



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE GESTÃO: UMA ANÁLISE NO INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE – IFSUL

**Maria Inês Gonçalves Medeiros
Liliana Gonçalves Terra
Elaine Garcia Dos Santos
Rodrigo Serpa Pinto
Gustavo Santos Dos Santos**

RESUMO

O objetivo geral definido deste trabalho é identificar o tipo de estrutura organizacional, o modelo de gestão e como se dá o processo de tomada de decisão no âmbito do IFSUL, com base na adaptação dos modelos propostos por (BURNS e STALKER, 1960) e (SILVA, 2005). A amostra da pesquisa foi colhida através de entrevista com a Pró-Reitoria Adjunta de Administração e seus colaboradores. Com o resultado da pesquisa, concluiu-se que a organização apresenta, segundo os fatores divisão do trabalho, especialização, e padronização, características da estrutura mecânica. Já nos fatores centralização e processo decisório e identidade organizacional, a organização apresenta características comuns à estrutura orgânica e mecânica. Quanto à identidade organizacional, os entrevistados percebem a instituição com características típicas da burocracia, mas também indicam certa flexibilidade, ao afirmarem que a instituição procura agir pró-ativamente, de forma inovadora, apesar do acúmulo de trabalho e escassez de servidores em alguns setores. Conclui-se que a organização, apesar de sua natureza burocrática, vem buscando atingir seus objetivos e metas, procurando adotar uma postura mais flexível, típica da estrutura orgânica e compatível com o referencial do modelo de gestão gerencial das modernas práticas da administração.

Palavras-chave: Estrutura Organizacional. Modelos de Gestão. Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta o atual contexto da gestão pública, as práticas atuais e tendências, que apontam para os novos rumos da gestão pública. Tem como objetivo identificar o tipo de estrutura organizacional, como se dá o processo de tomada de decisões e investigar o modelo de gestão atual do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, sob a ótica dos colaboradores da Pró-Reitoria de Administração, considerando os fatores divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização e processo decisório, e identidade organizacional, com base na adaptação dos modelos propostos por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005).

O estudo aborda, ainda, os modelos básicos de gestão: patrimonialista, burocrática e gerencial, a par de enfatizar a importância de planejar, estabelecer prioridades, controlar, agir com disciplina, utilizar as diferentes ferramentas de controle e gestão, na busca de soluções inovadoras para as organizações públicas, visando aumentar a qualidade dos serviços prestados à comunidade. Tem, ademais, a intenção de contribuir para que os gestores do IFSUL possam, com maior facilidade, encontrar os meios para que o trabalho realizado dentro da instituição seja executado de forma ágil, eficaz e sobretudo qualificada.

Este estudo justifica-se pela necessidade de identificar e compreender a formação estrutural do IFSUL, com o intuito de apurar informações que possam tornar-se relevantes para o planejamento, tomada de decisões e sucesso organizacional. Constata-se que pouco conhecimento tem sido produzido com relação à gestão de empresas públicas, embora este seja um tema da atualidade, merecedor de reflexão e geração de soluções que auxiliem as organizações públicas a gerenciar seus processos de forma mais responsável, baseada nas ciências administrativas, buscando promover melhorias na organização, bem como cumprir seu papel perante a sociedade.

A pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória, e caracteriza-se como qualitativa, pois objetiva descrever o modelo de estrutura organizacional do IFSUL, a fim de explorar e analisar a atual situação do modelo de gestão, buscando novas possibilidades frente as mudanças contextuais e pragmáticas que vive a gestão pública. Os procedimentos técnicos utilizados foram levantamento bibliográfico e documental, paralelamente a coleta de dados empíricos.

A coleta de dados ocorreu através de entrevista semi-estruturada, com questões estruturadas e adaptadas conforme os modelos de Burns e Stalker (1960) e Silva (2005). A análise, interpretação dos dados e a geração dos resultados, considerando os fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização e processo decisório, e identidade organizacional.

Os resultados indicam que a organização, apesar de sua natureza burocrática, vem buscando atingir seus objetivos e metas, procurando adotar uma postura mais flexível, típica da estrutura orgânica e compatível com o referencial do modelo de gestão gerencial das modernas práticas da administração.

2 ADMINISTRAÇÃO E/OU GESTÃO PÚBLICA

Para facilitar a compreensão, primeiramente conceituaremos administração pública, que segundo Wilson (apud SANTOS, 2006), é a execução minuciosa do Direito Público. Em sentido institucional, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido funcional, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em

geral; em sentido operacional, o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Na visão de Amato (1971), administração pública é a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

Segundo Meirelles (1985), em sentido lato, administrar é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheias. Quando os bens geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são coletivos, realiza-se administração pública. Assim, afirma que “a gestão pública é exercida através de atos. Definidos como ato de império, ato de gestão e ato de expediente”. (MEIRELLES, 1985, p.58).

Ato de império – é todo aquele que contém uma ordem ou decisão coativa da administração para o administrado – por exemplo, um decreto expropriatório

Ato de gestão – é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados – tais como despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionários, as autorizações e permissões em geral.

Ato de expediente – é todo aquele de preparo e movimentação de processos, recebimento e expedição de papéis e de despachos rotineiros, sem decisão do mérito administrativo. Para a prática desses atos, principalmente os de império e de gestão, o agente deve ter investidura e competências legais.

Por natureza, a gestão pública possui um encargo de despesa, de conservação e de aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. O objetivo único da gestão pública é o bem comum da coletividade administrada. O gestor público deve observar sempre que todas as suas atividades devem estar orientadas e/ou voltadas para o bem comum.

2.1. Princípios da Administração Pública

O art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, cita alguns princípios básicos que norteiam a gestão pública, a saber: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Gasparini (1995) amplia e conceitua os princípios:

Legalidade – está associada à gestão pública em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do seu autor;

Impessoalidade – qualquer atividade de gestão pública deve ser dirigida a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza;

Moralidade – os atos e atividades da administração pública devem obedecer aos princípios morais; estes estão intimamente ligados ao conceito do bom administrador, ou seja, aquele que busca o melhor e mais útil para o interesse público;

Publicidade – este princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública, para conhecimento, controle e início dos seus efeitos. O instrumento oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos. Em geral, são utilizados Diários Oficiais;

Eficiência – este princípio preza pela eficácia e racionalidade do serviço público, sendo que o servidor deve agir com presteza visando a melhoria do serviço público e a qualidade dos serviços prestados;

Segue-se além dos 5 princípios básicos apresentados, outros princípios que fazem parte da Administração Pública:

Finalidade – impõe-se à administração pública a prática de atos voltados para o interesse público;

Continuidade – os serviços públicos não podem parar, pois as necessidades da população não param. Existem dispositivos legais que dão direito ao consumidor de ser ressarcido por empresas prestadoras de serviços públicos na falta ou inadequação dos serviços;

Indisponibilidade – o detentor da disponibilidade dos bens e direitos públicos é o Estado, e não seus servidores;

Igualdade – todos os cidadãos são iguais perante a lei e, portanto, perante a administração pública.

2.2 A Trajetória da Administração Pública Brasileira

A trajetória da Administração Pública Brasileira está ligada ao fato de que, tanto a Administração Pública, quanto o próprio Estado brasileiro, foram fundados sob a influência patrimonialista, herança da cultura lusitana.

Segundo Guerreiro-Ramos (1983) o termo patrimonialismo, em sentido amplo, expressa a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado. A apropriação pode ser de recursos, poder ou benefícios públicos.

Portanto, o Estado e a Administração Pública brasileiros, nasceram patrimonialistas e, ao longo de três séculos, reproduziram os vícios do Estado português, sendo, assim, regidos pela centralização, regulação e forte influência da Igreja.

A Administração Pública Brasileira iniciou-se pautada no sistema de privilégios, conforme descreve Faoro (1984: p. 249-52, e 256):

Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. Os fidalgos de alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regente. [...] Vinham a seguir a chusma de satélites; mosenhores, desembargadores, legistas, médicos, empregados da casa real, os homens do serviço privado e protegidos de D. João. Eram os vadios e parasitas que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: “comer a custa do Estado e nada fazer para o bem da nação”. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. [...] A carapaça administrativa, enorme e inútil, [...] não esgotou as atividades da corte. [...] A transmigração superpôs à estrutura social existente a estrutura administrativa do cortesão fugitivo, com os renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga. [...] A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluída realidade americana: criar um Estado.

Prevalciam o paternalismo e o nepotismo, que empregava usando critérios de seleção e provimento como o *status*, parentesco e favoritismo. Nem com o advento da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1º de novembro de 1889, a situação da administração pública brasileira mudou muito.

Mesmo com a autonomia dos estados e a demarcação constitucional dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a política dos governadores, sustentada pelo coronelismo, passou a exercer mais influência junto ao governo central, estabelecendo uma relação clientelista entre o estado e a sociedade.

Em 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, para ser o principal agente modernizador, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o mérito. Esse processo foi orientado pela racionalização dos métodos, segundo padrões burocráticos. Tal iniciativa representou um avanço, mas as forças tradicionais de índole patrimonialista continuaram predominantes na administração e política brasileiras.

Na década de 40, no governo de JK, período de grandes realizações, impôs à máquina administrativa soluções rápidas e ágeis. Sob este argumento, em caráter temporário, surgiram conselhos, grupos executivos e comissões. Logicamente abriu-se um espaço a conveniências políticas de empregar, nomear, resultando no crescimento de órgãos e quadros em detrimento do sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política clientelista (LAMBERT, 1970).

O Regime Militar implantado em 1964 tinha como compromisso básico o melhoramento da máquina administrativa pública. Houve uma radical estruturação da administração pública federal, baseada nos princípios de planejamento, organização, centralização decisória e normativa, e descentralização funcional.

O objetivo era operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento econômico. Sob o regime autoritário, predominaram a racionalidade funcional e a tecnoestrutura.

Neste período, de fato, houve modernização administrativa, devido à ruptura entre a política e a administração. No entanto, o regime militar livrou o estado do patrimonialismo político e levou-o à influência patrimonialista tecnocrática. Na verdade, houve uma troca: a cultura patrimonialista permaneceu.

A Nova República herda um modelo tecnocrático de administração pública e o desafio de resgatar a capacidade de formular e implantar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia. Esse período pós-militar, voltado à redemocratização, fez com que o patrimonialismo tecnoburocrático desse lugar ao patrimonialismo político-corporativo. De lá para cá, o que se vive é uma sucessão de alianças político-partidárias, em busca de recursos e influências sobre a administração pública. O serviço público é marcado pela politização, sendo concedidos privilégios incompatíveis com a racionalidade burocrática.

O que se percebe ao longo da história da administração pública é que o *ethos* patrimonialista está presente, tanto na administração racional e técnica, quanto na administração politizada, como afirma Schwartzman (1987, p. 58):

Um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro as administrações politizadas, deficientes e desmoralizadas, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social.

O que existe é um grande sentimento de desesperança e descrédito no setor público. Enquanto se discutem estratégias de inovação gerencial, não podemos esquecer da condição de portadora de influências patrimonialista da administração pública.

2.3 Estrutura Organizacional

Entende-se por estrutura organizacional a forma como a organização se articula para desenvolver suas atividades. Não existe uma estrutura organizacional ótima, ela precisa ser flexível para se ajustar ao momento que a organização está vivenciando, a fim de suprir suas necessidades. A estrutura organizacional não é estática, ela está sujeita a interferências

externas, como o ambiente em que está inseridas, e internas, como a estratégia adotada, a tecnologia disponível e o potencial humano.

O objetivo primeiro deste estudo é identificar o tipo de estrutura organizacional do IFSUL e para tanto utilizaremos os subsídios fornecidos pelos autores Burns e Stalker (1960), que concluíram que as organizações classificam-se em mecânicas e orgânicas.

Mecânicas – Nessas organizações as atividades são divididas em tarefas separadas por especialidades. A centralização é bastante evidente, útil como forma de assegurar a hierarquia de autoridades. A organização possui muitas regras, regulamentos e controles. A variabilidade humana e sua personalidade são traduzidas como fonte de ineficiências e inconsistências. Organização do tipo conservadora.

Orgânicas – O trabalho é desenvolvido em grupos ou equipes, que recebem menos ordens, com a comunicação ocorrendo em todos os níveis da organização. A variabilidade humana é utilizada para estimular a tomada de decisões. A supervisão direta é menor e a quantidade de regras formais também. Como o trabalho em equipe privilegia a troca, o aprendizado é contínuo. Organização do tipo flexível.

As organizações mecânicas melhor se adaptam ao ambiente estável, e as orgânicas melhor se enquadram em ambientes turbulentos. E para ambientes em transformação é recomendável um misto de ambas as organizações (BURNS e STALKER, 1960).

Utilizaremos ainda as diferenças entre estruturas mecanicistas e orgânicas evidenciados por Silva (2005, p. 374).

Características e Condições Mecanicistas – Cargos estreitos em conteúdo; muitas regras e procedimentos; claras responsabilidades; hierarquia; sistemas objetivos de recompensas; critérios objetivos de seleção, informal e impessoal. Tarefas e metas conhecidas; tarefas divisórias; desempenho por medidas objetivas; empregados responsivos e recompensas monetárias e autoridade aceita como legítima.

Características e Condições Orgânicas – Cargos amplamente definidos; poucas regras e procedimentos; responsabilidades ambíguas; sistemas subjetivos de recompensas; sistemas subjetivos de seleção, informal e pessoal. Tarefas e metas vagas; tarefas divisíveis; desempenho por medidas subjetivas; empregados motivados por necessidades complexas e autoridade desafiada.

2.4 Modelos de Gestão

Segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, **gestão** é o ato de gerir, administrar. **Administrar** é governar, reger, ordenar os fatores de produção e controlar sua eficiência e produtividade para obterem-se determinados resultados.

Baseado nessa definição pode dizer que o modelo de gestão é a forma pela qual empresas organizam suas atividades, com o auxílio de procedimentos, normas, regras e ferramentas, as quais devem estar alinhadas à missão, visão, crenças e valores.

Assim como a gestão, os gestores também devem estar alinhados aos valores da empresa e é importante que a prática esteja relacionada ao discurso.

O mundo vive um momento de grandes transformações sociais, políticas, econômicas e naturais. Essas transformações afetam todos os países e conseqüentemente as organizações nele inseridas. Portanto, o atual cenário da gestão pública é um cenário de mudanças, de transformações, de busca de inovações, adaptações organizacionais, na intenção de sobreviver assim a este ambiente competitivo e turbulento. Neste sentido, acreditamos que é importante fazer referência ao fato de que neste contexto de mudanças ambientais externas, o modelo de gestão mais adequado é o flexível, pois propicia respostas rápidas às exigências urgentes do ambiente externo.

É importante a apropriação dos subsídios teóricos para entender as práticas realizadas dentro da organização e, ao mesmo tempo, ter condições de avaliar se o modelo de gestão adotado está integrado às reais necessidades da organização, assim como servir de suporte para a busca da melhoria contínua do processo de gestão.

Como mencionamos anteriormente, a administração pública passou por uma evolução histórica, que evidencia a passagem por três modelos básicos: a gestão pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Na seqüência abordaremos os modelos citados, e alguns modelos praticados, a fim de subsidiar nossa investigação, bem como possibilitar a proposição de um modelo para ser analisado, com vistas à futura implementação.

Modelo Patrimonialista – Conforme abordado na descrição da trajetória da Administração Pública brasileira, segundo Faoro (1984), este modelo foi recebido como herança da cultura lusitana, que tem origem na vinda da coroa, onde reside a cultura da apropriação do público pelo privado. Este modelo é regido pela centralização, regulação, e pautado no sistema de privilégios, paternalismo, nepotismo e favoritismo, sob o qual a administração pública permaneceu durante três séculos.

Modelo Tradicional Burocrático Weberiano – A teoria da burocracia na Administração Pública desenvolveu-se nos anos 40, e surgiu a partir da teoria da burocracia criada por Max Weber (1864-1920). Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir de uma maneira pré-determinada, necessitando que esta seja explicitada de forma minuciosa e sem permitir que suas emoções interfiram no trabalho realizado.

Este modelo enfatiza o controle, a administração das atividades, processos, normas e procedimentos. Surgiu como limitador do clientelismo e patrimonialismo, com a função de maximizar a eficiência organizacional. Apresenta-se como uma reação ao modelo anterior, contrária ao nepotismo, subjetivismo e corrupção.

Apesar de ter sido idealizada como avanço e progresso, no conceito popular pode ser traduzida como sinônimo de uma repartição onde a papelada se multiplica e impede soluções ágeis e eficientes. Os defeitos do sistema passaram a ser identificados como burocracia.

Embora esteja associada à ineficiência, para Marx Weber é exatamente o contrário, ou seja, através do detalhamento minucioso dos procedimentos, pode-se atingir a excelência da organização. Essa é uma característica que encontramos presente nas ferramentas atuais da administração, como o mapeamento de processos. Logo abaixo elencaremos algumas características e críticas ou disfunções, objetivando facilitar sua compreensão e identificação, tais como: centralização; direção do topo para a base; pessoal contratado com base no mérito; profissionalismo/especialização na execução de tarefas; ênfase na estrutura formal; impessoalidade nas relações; padronização dos procedimentos; caráter legal das normas e regulamentos; caráter racional e divisão do trabalho; hierarquia de autoridade; caráter formal das comunicações; rotinas e procedimentos; competência técnica e meritocrática; previsibilidade do funcionamento.

As críticas a esse modelo são as seguintes: exibição de sinais de autoridade; engessamento da organização pelo excesso de normas e procedimento; associação à ineficiência; o interesse público é frequentemente identificado como o interesse do Estado; inibe a capacidade de iniciativa dos subordinados; modelo mecanicista, insuficiente em situações de mudanças; a tomada de decisões obedece a hierarquia, que nem sempre tem as informações corretas e necessárias; incapacidade de ver o cidadão como cliente; internalização das regras e exagerado apego às normas; resistência às mudanças; dificuldade no atendimento e conflito com o público.

Modelo Gerencial – Este modelo visa introduzir na administração pública o modelo gerencial de administração. Privilegia o desempenho organizacional, os resultados e o gerenciamento dos recursos, humanos, materiais, financeiros e informacionais. É um modelo mais flexível, que se adapta às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais.

O modelo gerencial é usado no setor privado, com ênfase na eficiência econômica, orientado para a redução de custos. Esse modelo surge como resposta às ineficiências burocráticas, porém conserva alguns princípios fundamentais da burocracia, como admissão segundo rígidos critérios de mérito, existência formal de controle, estruturas formais de definição da remuneração, carreira e avaliação de desempenho. A principal diferença do modelo burocrático é que desloca a ênfase dos procedimentos para o resultado. Consideram-se, ainda, características burocráticas como o profissionalismo e impessoalidade. Relaciona o interesse público com o interesse da coletividade.

O modelo gerencial vê o cidadão como cliente dos serviços prestados pelas organizações públicas. Para os processos serem considerados bons, precisam atender às necessidades do cidadão.

Privilegia a horizontalização das estruturas, descentralizações das funções, incentiva a criatividade, prima pela definição clara de objetivos, o controle é baseado em resultados.

As características são: definição de responsabilidades; definição de objetivos; incorporação da consciência de custos; orientação para clientes e resultados; flexibilidade; descentralização; estruturas horizontalizadas.

As críticas são: o critério de menor custo, não significa o melhor critério a ser usado; O modelo gerencial é oriundo do setor privado, e a lógica do setor privado almeja o lucro e o atendimento dos interesses dos acionistas, que difere da lógica do setor público.

3 METODOLOGIA

A classificação da pesquisa pode ser agrupada em três categorias: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto a abordagem do problema de pesquisa (BEUREN, 2004).

Metodologicamente, esta pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória, pois objetiva descrever o modelo de estrutura organizacional do IFSUL, como também explorar e analisar os modelo de gestão patrimonial, burocrática e gerencial, buscando identificar o atual modelo praticado no âmbito do IFSUL, além das novas possibilidades frente às mudanças contextuais e pragmáticas que vive a gestão pública. Para Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Exploratória por procurar evidências nos fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização e poder decisório, e identidade organizacional; e nos modelos de gestão abordados no estudo, com o intuito de identificar o modelo de estrutura organizacional e de gestão a que se propõe. Segundo Yin (2005), o método exploratório objetiva analisar o problema e a situação atual, com a finalidade de buscar possibilidades para a organização.

De acordo com Richardson (1999), o método qualitativo pode contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, por analisar qualitativamente a estrutura organizacional e os modelos de gestão constantes neste estudo.

No que se refere aos procedimentos técnicos utilizados, pode ser qualificada como bibliográfica, por se basear em levantamento bibliográfico e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa bibliográfica engloba os principais trabalhos já realizados que são capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao tema proposto.

A amostra do estudo é o IFSUL, criado pela Lei nº 11.892, de 29/12/2009, instituição de ensino que atua no município de Pelotas desde 1942.

A coleta de dados ocorreu através de entrevista semi-estruturada, com questões adaptadas conforme Burns e Stalker (1960) e Silva (2005), assim como a análise, interpretação dos dados e a apuração dos resultados.

A análise dos dados e a geração dos resultados possuem como base a Figura 2, que possibilitará a identificação do tipo de estrutura, considerando os fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização e poder decisório e identidade organizacional.

| Fatores | Estrutura Mecânica | Estrutura Orgânica |
|---|---|--|
| Divisão do Trabalho | Forte divisão do trabalho, tarefas específicas | Nem sempre há divisão do trabalho |
| Especialização | A divisão do trabalho e as especificidades das atividades favorecem a especialização dos cargos | Cargos generalistas, vários indivíduos participam da execução das tarefas |
| Padronização | Elevada padronização das atividades e processos | Baixa padronização, atividades inovadoras e diferenciadas |
| Centralização e Processo Decisório | Alto grau de centralização, a tomada de decisão se dá na alta direção | Descentralização, decisão e responsabilidade compartilhada |
| Identidade Organizacional | Organização burocrática e conservadora, com grandes níveis hierárquicos | Organização flexível, pró-ativa, inovadora, com poucos níveis hierárquicos |

Figura 1 – Tipo de Estrutura e Fatores

Fonte: Burns e Stalker (1960) e Silva (2005)

3.1 Instituto Federal Sul-rio-grandense – IFSUL

3.1.1 Histórico de Implantação e Desenvolvimento da Instituição

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense carrega em seu DNA uma trajetória de quase um século, cuja história começou a ser escrita no início do século XX, através de ações da diretoria da Bibliotheca Pública Pelotense que, em 7 de julho de 1917 – data do aniversário da cidade de Pelotas – sediou a assembléia de fundação da Escola de Artes e Ofícios. Essa escola caracterizava-se por ser uma sociedade civil, cujo objetivo era oferecer educação profissional para meninos pobres. O prédio foi construído, mediante contribuições da comunidade, em terreno doado pela Intendência Municipal.

As aulas tiveram início em 1930, quando o município assumiu a Escola de Artes e Ofícios e instituiu a Escola Technico Profissional que, posteriormente, passou a denominar-se Instituto Profissional Técnico, cujos cursos compreendiam grupos de ofícios divididos em seções: Madeira, Metal, Artes Construtivas e Decorativas, Trabalho de Couro e Eletro-Chímica. João Py Crespo, intendente Municipal que viabilizou o funcionamento da Escola, doou seus vencimentos para esse fim, exemplo que foi seguido pelo primeiro diretor, Sylvio Barbedo, e pelo primeiro grupo de professores.

O Instituto Profissional Técnico funcionou por uma década, sendo extinto em 25 de maio de 1940, e seu prédio demolido para a construção da Escola Técnica de Pelotas.

Em 1942, através do Decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro, subscrito pelo presidente Getúlio Vargas e pelo ministro da Educação Gustavo Capanena, foi criada a Escola Técnica de Pelotas – ETP –, a primeira e única instituição do gênero no Estado do Rio Grande do Sul. O engenheiro pelotense Luiz Simões Lopes foi o responsável pela vinda da Escola

para o município, através de sua intercessão pessoal junto ao Ministério da Educação e ao Presidente da República.

A ETP, inaugurada em 11 de outubro de 1943, com a presença do presidente Getúlio Vargas, começou suas atividades letivas em 1945, com cursos de curta duração (ciclos). Neste primeiro ciclo do ensino industrial, os cursos estabelecidos foram de Forja, Serralheria, Fundição, Mecânica de Automóveis, Máquinas e Instalações Elétricas, Aparelhos Elétricos, Telecomunicações, Carpintaria, Artes do Couro, Marcenaria, Alfaiataria, Tipografia e Encadernação.

A partir de 1953, foi oferecido o segundo ciclo da educação profissional, quando foi criado o primeiro curso técnico - Construção de Máquinas e Motores.

Em 1959, a ETP é caracterizada como autarquia Federal e, em 1965, passa a ser denominada Escola Técnica Federal de Pelotas, adotando a sigla ETFPEL.

Com um papel social muito forte e reconhecidamente destacado na formação de técnicos industriais, a ETFPEL tornou-se uma Instituição especializada e referência na oferta de educação profissional de nível médio, formando grande número de alunos nas habilitações de Mecânica, Eletrotécnica, Eletrônica, Edificações, Eletromecânica, Telecomunicações, Química e Desenho Industrial.

Em 1996, no dia 26 de fevereiro, foi colocada em funcionamento a sua primeira Unidade de Ensino Descentralizada – UNED, na cidade de Sapucaia do Sul.

Em 1998, a Escola Técnica Federal de Pelotas começa a efetivar sua atuação no nível superior de ensino, tendo obtido autorização ministerial, após parecer favorável do Conselho Nacional de Educação, para implantação de Programa Especial de Formação Pedagógica, destinado à habilitação de professores da educação profissional.

Em 1999, através de Decreto Presidencial, efetivou-se a transformação da ETFPEL em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas – CEFET-RS, o que possibilitou a oferta de seus primeiros cursos superiores de graduação e pós-graduação, abrindo espaço para projetos de pesquisa e convênios, com foco nos avanços tecnológicos.

Em 13 de outubro de 2006, foi inaugurada a Unidade de Ensino de Charqueadas e, em 27 de novembro 2007, a Unidade de Ensino de Passo Fundo.

Em 29 de dezembro de 2008, foi criado, a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, com sede e foro na cidade de Pelotas, estado do Rio Grande do Sul, nos termos da Lei nº 11.892, com natureza jurídica de autarquia, vinculada ao Ministério da Educação.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense é formado por sete campi, sendo quatro em operação: campus Pelotas, campus Sapucaia do Sul, campus Charqueadas e campus Passo Fundo; e três em fase de construção: campus Camaquã, campus Venâncio Aires e campus Bagé. Sua reitoria é sediada em Pelotas.

O Instituto Federal, caracterizado pela verticalização do ensino, oferta educação profissional e tecnológica em diferentes níveis e modalidades de ensino, assim como articula a educação superior, básica e tecnológica.

A Instituição reúne elementos singulares para a definição de sua identidade, assumindo papel representativo de uma verdadeira incubadora de políticas sociais, uma vez que constrói uma rede de saberes que entrelaça cultura, trabalho, ciência e tecnologia em favor da sociedade.

Missão – Implementar processos educativos, públicos e gratuitos, de ensino, pesquisa e extensão, que possibilitem a formação integral mediante o conhecimento humanístico, científico e tecnológica e que ampliem as possibilidades de inclusão e desenvolvimento social.

4 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, evidenciam-se os resultados obtidos através de entrevista com a gestora da Pró-Reitoria Adjunta de Administração, sendo que nesta foram também entrevistados os servidores, pertencentes ao quadro da organização em estudo, com o fim identificar o tipo de estrutura organizacional, como de dá o processo de tomada de decisões, bem como identificar o modelo de gestão praticado no âmbito do IFSUL, considerando os fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização e poder decisório, e identidade organizacional. Os resultados foram gerados a partir da adaptação dos modelos propostos por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005).

A partir do resultado da pesquisa, procurou-se identificar a estrutura de gestão da organização em estudo, tomando como base os fatores e referencial teórico anteriormente citados. As respostas foram resumidas e distribuídas em um quadro, que contempla os cinco fatores, sob a visão orgânica e mecânica dos entrevistados.

| Fatores sob a Visão Mecânica e Orgânica segundo os Entrevistados | | |
|---|--|---|
| Fatores | Estrutura Mecânica | Estrutura Orgânica |
| Divisão do Trabalho | <ol style="list-style-type: none"> 1. Divisão do trabalho definida, departamentos com tarefas específicas, regras estritas. 2. Divisão do trabalho em departamentos, com tarefas bem definidas. 3. Divisão do trabalho com regras de procedimentos. | |
| Especialização | <ol style="list-style-type: none"> 1. Maioria dos cargos possui funções específicas. 2. Tarefas desempenhadas conforme atribuições dos setores e cargos. 3. Cada cargo possui funções claras. | |
| Padronização | <ol style="list-style-type: none"> 1. As atividades são bastante padronizadas, seguindo modelos pré-existentes. 2. Atividades desempenhadas de acordo com as funções. | |
| Centralização e Processo Decisório | <ol style="list-style-type: none"> 1. Obedece a hierarquia organizacional. | <ol style="list-style-type: none"> 1. As decisões são bastante discutidas com os servidores. 2. Na maioria dos casos os servidores são ouvidos, decisões e responsabilidades compartilhadas. 3. Discutida com áreas afins. |
| Identidade Organizacional | <ol style="list-style-type: none"> 1. Burocrática, observa a lei, não há muito espaço para inovação. 2. Burocrática, grandes níveis hierárquicos, ações fundamentadas na legislação. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Os servidores têm liberdade para se dirigirem aos superiores 2. A organização procura agir pró-ativamente. 3. Pro-ativa, inovadora e flexível. |

Figura 2 - Resumo das Entrevistas

Fonte: Direta, 2011.

Observa-se que, segundo a visão dos entrevistados, em relação aos fatores divisão do trabalho, especialização e padronização, a organização pode ser caracterizada como mecânica, através de características como cargos estreitos em conteúdo, muitas regras e procedimentos, claras responsabilidades e hierarquia conforme evidenciado por Silva (2005).

Já nos fatores centralização do processo decisório e identidade organizacional, a organização apresenta características comuns aos dois tipos de estrutura, porém apresenta maior número de características da estrutura mecânica, mas se evidencia a organização como flexível, que se utiliza da variabilidade humana para estimular a tomada de decisões e permite que a comunicação ocorra em todos os níveis da organizações, conforme subsídios encontrados em Burns e Stalker (1960) .

Por se tratar de uma instituição pública, o resultado está coerente com sua natureza, que prevê a divisão do trabalho através de departamentos e cargos bem definidos, com funções e responsabilidades alinhadas e compatíveis, com procedimentos detalhados e com imperativa necessidade de observar os ditames legais.

No que se refere à tomada de decisões, obedece à hierarquia da estrutura organizacional, uma característica da estrutura mecânica, porém também apresenta característica da estrutura orgânica, quando se mostra preocupada, na maioria das vezes, em ouvir as opiniões dos servidores, embora não necessite da aprovação destes.

Quanto à identidade organizacional, os entrevistados percebem a instituição com suas características típicas da burocracia, mas também indicam uma certa flexibilidade quando mencionam a possibilidade de se reportarem a níveis hierárquicos superiores sempre que julgam necessário, e também quando se referem à existência de poucos níveis hierárquicos na organização, ou ainda quando mencionam que a instituição procura agir proativamente, de forma inovadora, apesar do acúmulo de trabalho e escassez de servidores em alguns setores.

Concluímos que a organização, apesar de sua natureza burocrática, vem buscando atingir seus objetivos e metas, procurando adotar uma postura mais flexível, típica da estrutura orgânica, e compatível com o referencial do modelo de gestão gerencial, e das modernas práticas de gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo identificar o tipo de estrutura organizacional, o modelo de gestão, como se dá o processo de tomada de decisões, segundo a visão dos entrevistados, fundamentado nos estudos de Burns e Stalker, (1960) e Silva (2005) e através da análise dos modelos básicos de gestão patrimonial, conforme Faoro (1984), gestão burocrática segundo o modelo criado por Max Weber (1864 – 1920), e modelo gerencial.

Após a análise e interpretação dos dados podemos concluir que a estrutura organizacional do Instituto Federal Sul-rio-grandense apresenta uma marcante divisão do trabalho, ou seja, as tarefas e papéis específicos são delimitados com o objetivo de minimizar o tempo gasto em cada atividade, resultando no aumento da eficiência e da produção. A divisão do trabalho é realizada nos diferentes departamentos que integram a instituição, em consequência desta surge a especialização dos trabalhadores, que realizam tarefas repetitivas, comuns a cada departamento, executadas de forma mais ágil e eficiente. Nessa relação, a divisão do trabalho determina o que fazer, enquanto a especialização, como fazer.

No mundo moderno, tanto a divisão do trabalho como a especialização do trabalho estão presentes, de forma intensa, nas organizações, assim como nas nações que integram o planeta. Assim cada nação otimiza sua produção de acordo com seus recursos naturais, humanos e tecnológicos, e através da intensificação do comércio com as demais nações, supre

suas necessidades. Outra ferramenta, não menos importante, é a padronização, que possibilita a redução de falhas, minimização dos custos, regulamentação das funções e uma melhor organização.

Com base no exposto, acredita-se que há presença, na instituição, dos fatores divisão do trabalho, especialização e padronização. Esses fatores, correspondentes ao sistema mecânico, segundo Burns e Stalker (1960) e Silva (2005), podem ser vistos como uma necessidade própria da natureza burocrática das instituições públicas, porém não podem vir a se traduzir em prejuízos à organização, quando um trabalho deixa de ser realizado porque um único trabalhador é responsável pela sua execução.

Nos fatores centralização e tomada de decisões e identidade organizacional, a estrutura do IFSUL, enquadra-se tanto no sistema mecânico, quanto no orgânico, conforme caracteriza o referencial adotado. Também este resultado não se apresenta como negativo, pois a hierarquia está presente na organização da instituição, deve ser respeitada, porém deve ser flexível o bastante para que as decisões possam ser discutidas e que possam efetivamente agregar valor aos resultados organizacionais.

O fato de a organização se enquadrar nos dois sistemas não é um problema, apenas vem demonstrar que nada é absoluto na administração, que não existe uma maneira única de administrar, que a administração se faz na interação com o ambiente interno e externo da instituição, procurando a melhor forma de atingir seus objetivos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BURNS, T.; STALKER, GM. *The Management of Innovation*. Tavistock, Londres, 1960. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrutura_organizacional.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**. A formação do patronato Político Brasileiro. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Globo, 1984.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GIL, ANTÔNIO Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUERREIRO-RAMOS, A. **Administração e Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- LAMBERT, F. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, vol.4, nº1, 1970.
- MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: RT, 1985.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. Porto Alegre: Saraiva, 2006.
- SCHWARTZAN, S. A abertura Política e a Dignificação da Função Pública. In: **FUNCEP, o Estado e a Administração Pública**. Brasília: FUNCEP. 1987
- SILVA, Reinaldo Oliveira da. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pioneira Thonson Learning, 2005.
- YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.