRO FILHO, José Francisco; DIENG, Mamadou; SANTANA, Ed Wilson Fernandes de. **Gestão por resultados na administração pública**: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

DINSMORE, Paul Campbell; BREWIN, Jeannete Cabanis. **Manual de Gerenciamento de Projetos**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009. 498 p.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação. **Revista da administração pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev.2014.

FARIAS, Pedro César Lima de. Regulação e modelo de gestão. In: **Balancão da reforma do estado no Brasil**: a nova gestão pública, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, 2002. p. 95-101. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014

FLEURY, Newton Meyer. Formalização e avaliação de estratégias nas organizações do setor público. In: **Gestão pública**: cadernos da Fundação Getúlio Vargas, Projetos. Rio de Janeiro, n. 6, ano 2, 2008. p. 18-23. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6912/308.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso: 12 jan. 2015.

FURTADO, Maria Alice Pinheiro; FORTUNATO, Graziela Xavier; TEIXEIRA Aridélmo. **Gestão pública e de projetos**: um estudo sobre a percepção dos gestores no gerenciamento de projetos no governo do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <[www.uff.br/sg/index.php/sg/article/download/V6N2A6/V6N2A6](http://www.uff.br/sg/index.php/sg/article/download/V6N2A6/V6N2A6)>. Acesso em: 10 out. 2014.

- GARCIA, Luciana Emília Machado. **Avaliação de orçamentos em obras públicas**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Construção Civil) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- GIACOMO, Waldemar Álvaro Di. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Interfaces Brasil Canadá**. Rio Grande, n. 5, p.155-170. 2005.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 314p.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresa – RAE**, São Paulo, v. 35, v. 2, p. 57-63, jul./ago. 1995.
- GOMES, Maria Lucineide Serpa; OLIVEIRA, Francisco Correia. **Revista de Ciências da Administração**. São Paulo, v. 12, n. 28, p. 105-126, set./dez. 2010.
- HERRMANN, Isadora. **Revista da administração**. Licitações Públicas no Brasil: explorando o conceito da ineficiência por desenho. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 29-28, abr./jun. 1999. Disponível em:  
<[http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=103](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=103)>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- JUND FILHO, Sérgio Lopes. **As novas doutrinas de administração pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos programas governamentais**. 2002. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração pública) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3420/CAPA%20DA%20DISSERTACAO%20FGV%202.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão. IN: In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005. **Anais...** Santiago, CLAD, 2005. Disponível em:  
<<http://siare.clad.org/fulltext/0052306.pdf>>
- KETTL, Donald F. Revolução global: reforma da administração do setor público. IN: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro 6. ed. 2005. Rio de Janeiro: editora Fundação Getulio Vargas. p. 75-121.
- LIMA, Sandra Maria Perón de; VILLARDI, Beatriz Quiroz. Como Gestores Públicos de uma Instituição Federal de Ensino Superior Brasileira aprendem na prática a desenvolver suas Competências Gerenciais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais ...**Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em:  
<<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2613.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2014.

LIMMER, Carl Vincent. **Planejamento, orçamentação e controle de projetos**.

Editora Livros, Técnicos e científicos. Rio de Janeiro, 1997. 225 p.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 1, p. 42-72, jan./abr.1997. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

MATOS, Fátima Regina Ney; LIMA, Afonso Carneiro. Organizações modernas e a burocracia: um a “afinidade eletiva”? **Revista de administração Empresa, RAE-eletrônica**. São Paulo, v. 6, n. 2, art.14, jul./dez. 2007. Disponível em:

<[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S167656482007000200007.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S167656482007000200007.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Magalhães, 2003. 111 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Doutrina: Contrato de gerenciamento e Novo sistema para a realização de obras públicas. **Revista dos Tribunais**, ano 69, v. 533, mar. 1980.

Disponível em: < <http://www.sinaenco.com.br/downloads/Doutrina.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2014.

MELLO, José Carlos Martins Ferreira. **Negociação baseada em estratégia**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. 147 p.

MENDES, Paule Jeanne Vieira. **Flexibilidade organizacional**: análise de uma experiência de organização e divisão do trabalho por processo em ambiente de P&D. 2002. 126 f. Dissertação (Mestrado profissional em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

MONTEIRO, Manuel Oliveira. **Processos de obras de infraestruturas viárias municipais**: uma análise dos desvios de custo e de prazo. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Planejamento Municipal), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal, 2010.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999

MOTTA, César Augusto Pinto. Qualidade das obras públicas em função da interpretação e prática dos fundamentos da Lei 8.666/93 e da legislação correlata. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 10., 2005, Recife. **Anais...** Recife: SINAOP, 2005.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 256 p.

MOTTA, Paulo Roberto. Organização e mudança no setor público: restrições e possibilidades. In: **Cadernos da Fundação Getúlio Vargas: Gestão pública**. Rio de Janeiro, n. 6, ano 2, 2008. p. 39 - 42.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. 224 p.

MUNIZ, Sérgio Tadeu Gonçalves. Flexibilidade organizacional e novos modelos de gestão: sinergias e complementaridades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 21., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo, ABREPO, 2001. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001\\_TR15\\_0403.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR15_0403.pdf)>. Acesso em: 30/09/14.

NADER, Rosa Maria. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005. **Anais...** Santiago, CLAD, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0053502.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2014

NEIVA, Ana Amélia Vinagre; CAMACHO Sônia M. da Gama. **Controles internos na etapa de elaboração de projeto básico no sistema de produção de obras públicas**, João Pessoa, 2006. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Controles%20internos%20no%20projeto%20b%C3%A1sico.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2014.

NUNES, Wanda Claudia Galluzzi; FREIRE, André Escovedo. Auditoria de projetos: análise econômica das obras públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. 7., Brasília 2002. **Anais...** Brasília, Tribunal de Contas da União, 2002. p. 190 -207. Disponível: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055490.PDF>>. Acesso em 15 jul.2014.

OLIVEIRA (Mírian); FREITAS (Henrique). Melhoria da qualidade da etapa de projeto de obra de edificação: um estudo de caso. Produção industrial e de serviços. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997. Angra dos Reis. **Anais...** Angra dos Reis, ANPAD, 1997, 15 p.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3ª ed. Brasília, Editora MH Comunicação, 1994. 436 p.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**: uma visão de especialistas. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração pública) – Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11825em>>. Acesso em: 29/09/2014.

PACHECO, Regina. Inovação na gestão pública federal: o prêmio Hélio Beltrão. In: **Balanco da Reforma do Estado no Brasil**: a Nova Gestão Pública. Brasília.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, 2002. p. 103 -113. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf)>. Acesso em: 27/08/14.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração eletrônica**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PINTO, Eduardo Jardim. **Lei das licitações públicas**: instrumento de controle versus instrumento de ação. 1997. 238f. Dissertação (Mestrado em administração pública) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/31350/000155718.pdf?sequence=1>> Acesso em: 3 mar. 2015.

PISA, Beatriz Jackiu; OLIVEIRA Antônio Gonçalves. Gestão de projetos na administração pública: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 1., 2013, Curitiba, **Anais...** Curitiba: UTFPR, 2013. Disponível em: <[http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpsd/pdf/snpsd2013/Beatriz\\_Jackiu.pdf](http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpsd/pdf/snpsd2013/Beatriz_Jackiu.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2014.

PISTICELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade pública**: Uma abordagem da Administração Financeira Pública. 8. ed. São Paulo, Atlas, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x* principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro, 6. ed. 2005. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. p. 39-73.

RODRIGUES, César de Souza. **Contribuição à gestão de contratos para reforma de imóveis utilizados pela administração pública**. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado da Escola de Engenharia), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SAMPIERE, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernandez.; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. p.1-213.

SANTOS, Clésio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 171 p.

SANTOS, Débora de Goes; HEINECK, Luiz Fernando Mählmann. Metodologia para identificação ou incorporação de atividades facilitadoras para continuidade dos processos de produção, utilizando-se de ferramentas gerenciais visuais: estudos de caso na construção civil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., Florianópolis, 2004. **Anais...** Florianópolis: ENEGEP, 2004.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.349-367, mar./abr. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf\\_](http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf_). Acesso em: 25 ago. 2014.

SILVA, Carlos Eduardo de Souza e. Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 211-228, jul./set. 1994.

SILVA, Fabiula Meneguete Vides da Silva. A transição para a gestão universitária: o significado das relações interpessoais. **Revista da Administração FACES Journal**. Belo Horizonte, v. 11, n. 4, p. 72-91, out./dez. 2012.

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. **Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão**. 2002. 97 f. Dissertação (Mestrado em administração) – Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5277>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SOTILLE, Mauro Afonso; MENEZES, Luís César de Moura; XAVIER, Luiz Fernando da Silva; PEREIRA, Mário Luis Sampaio. **Gerenciamento do escopo em projetos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007. 152 p.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. **A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006**. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos72007/563.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

SPINK, Peter. Possibilidades Técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005b. p. 141-172.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**, 3. ed., Brasília, 2013. 96 p. Disponível: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2545893.PDF>>. Acesso 27 jun. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisas em ciências sociais**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VALLE, André Bittencourt; SOARES, Carlos Alberto Pereira; FINOCCHIO JUNIOR, José; SILVA, Lincoln de Souza Firmino da. **Fundamentos do gerenciamento de projetos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010. 172 p.

VERGARA, Silvya Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 90 p.

WAHRLICH, Beatriz Maria de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 27-75 abr./jun. 1974. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5965/4625>>. Acesso em: 10 set. 2014.

WEBER, Karl Emil Maximilian. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Editora da UNB, 1999. 426 p.

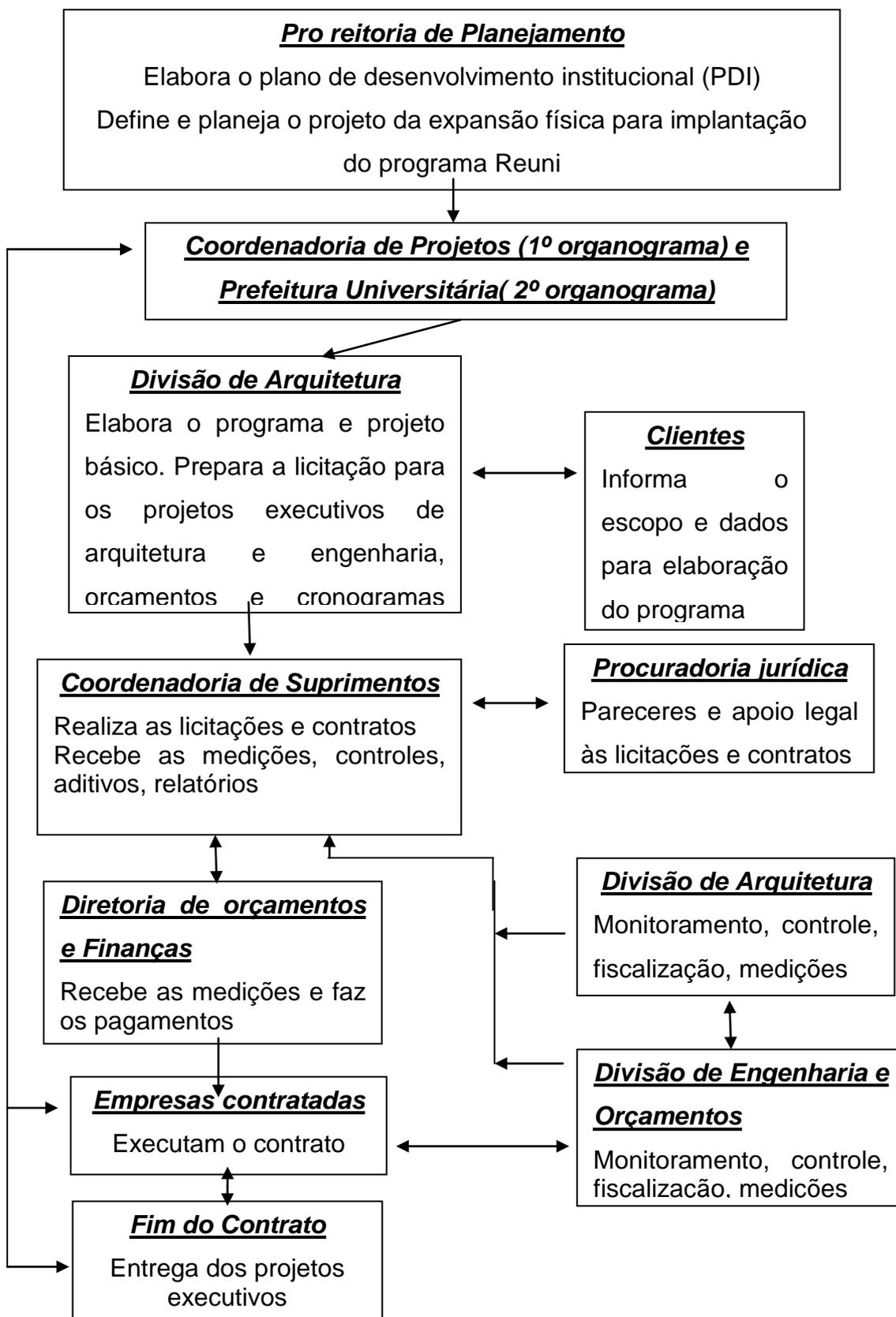
YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

## APÊNDICES

|  |            |
|--|------------|
| <b>APÊNDICE A – Fluxograma para elaboração de projetos .....</b> | <b>120</b> |
| <b>APÊNDICE B – Fluxograma de execução de obras .....</b>        | <b>121</b> |
| <b>APÊNDICE C – Roteiro básico de entrevistas .....</b>          | <b>122</b> |

## APÊNDICE A – Fluxograma para elaboração de projetos

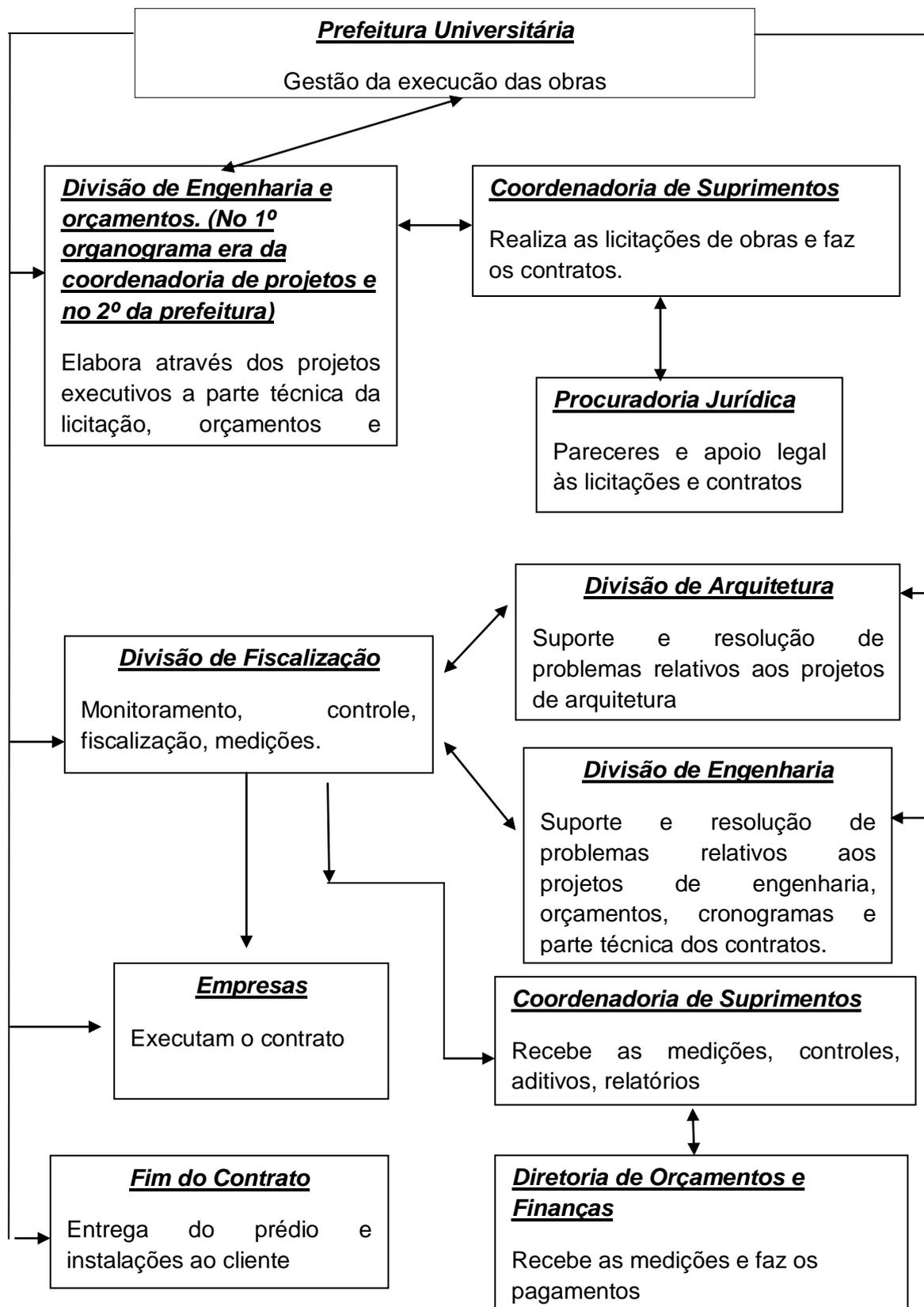
Figura 4 - Fluxograma para execução de projetos de obras e instalações



Fonte: elaborada pelo autor

## APÊNDICE B – Fluxograma de execução de obras

Figura 5 - Fluxograma para execução de obras e instalações



Fonte: elaborada pelo autor

## **APÊNDICE C – Roteiro básico de entrevistas**

Estas entrevistas fazem parte da metodologia de um projeto de pesquisa de mestrado na área de administração cujo título é: análise de aspectos da administração pública no projeto de expansão física de uma Instituição Federal de Ensino Superior.

A pesquisa abrangerá alguns aspectos da administração pública, em relação às características do planejamento, da estrutura organizacional e avaliação de resultados, para analisar o seu alinhamento com as características da Administração Pública Gerencial (APG).

Observe-se que as entrevistas serão gravadas e única e exclusivamente utilizadas para se obterem dados para a pesquisa, que serão interpretados e descritos na dissertação, com total privacidade dos aspectos pessoais dos entrevistados.

A participação é totalmente voluntária com assinatura pelo pesquisador e pelo participante de um termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). Observe-se que as entrevistas serão gravadas e posteriormente transcritas.

A seguir solicitam-se informações dos indivíduos que serão entrevistados e apresenta-se o roteiro das perguntas sobre os temas de interesse.

### **Dados dos Entrevistados**

Idade:

Função:

Tempo de serviço na instituição:

## Roteiro Básico

### A – Características do planejamento

- 1) Como se deu a implementação administrativa do programa Reuni ao nível federal? O programa Reuni foi pré-estabelecido no plano plurianual do Governo Federal?
- 2) V.S.<sup>a</sup> considera que há um planejamento estratégico institucional? Como se deu a implementação do projeto de expansão física ao nível institucional em relação ao planejamento?
- 3) Quanto à exposição ao nível institucional das metas e objetivos a serem alcançados especificamente sobre o projeto de expansão física, como V.S.<sup>a</sup> percebeu o interesse da comunidade universitária?
- 4) Em relação ao projeto de expansão física da instituição dentro do Reuni, qual a sua opinião sobre importância da participação de seu setor na implantação do projeto?
- 5) Qual a participação do seu setor na fase de planejamento da implantação do projeto de expansão física da instituição dentro do Reuni?
- 6) Como se deu a implementação do projeto de expansão física, ao nível setorial, em relação ao planejamento?
- 7) Como se deram as ações de planejamento no seu setor para realização das tarefas a ele atribuídas ?
- 8) Em sua opinião, quanto à exposição aos setores responsáveis pelo projeto de expansão física, como foram recebidas as metas e objetivos pelos agentes públicos responsáveis pela sua execução? No seu entendimento houve compreensão das devidas prioridades do projeto?

9) Em sua opinião, as metas e objetivos do seu setor para o projeto de expansão física estavam bem claras e alinhadas com a pró-reitoria de planejamento e demais setores necessários à implantação do projeto de expansão física?

10) Foram utilizadas ferramentas de gerenciamento de projetos no planejamento?

Discorrer sobre o assunto em relação aos processos adotados.

11) O que impede em sua opinião, se foi o caso, a adaptação de técnicas gerenciais de planejamento utilizadas na administração privada que poderiam ser utilizadas com êxito na administração pública?

12) Quanto aos “clientes” das obras inseridas no projeto, como V.S.<sup>a</sup> percebeu o interesse, a participação e o acompanhamento da execução das mesmas?

13) Como V.S.<sup>a</sup> percebeu o atendimento aos “clientes” nos projetos de obras inseridas no Reuni, dentro das limitações de espaço, tempo e orçamento?

## **B – Características da estrutura organizacional**

14) Em relação à estrutura organizacional setorial, como ela foi concebida e quais as vantagens e problemas encontrados para a implantação do projeto de expansão física?

15) Como V.S.<sup>a</sup> percebe a política de capacitação dos gestores e profissionais na Instituição? Há um incentivo à capacitação para os servidores assumirem postos de gestão?

16) Em sua opinião a estrutura é muito verticalizada, que dificultam ações mais rápidas e eficientes? Se for o caso, seriam as normas, regulamentos que induzem esta estrutura?

17) Como V. S.<sup>a</sup> considera na estrutura utilizada a autonomia e as decisões dos gestores?

18) Como V.S.<sup>a</sup> considera o fluxo de informações e as relações dentro da estrutura organizacional setorial objetivando o alcance das metas e da importância do projeto?

19) Como V.S.<sup>a</sup> considera o fluxo de informações e as relações com os interessados no projeto de expansão física?

**C – Avaliação de resultados** (Serão apresentados aos entrevistados os resultados em relação a prazos e custos)

20) Pelos resultados apresentados em relação aos custos e prazos de obras, como V.S.<sup>a</sup> percebe *performance* desses resultados?

21) V.S.<sup>a</sup> acha que é necessário a avaliação de resultados? Em que sentido foi avaliado o projeto de expansão física?

22) Em sua opinião, a utilização dos resultados à medida que se implantava o projeto de expansão física poderia ter efeitos positivos na eficiência e eficácia do projeto em relação a custos e prazos?

23) Em sua opinião, quais são as principais causas administrativas internas dos fatores que determinam as diferenças entre custos e prazos contratados e custos e prazos realmente efetivados nas obras do projeto de expansão física?

24) V.S.<sup>a</sup> considera que algumas decisões políticas podem causar problemas nos resultados em relação a custos e prazos das obras?

25) Na implantação do projeto, V.S.<sup>a</sup> acha que em algum momento o gestor público pode ter perdido o foco nas metas e resultados privilegiando, na maioria das vezes, controles inúteis? Por que, se for o caso, isso acontece?

26) V.S.<sup>a</sup> considera que os controles *a priori*, por exemplo nas licitações, limitam as ações dos administradores e prejudicam os resultados *a posteriori*?