



# Característica de Gestão e do Controle em uma Universidade Pública Federal: uma Análise de Documentos Oficiais

**Ivanda Silva Soares**

Mestra em Administração pela Universidade Federal de Rondônia  
(PPGMAD/UNIR). Técnica da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
ivanda@unir.br

**Osmar Siena**

Doutor em Engenharia de Produção. Docente e pesquisador do Programa  
de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD/UNIR)  
osmar\_siena@uol.com.br

## Resumo

Identificar características de gestão e do controle interno federal que emergem de documentos oficiais na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e sua relação com paradigmas de administração e controle foi a proposta deste trabalho, a partir das premissas lançadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil de 1995 e seus desdobramentos. Para alcançar esse objetivo foi dada ênfase à evolução histórica dos paradigmas de administração pública no Brasil as tentativas de reformas administrativas e a evolução do controle interno na administração pública brasileira. Os dados foram extraídos dos relatórios de gestão da Instituição objeto da pesquisa e de auditoria de gestão emitidos pela Controladoria Geral da União, todos relativos ao período de 1990 a 2005. Para aplicação da técnica de análise de conteúdo foi utilizado como ferramenta de suporte o software NVIVO8 para realizar a quantificação de palavras, a codificação e categorização dos textos para identificar características de gestão e de controle interno e sua relação com os paradigmas de administração burocrática e gerencial. A codificação de texto foi feita individualmente, por relatório e por exercício. O resultado permitiu concluir que, apesar do crescimento da frequência de características gerenciais, ainda há forte presença de características burocráticas nos documentos oficiais pesquisados, sinalizando com o aparecimento de um novo paradigma. Os resultados demonstram que a diminuição da presença das características de um paradigma não ocorreu com o concomitante aumento das características do outro.

## 1 Introdução

A partir da proclamação da república, várias reformas no Estado brasileiro tomaram forma preservando aspectos da administração patrimonialista herdada dos tempos do império. Isso fez com que a administração burocrática, cujas peculiaridades são a objetividade, eficiência e coerência, iniciada com o Governo Vargas na década de 1930, sofresse um processo de adaptação e adquirisse característica própria na administração pública brasileira.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que teve como propósito realizar a migração para uma administração pública gerencial, estabeleceu a segmentação das atividades como forma de modernizar a gestão e restabelecer a governança do setor público. Para a consecução desse objetivo foram definidas atividades específicas para o Estado dividindo-o em



núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e a produção para o mercado. Um dos objetivos centrais da reforma foi a redução do custo de manutenção do Estado bem como tornar a administração pública mais eficiente, por meio da delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, sendo que a universidade pública foi inserida como organização que desenvolve atividade não-exclusiva do Estado.

A alteração na estrutura institucional do Estado brasileiro, se por um lado pretendeu dar agilidade e eficiência à gestão, por outro criou a necessidade de ampliar e diversificar os mecanismos de controle que o governo precisa para manter a necessária governança do Estado. Diante do novo cenário, novas alternativas e novas concepções nos mecanismos de controle foram exigidas para concretizar as propostas de reforma da gestão pública. Este controle sobre a atuação da administração pública no Brasil está previsto na Constituição Federal, e na legislação ordinária, entre elas a Lei 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como ficou mais conhecida esta última, foi editada como um dos mais importantes instrumentos para implantar e fortalecer mudanças no controle das ações dos governos e dar sustentabilidade aos propósitos da reforma.

Embora não estivesse consagrado na Constituição Federal à época, o controle interno foi institucionalizado com a edição da Lei 4.320/64 e o Decreto-Lei 200/67 e inserido na Constituição de 1988, que dispôs claramente sobre a adoção de sistema de controle interno por todos os poderes e cuja coordenação foi atribuída ao Poder Executivo. Apesar de tentativas anteriores e da reforma administrativa prevista pelo Decreto-Lei 200/67, o controle interno nas instituições públicas brasileiras, no formato que hoje se apresenta, ainda é uma atividade com tradição recente, uma vez que sua implementação foi garantida pela Constituição Federal de 1988 e a regulamentação começou a partir do ano 2000, com a edição do Decreto 3.591. O pressuposto do estabelecimento de mecanismos de controle é que estes contribuam para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Em relação à gestão da universidade pública brasileira, houve muita discussão em torno das propostas apresentadas no Plano Diretor (1995) que perpassam por questões fundamentais na vida dessas instituições devido ao caráter de serviço público não estratégico e publicizável da educação estabelecido naquele instrumento. Em relação ao controle da universidade, um dos pontos centrais da discussão, e que é de difícil consenso, é a autonomia e o sistema de avaliação das universidades.

Ressalte-se que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como entidades da Administração Federal Indireta, estão sujeitas ao quadro de transformações imposto pelas propostas de mudanças nos últimos anos. A análise de como este tipo de instituição vem encarando esta realidade oferece a oportunidade para investigar quais as práticas de gestão e controle interno emergem e qual paradigma de administração pública predomina. Nesse contexto, este trabalho discute a trajetória de uma universidade pública – a Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) - por meio de estudo dos relatórios de gestão e documentos emitidos sobre avaliação de gestão pelo órgão de controle interno federal. Para tanto, trabalhou-se como questão central: quais as características da gestão e do controle interno federal exercido na UNIR manifestas nos relatórios de gestão e de controle, e suas relações com os paradigmas burocrático e gerencial de administração pública? A abordagem do problema está delimitada no período de 1990 a 2005, abrangendo desde um período de tempo anterior ao lançamento do Plano Diretor de Reforma do Estado até a sua posterior implantação.

A Fundação Universidade Federal de Rondônia é uma universidade pública relativamente nova, cujo embrião foi gerado pela inexistência de instituições de ensino superior no antigo Território Federal de Rondônia. Surgiu, formalmente, pela vontade política do governante no momento da criação do Estado de Rondônia em 08 de julho de 1982, no ocaso de um governo militar nomeado. Portanto, iniciou suas atividades acadêmicas e administrativas no momento em que vários países discutiam mudanças nos paradigmas de administração vigentes naquele período.

## 2 Referencial Teórico

O Brasil manteve a condição de colônia até que o príncipe regente, pressionado pelos movimentos libertários, proclamou a independência mantendo um regime monárquico e, quase setenta anos depois, num golpe militar sem luta armada, foi proclamada a república. Esse fato ocorreu como consequência de uma crise geral de insatisfação com a forma de governo vigente, com características patrimonialistas como decorrência da herança de administração patriarcal imposta pela coroa portuguesa. O regime adotado não correspondia às aspirações de mudanças nos campos político, econômico e social, o que acabou se transformando no combustível que alimentou e deu forma ao golpe militar de 1889. Embora tenha nascido de um ato autoritário, a proclamação da república foi o marco inicial do processo de democratização que durou até 1930, porém o governo manteve a mesma característica de administração patrimonialista vigente no período colonial e no império.

As reformas ocorridas no Brasil em 1936, sob a forma de reforma burocrática, e 1967, que pretendia ser reforma gerencial, não conseguiram alcançar seus objetivos porque, segundo Torres (2006, p. 160), “[...] apresentavam em comum uma marca patrimonialista de nascença, que entende a administração pública como mecanismo preferencial de distribuição de privilégios e obtenção de apoio político.”. A primeira reforma não conseguiu consolidar um modelo de administração burocrática nos moldes da burocracia weberiana. Adquiriu uma forma própria pelo tratamento dual em que os altos escalões foram favorecidos pela especialização e os servidores que cuidavam da rotina do serviço de atendimento direto ao cidadão não receberam treinamento para o desempenho de suas funções, ficando limitados a cumprir apenas as obrigações do cargo.

Embora admitindo que o Estado brasileiro necessitasse de ajustes mais profundos, o governo brasileiro considerou como o aspecto mais intenso da crise, no início da década de noventa, a governança do setor público. Portanto, a medida defendida como mais urgente foi o reaparelhamento do Estado porque o governo enfrentava um problema de governança devido sua limitada capacidade de implementar as políticas públicas devido a rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (PLANO..., 1995).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO DIRETOR, 1995, p.7) justificando a necessidade de reforma, realçou a face perversa do modelo burocrático vigente até então dizendo que “[...] o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.”. Abrucio (2006) comunga dessa visão porque considera que o modelo burocrático clássico é um dos inimigos comuns das reformas do Estado. Essa constatação refere-se à excessiva importância dada ao funcionamento da máquina administrativa onde o funcionário público transforma-se num ser todo poderoso. No entanto, Evans (1999, p.115) entende que, embora tenha havido um desvirtuamento da concepção da teoria burocrática de Weber, esta foi pensada como uma “[...] entidade corporativamente coerente, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual.”. Essa visão permitia creditar à burocracia o papel de elemento de sustentação do funcionamento dos meios de produção, dos mecanismos de gestão do Estado e funcionamento do mercado porque também atendia o interesse dos indivíduos.

Com o objetivo de disponibilizar as condições para implantação da reforma do Estado Brasileiro, foram submetidos à apreciação e aprovação do Congresso Nacional vários instrumentos legais. Dentre estes, a Emenda Constitucional nº. 19, inserindo no mandamento constitucional o princípio da eficiência. Com esse princípio quis o legislador garantir o pleno alcance de resultados que atendessem ao interesse público, como consequência de uma atividade administrativa eficiente.



No que diz respeito à capacidade gerencial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO DIRETOR ..., 1995, p. 8) previu que a administração seria “[...] orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.”. Seu direcionamento para o aspecto da governança contempla uma atenção especial à questão da migração de um paradigma burocrático, para uma administração “essencialmente gerencial”, observando as limitações que o termo adquire quando se trata de aplicá-lo ao setor público.

Em síntese, a proposta vislumbrada por Bresser Pereira (2006) para a gestão pública transita de um modelo de administração burocrática para gerencial, apropriando-se dos conceitos e estruturas validadas pelo modelo burocrático. Essa apropriação deve variar de intensidade de acordo com o setor do Estado onde ocorre. A variação, segundo Bresser Pereira (2006), precisa acontecer em razão de não se ter completado o ciclo considerado necessário para a consolidação da administração pública burocrática no país.

Procurando agrupar características específicas de gestão na administração pública gerencial ou nova administração pública, Filippim (2005, p.89) enfatiza que “[...] a prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade.”. O quadro 1 apresenta um resumo das características da administração pública no Brasil, identificadas por Filippim (2005), distinguindo os paradigmas de administração pública nas abordagens patrimonialista, burocrática e gerencial, esta última designada de nova administração pública (NAP).

**Quadro 1 - Características dos modelos patrimonialista, burocrático e NAP.**

<b>Abordagem Características</b>	<b>Patrimonialismo</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Administração Pública (NAP)</b>
Pressupostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lealdade pessoal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação e transparência.</li> </ul>
Processo de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoritismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padronização e formalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade.</li> </ul>
Papel do Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado personalista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado centralizador regulador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado promotor do desenvolvimento.</li> </ul>
Estratégia ou Instrumentos de Gestão:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura do interesse público por interesses privados;</li> <li>• Fortalecimento de aliados;</li> <li>• mistura de bens públicos e privados;</li> <li>• clientelismo;</li> <li>• ação por simpatias;</li> <li>• pessoalidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impessoalidade;</li> <li>• divisão do trabalho;</li> <li>• hierarquização;</li> <li>• qualificação da gestão pública;</li> <li>• legalismo;</li> <li>• disciplina;</li> <li>• obediência à regra estatuída;</li> <li>• controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revitalização da gestão pública;</li> <li>• Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas;</li> <li>• Otimização de recursos;</li> <li>• Incorporação de inovações tecnológicas;</li> <li>• Excelência nos serviços públicos;</li> <li>• Avaliação constante e processual;</li> <li>• Construção de consenso;</li> <li>• Integração de políticas;</li> <li>• Aprendizagem organizacional;</li> <li>• Pluralismo de instrumentos, ferramentas e método;</li> <li>• Planejamento estratégico participativo.</li> </ul>
Solução de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aleatória: conforme os interesses do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluções inovadoras e arranjos em rede.</li> </ul>
Orientação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particularismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência, eficácia e efetividade.</li> </ul>
Foco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na instituição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No cidadão.</li> </ul>
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento com base nos interesses dos aliados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano elaborado pelo governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede.</li> </ul>
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do <i>status quo</i> do poder político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do interesse público.</li> </ul>
Competências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunir aliados;</li> <li>• Preservar interesse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar;</li> <li>• organizar;</li> <li>• cumprir normas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar políticas públicas;</li> <li>• Capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;</li> <li>• Inteligência estratégica;</li> <li>• Capacidade de planejamento;</li> <li>• Transparência;</li> <li>• Capacidade de diálogo;</li> <li>• Capacidade de aprendizagem contínua;</li> <li>• Conhecimento de novas tecnologias;</li> <li>• Conduta ética;</li> <li>• Visão sistêmica;</li> <li>• Capacidade de articular redes;</li> <li>• Capacidade de interlocução e negociação.</li> </ul>

Fonte: Filippim, 2005, p.101.

Esse elenco de características é o que, teoricamente, se aplica às organizações públicas em geral e devem funcionar como identificador do paradigma de administração colocado em prática,

tendo como um dos principais instrumentos norteadores da gestão pública gerencial ou nova gestão pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

A discussão relativa a paradigma, modelo e reforma desemboca na necessidade de identificar como o Estado e o governo estão agindo para avaliar o nível de implementação das mudanças iniciadas a partir do Plano, e, principalmente, se a forma de controle adotada é indutora da mudança de paradigma ou representa um obstáculo às mudanças pretendidas.

O controle talvez seja o argumento mais provocativo quando se discute no contexto dos órgãos públicos, especialmente na universidade. Primeiro, porque não há consenso sobre o próprio termo controle aplicável às universidades, e, mais difícil ainda, definir a que tipo de controle estas organizações efetivamente devem se submeter, dadas as suas peculiaridades.

De acordo com Nakagawa (1995), na nova visão de controle não é possível conceber uma organização, independentemente de sua forma de constituição, tamanho e objetivo, que sobreviva sem implementar um processo de planejamento integrado com as crenças, valores e missão institucional, que vislumbre o controle e desenvolva um sistema de informações favoráveis a avaliação permanente dos objetivos propostos e, principalmente, sirva para reorientar o planejamento. O controle é uma atividade em si mesma, mas está intimamente relacionada com o planejamento na medida em que “[...] controle e planejamento são processos integrados que afetam todos os aspectos das atividades operacionais, incluindo a determinação dos objetivos e o desenvolvimento de planos de longo e curto prazos.” (FIGUEIREDO; CAGGIANO, 1997, p. 138).

Na visão de Johnsson e Francisco Filho (2002, p.5), o processo de controle, que nada mais é do que um modelo de gestão voltado à abordagem sistêmica das organizações, diz respeito às atividades desenvolvidas pela Controladoria, necessárias à geração proativa de informações para o processo de tomada de decisões. É necessário enfatizar que tais informações são decorrentes do monitoramento e controle, prévio ou não, da performance dos diversos setores e subsistemas de uma organização. A adoção de um determinado modelo está diretamente relacionada à realidade na qual a organização se insere tendo como norteadores: as crenças, princípios e normas; características que incluem formação de cultura organizacional, determinação de autoridade e responsabilidade, forma de comunicação; e critérios de avaliação de desempenho.

Na definição do Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA, EUA), o controle interno compreende os controles administrativos e contábeis. De acordo com Attie (1998, p.110), o AICPA afirma que um sistema de controle interno se projeta além das questões diretamente relacionadas com as funções dos departamentos de contabilidade e de finanças. Além disso, “O controle é interno quando a própria administração procede ao controle sobre os seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza.” (MILESKI, 2003, p.140). Tomando-se por base a definição de Attie (2006), verifica-se que o controle interno objetiva proteger o patrimônio, verificar a fidedignidade dos registros, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração, enquanto o controle externo, como auxiliar do Poder Legislativo, atua exercendo o controle político das atividades e relações entre os demais poderes, ou seja, a atuação dos representantes da população exercendo a função fiscalizadora na administração pública.

No Brasil, a preocupação com o controle das contas públicas já está presente na Constituição Imperial de 1824 que incumbiu a realização da receita e da despesa do Império a um “Tribunal”, a que denominou de “Thesouro Nacional” (art. 170), o qual tinha função executiva e não a nítida função de controle da receita e da despesa públicas, como acontece com os Tribunais de Contas de hoje.

O Tribunal de Contas só viria a ser criado efetivamente no primeiro ano da República. As constituições federais subsequentes ratificaram a importância do órgão fiscalizador acrescentando ou excluindo atribuições relativas ao controle de regularidade das contas públicas e, ainda, de

registro prévio das despesas, como é o caso dos contratos da administração pública, com uma concepção inspirada no modelo italiano de controle a priori.

A partir da literatura consultada, resume-se no quadro 2 um elenco de características de controle interno na perspectiva dos paradigmas burocrático e gerencial.

**Quadro 2 - Características de controle interno.**

Dimensão Controle	
Burocrático	Gerencial
<p>Paradigma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de procedimentos</li> </ul> <p>Orientação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle contábil-legal</li> </ul> <p>Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificação da legalidade dos procedimentos;</li> <li>• Verificação da conformidade dos gastos com a legislação orçamentária</li> <li>• Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento;</li> <li>• Avaliação de resultados e da execução de contratos.</li> </ul> <p>Momento do controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à <i>priori</i>, concomitante e à <i>posteriori</i>, com ênfase no <b>controle à priori</b></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;</li> <li>• Dar sustentação ao controle externo</li> <li>• Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União</li> <li>• Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legalidade</li> <li>○ Impessoalidade</li> <li>○ Moralidade</li> <li>○ Publicidade</li> </ul> </li> <li>• Responsabilizar os agentes públicos</li> </ul>	<p>Paradigma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle de resultados</li> </ul> <p>Orientação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de desempenho</li> </ul> <p>Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da eficiência;</li> <li>• Economicidade;</li> <li>• Avaliação da eficácia (cumprimento de metas);</li> <li>• Avaliação da execução de programas de governo;</li> <li>• Avaliação da execução de orçamentos;</li> <li>• Exigência de <i>accountability</i> democrática;</li> </ul> <p>Momento do controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à <i>priori</i>, concomitante e à <i>posteriori</i>, com ênfase no <b>controle à posteriori</b></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar administradores de bens e serviços públicos;</li> <li>• Avaliar renúncia de receitas;</li> <li>• Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• legalidade;</li> <li>• moralidade;</li> <li>• publicidade</li> <li>• finalidade pública;</li> <li>• motivação;</li> <li>• impessoalidade;</li> <li>• legitimidade;</li> <li>• eficiência,</li> <li>• eficácia;</li> <li>• efetividade da gestão; e</li> <li>• economicidade;</li> </ul> </li> </ul> <p>Prestar apoio ao controle externo;</p>

**Fonte:** Construída a partir de Bugarin, Vieira e Garcia (2003) e legislação federal.

No modelo de administração pública burocrática, o órgão de contabilidade é responsável pelo controle em razão da atividade estar focada nos balanços, visando atender as regras sobre direito financeiro público, e porque funciona com uma racionalidade instrumental, “[...] na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados.” (BRESSER PEREIRA 1997, p.41). No sistema legal brasileiro essa característica de atendimento à legalidade vigora até

hoje, em especial a Lei 4.320/64 e o Decreto-Lei 200/67, convivendo com novo regramento sobre o papel do controle que se materializou a partir da Constituição Federal de 1988.

O controle na administração pública numa perspectiva gerencial é a verificação da conformidade da atuação desta a um padrão, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado, subentendendo que existem metas para atingir os objetivos planejados. No caso das universidades, há um dificultador no exercício da atividade de controle: a falta de estabelecimento de padrões, uma vez que a forma de organização pretendida pela reforma não foi implementada, mesmo nas universidades criadas após 1995. Por outro lado, nas instituições federais públicas não há consenso sobre as formas e os agentes de controle específicos para este tipo de instituição, o que leva a utilização dos mesmos padrões de outras instituições.

Considerando os problemas de desempenho identificados nas tentativas de mudança de paradigmas de gestão e seus sistemas de controle, Rezende (2004) fala das razões para a não-cooperação com a mudança institucional no contexto da reforma, iniciada em 1995. Reporta-se ao dilema do controle como fator decisivo para retardar as ações necessárias à concretização das propostas e dificultar a elevação da performance na gestão pública. O cerne da divergência está no fato de que o ajuste fiscal, um dos desencadeadores da crise, demanda mais controle sobre a burocracia estatal para gerar a redução de gastos públicos e como conseqüência o superávit, enquanto que a mudança institucional delineada relacionada à forma de propriedade (publicização ou privatização) requer flexibilização dos controles. Reside aí uma contradição (aumento e flexibilização do controle) que compromete a implementação das propostas e de acordo com Rezende (2004, p. 111) “[...] os incentivos necessários à cooperação com as reformas dependem em grande medida de como uma dada reforma articula a tensão entre controle e delegação.”. Além disso, a insuficiência e, às vezes, até a ausência dos instrumentos legais para atender às especificidades das organizações, como a universitária, faz com que estas organizações sejam colocadas no mesmo patamar de avaliação dos demais órgãos públicos federais.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

A pesquisa desenvolvida adotou a abordagem quali-quantitativa e se caracteriza como descritiva. Em relação aos procedimentos técnicos a pesquisa é documental, pois tem como base para obtenção dos dados os relatórios de gestão e do controle interno. A técnica utilizada é a análise de conteúdo, com o objetivo de identificar, por meio de análise temática, as características que possam estar associadas a paradigmas de gestão e controle.

Para Bardin (2004, p.37), a análise de conteúdo é “Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter “[...] indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”. Essa técnica de pesquisa enfatiza o conteúdo da mensagem, permitindo a utilização de mensagem oral e escrita para identificação de indicadores que permitam a geração de novos conhecimentos. Entre as técnicas que podem ser utilizadas simultaneamente para realização da análise de conteúdo, Bardin (2004) cita a análise categorial, análise de avaliação, análise da enunciação, análise da expressão e análise das relações.

Tomando por base o referencial teórico, foi utilizado o modelo desenvolvido por Filippim (2005), para aplicar o esquema proposto por Bardin e traçar os passos para a realização da pesquisa, que se resume em: definição do universo da pesquisa; categorização; codificação; quantificação; e análise e interpretação.

A coleta de dados foi realizada utilizando os relatórios de atividades/gestão da UNIR e relatórios de auditoria emitidos pela CGU. Foram consultados, como complemento ao referencial teórico, os instrumentos de gestão disponíveis e legislação tais como: orçamento anual, plano de



ação anual, lei orçamentária anual, legislação federal, normas internas, pareceres de colegiados, coletados junto à entidade.

A partir do levantamento e identificação dos pontos fundamentais a serem pesquisados, constituiu-se o corpus da pesquisa utilizando-se o seguinte material:

a) para identificar características de paradigmas de gestão: Relatório de Gestão dos Exercícios de 1990, 1995, 2000 e 2005; para identificar características de paradigmas de controle: Relatório de Auditoria da Gestão do Exercício de 1990, 1995, 2000 e 2005.

Nos quadros 3 e 4 são apresentadas as características da gestão e de controle de acordo com os paradigmas burocrático e gerencial que foram adotados como referencial para dar suporte a aplicação da técnica de análise de conteúdo.

**Quadro 3 – Características de gestão nos paradigmas burocrático e gerencial.**

Dimensão	Abordagem Burocrática	Abordagem Gerencial
<b>Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupostos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Centralização</li> </ul> </li> <li>• Processo de gestão: padronização e formalismo</li> <li>• Papel do Estado: centralizador regulador</li> <li>• Estratégia ou Instrumentos de gestão:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ impessoalidade;</li> <li>○ divisão do trabalho;</li> <li>○ hierarquização;</li> <li>○ qualificação da gestão pública;</li> <li>○ legalismo;</li> <li>○ disciplina;</li> <li>○ obediência à regra estatuída;</li> <li>○ controle</li> </ul> </li> <li>• Solução de problemas: Sistemático comando por uma elite burocrática dos quadros estatais.</li> <li>• Orientação: Eficiência.</li> <li>• Foco: Na instituição.</li> <li>• Desenvolvimento: Plano elaborado pelo governo.</li> <li>• Objetivo: Preservar o <i>status quo</i> da burocracia.</li> <li>• Competências:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Controlar;</li> <li>○ organizar;</li> <li>○ cumprir normas.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressupostos               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participação</li> <li>○ Transparência</li> </ul> </li> <li>• Processo de Gestão: Flexibilidade</li> <li>• Papel do Estado: promotor do desenvolvimento</li> <li>• Estratégia ou instrumentos de gestão:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revitalização da gestão pública;</li> <li>○ Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas</li> <li>○ Otimização de recursos</li> <li>○ Incorporação de novas tecnologias</li> <li>○ Excelência nos serviços públicos</li> <li>○ Avaliação constante e processual</li> <li>○ Integração de políticas</li> <li>○ Aprendizagem organizacional</li> <li>○ Pluralismo de instrumentos, ferramentas e métodos</li> <li>○ Planejamento estratégico participativo</li> </ul> </li> <li>• Solução de problemas: inovadoras e arranjos em rede</li> <li>• Orientação: Eficiência, eficácia e efetividade</li> <li>• Foco: no cidadão</li> <li>• Desenvolvimento: Plano estratégico de desenvolvimento articulado pelo poder local e pela rede</li> <li>• Objetivo: Preservação do interesse público</li> <li>• Competências:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Formular e implementar políticas públicas;</li> <li>○ Capacidade de decidir pelas soluções mais adequadas;</li> <li>○ Inteligência estratégica;</li> <li>○ Capacidade de planejamento;</li> <li>○ Transparência;</li> <li>○ Capacidade de diálogo;</li> <li>○ Capacidade de aprendizagem contínua;</li> <li>○ Conhecimento de novas tecnologias;</li> <li>○ Conduta ética;</li> <li>○ Visão sistêmica;</li> <li>○ Capacidade de articular redes;</li> <li>○ Capacidade de interlocução e negociação.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Adaptado a partir de Filippim, 2005.

Quadro 4 – Características de controle nos paradigmas burocrático e gerencial.

Dimensão	Abordagem Burocrática	Abordagem Gerencial
<b>Controle</b>	<p>Paradigma: Controle de procedimentos            Orientação: Controle contábil-legal            Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidade dos procedimentos;</li> <li>• Conformidade dos gastos com a legislação orçamentária</li> <li>• Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento;</li> <li>• Avaliação de resultados e da execução de contratos.</li> </ul> <p>Momento do controle, com ênfase no controle <i>à priori</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controle <i>à priori</i></li> <li>• concomitante</li> <li>• controle <i>à posteriori</i></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar a prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;</li> <li>• Dar sustentação ao controle externo</li> <li>• Controlar a aplicação dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União</li> <li>• Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades (chefias) para atender aos princípios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legalidade</li> <li>○ Impessoalidade</li> <li>○ Moralidade</li> <li>○ Publicidade</li> </ul> </li> <li>• Responsabilizar os agentes públicos</li> </ul>	<p>Paradigma: controle de resultados            Orientação: Avaliação de desempenho            Critérios de verificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da eficiência/eficácia;</li> <li>• Economicidade;</li> <li>• Avaliação do cumprimento de metas;</li> <li>• Avaliação da execução de programas de governo;</li> <li>• Avaliação da execução de orçamentos;</li> <li>• Exigência de <i>accountability</i> democrática;</li> </ul> <p>Momento do controle, com ênfase no controle <i>à posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controle <i>à priori</i></li> <li>• controle concomitante</li> <li>• controle <i>à posteriori</i></li> </ul> <p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar administradores de bens e serviços públicos;</li> <li>• Avaliar renúncia de receitas;</li> <li>• Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ legalidade;</li> <li>○ moralidade;</li> <li>○ publicidade</li> <li>○ finalidade pública;</li> <li>○ motivação;</li> <li>○ impessoalidade;</li> <li>○ legitimidade;</li> <li>○ eficiência,</li> <li>○ eficácia;</li> <li>○ efetividade da gestão; e</li> <li>○ economicidade</li> </ul> </li> </ul> <p>Prestar apoio ao controle externo;</p>

Fonte: Elaborado a partir da legislação vigente, Plano da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e Bugarin, Vieira e Garcia (2003).

Para a aplicação da técnica de análise de conteúdo e devido ao volume de dados a serem processados foi usado o software NVIVO8 e essas características utilizadas para a construção das árvores de nós (*nodes*) hierarquizadas no *software* para a codificação das referências e, posteriormente, subsidiar a análise dos resultados. A otimização do programa NVIVO8 teve por premissa a possibilidade de aplicação desse instrumento para pesquisa quantitativa e qualitativa e de ser aplicável à identificação da frequência de palavras e à classificação de porções de textos dos relatórios. Para aplicação da tecnologia disponibilizada pelo software foi construída uma árvore de nós (*tree nodes*) hierarquizados para cada paradigma utilizado, na qual ficaram delimitadas as categorias e as características identificadoras das unidades de registro como nós da árvore (*nodes*) e as unidades de contexto como fontes (*sources*). Como unidades de registro (*references*) relacionáveis

aos nós (*nodes*) foram codificadas porções de texto consideradas relevantes para localizar as características identificadoras dos paradigmas.

As categorias foram extraídas da sub-divisão de cada dimensão considerando os objetivos da análise comparativa entre os paradigmas burocrático e gerencial de gestão e de controle.

Considerando que o ambiente do discurso e as condições de produção são fatores fundamentais para a compreensão do conteúdo e seus significados, foi estabelecido como unidade de contexto o próprio relatório correspondente a cada dimensão para identificar as características presentes, correspondentes a cada categoria.

As unidades de registro foram selecionadas a partir da vinculação entre os itens componentes das características identificadas no referencial teórico para cada dimensão e os relatórios de gestão e de auditoria de gestão (unidades de contexto).

As porções de texto que compõem cada unidade de registro, chamadas de referência no software, foram vinculadas, no momento da codificação, à árvore de nós para serem submetidas ao cruzamento destas com as categorias relativas a cada dimensão. Isto permitiu quantificar as características de maior ou menor frequência em cada categoria e, numa fase seguinte, fazer uma análise qualitativa desse resultado.

Embora a técnica de análise de conteúdo utilize com frequência a análise quantitativa, a utilização do software com possibilidade de realizar cruzamentos de registros variados facilita a análise qualitativa devido à eliminação de grande parte do trabalho “braçal” do pesquisador e também devido à possibilidade de emissão de relatórios com vários formatos utilizando os dados de fontes internas ou externas. Para realização da análise com os dados disponíveis e os componentes do programa adotou-se:

- realizar a análise qualitativa levando em conta os aspectos de presença, considerando a maior e menor frequência e a ausência de unidades de registro; essa análise foi discutida com base no referencial teórico e seu possível aporte;
- quantificar a frequência de palavras, por contagem simples de aparição, por dimensão, paradigma e fonte de pesquisa;
- identificar as palavras mais e menos frequentes em cada relatório para avaliar a sua relevância no contexto em que foram elaborados os relatórios (controle e gestão) e possibilitar a relação de cada palavra com as características de paradigmas (burocrático ou gerencial);

A análise quantitativa das palavras por frequência não foi, por si só, suficiente para revelar as características do paradigma de gestão predominante em cada exercício em razão do seu emprego apresentar significados diferentes de acordo com o contexto de cada relatório. Esse fato obrigou o retorno às fontes de pesquisa para extrair o sentido empregado no uso das palavras selecionadas e observar o formato e estrutura geral de cada relatório buscando identificar o paradigma predominante a partir de uma comparação com as características adotadas pelo referencial teórico (burocrático ou gerencial).

Considerando que cada relatório é composto por uma quantidade diferente de palavras e visando analisar a influência desse fator, foram calculadas as frequências absolutas e relativas das ocorrências.

## **4 Resultados e Discussão**

As análises do relatório de gestão do exercício de 1990 revelam forte presença das características do paradigma burocrático sendo os princípios do formalismo, da regulamentação e da hierarquia nitidamente identificados. Nesse período, a instituição estava experimentando uma nova

forma de escolha do seu dirigente máximo, migrando da indicação e nomeação do reitor pelo Ministério da Educação para a democratização do processo, via eleição indireta, por meio de consulta à comunidade acadêmica (Albuquerque e Maia, 2008). Em razão do clima de acentuada divergência sobre questões internas, de denúncias sobre a gestão e a eleição para o segundo mandato de reitor escolhido pela comunidade acadêmica, as conseqüências se estenderam de 1990 até 1994. Nesse intervalo, houve uma intervenção ministerial com nomeação de dois reitores *pro-tempore* e frustração do processo democrático em curso na instituição. Essas ocorrências, aparentemente, contribuíram para a manutenção de um processo de gestão com características burocráticas em razão da presença ministerial direta na administração superior da UNIR. Outro fator presente no contexto da administração pública federal, no final da década de 1980 e início de 1990, foi a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 que teve uma demorada regulamentação, além do fato de ter sido considerada uma Constituição engessante, que necessitou de várias Emendas Constitucionais para reduzir o caráter burocrático que a permeava.

O relatório de gestão do ano de 1995 apresenta uma tendência de redução das características burocráticas, demonstrando uma mudança nas características de administração da UNIR. O início de um novo mandato para a reitoria da UNIR, no final de 1994, trouxe a expectativa de mudanças que promovessem a estabilidade institucional abalada por perturbações internas e pela intervenção ministerial já citada. Esse momento se mostrou ainda sujeito ao paradigma de administração burocrática pela forte presença das condições básicas para a sua manutenção, até porque a Emenda Constitucional 19, que possibilitaria mudanças mais efetivas para a administração pública federal só foi promulgada em 04.06.1998.

No ambiente político frágil ainda presente na instituição naquele exercício, era pressuposto de segurança jurídica e institucional o cumprimento de regras para garantir o desenvolvimento regular do mandato do dirigente eleito e nomeado. É necessário registrar que em 1995 a instituição foi submetida a uma auditoria operacional na área de gestão de recursos humanos e, em seguida, como resultado dessa auditoria, a um procedimento correicional que resultou, alguns anos depois, na demissão de alguns servidores e aplicação de penalidades mais leves a outros para gestores. Com todos esses eventos, é possível supor que a tendência de redução do paradigma de administração burocrática a partir desse exercício esteja associada, primeiro, ao plano de trabalho e ao compromisso de mudança do novo gestor com a comunidade acadêmica e às mudanças iniciadas na própria administração pública federal. Cabe lembrar que em meados do exercício de 1995 aconteceu o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e os reflexos dessa ação se fizeram sentir nos relatórios da gestão da UNIR em razão de sua estreita vinculação com o poder central.

No relatório do exercício de 2000, a presença do paradigma burocrático é identificada com menor intensidade, tendo como ponto focal a "Competência para cumprir normas". Nesse período, alguns eventos relevantes em termos de mudança para a administração pública, e em particular para a área de educação, já estavam se consolidando. Em 1996 tem-se a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), que introduz alterações consideráveis para a educação brasileira e, em 2000, um instrumento de grande peso para as mudanças previstas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse instrumento legal estabeleceu normas de finanças públicas que influenciaram na gestão e controle em todas as esferas de governo. Entre os principais mandamentos está o atendimento ao princípio da eficiência da gestão pública, destacando-se a proibição aos gestores de realizar gastos superiores à sua arrecadação para cumprir o princípio da gestão fiscal responsável.

Em termos gerais, a freqüência obtida nos relatórios dos exercícios pesquisados, em relação às características de paradigmas de administração burocrática identificados, indica que a característica que apareceu com maior freqüência foi "Estratégia ou instrumento de gestão:

obediência à regra estatuída”. Isto significa que, com maior ênfase, os conteúdos dos documentos analisados registram a observância da legislação federal, estadual e municipal, as normas aprovadas pelos conselhos superiores, bem como todas as orientações normativas oriundas dos Ministérios e órgãos ou entidades aos quais a Universidade se submete. Os itens de elevada freqüência representam a manutenção de fortes características do paradigma de administração burocrática ao longo de um período de quinze anos, embora seja possível verificar uma tendência de queda considerável nas características mais presentes entre o primeiro e o último exercício analisado. Assim, foi constatado um decréscimo constante ao longo dos exercícios na freqüência de aparecimento das características burocráticas presentes nos relatórios de gestão pesquisados.

Em relação ao paradigma de administração gerencial, foi verificado no relatório do exercício de 1990 baixa presença de suas características, com destaque para o item “Pressuposto: participação”; para 1995, o destaque registrado refere-se a “Estratégia ou instrumentos de gestão: revitalização da gestão pública”; em 2000, a característica mais freqüente foi “Orientação: Eficiência”; e em 2005 “Estratégia ou instrumento de gestão: Fortalecimento da capacidade de gestão de políticas públicas”. Ressalte-se que em todos os relatórios várias características não receberam pontuação, em particular no exercício de 1990.

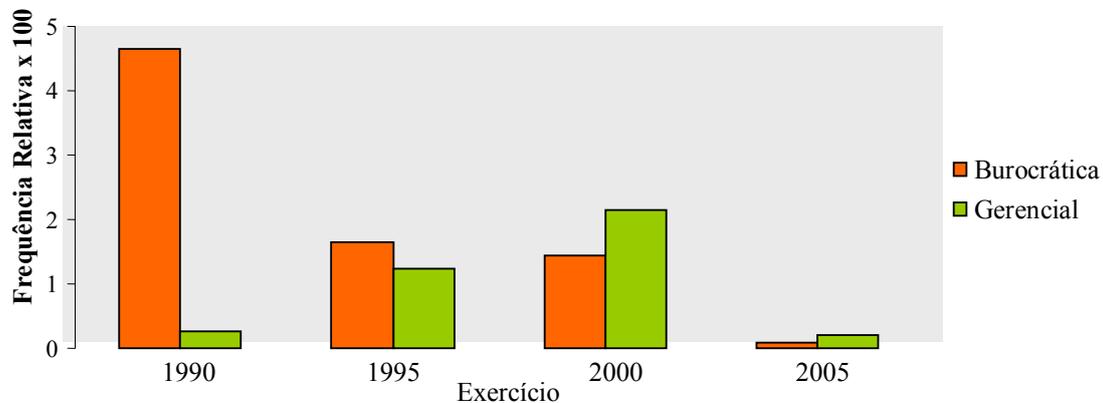
Os resultados demonstram que há um aumento da presença das características da administração gerencial nos relatórios de 1990 a 2000 e um decréscimo de 2000 para 2005.

Ao analisar o relatório de gestão do exercício de 1995 é possível perceber a sintonia com o novo momento na manifestação de que “O país vive momentos de profundas transformações político-econômico-sociais. A nova ordem implica em que, a sobrevivência das entidades dependerá exclusivamente do seu grau de eficiência. Também na UNIR, vivencia-se uma nova ordem.” (UNIR, 1996).

No relatório de gestão da UNIR de 2000 há um item em que é mencionada a adesão da instituição ao programa de qualidade do serviço público (PQSP), atual GESPÚBLICA, mas não foi possível identificar no relatório seguinte analisado a manutenção dessa adesão ou a incorporação de novas práticas de gestão decorrentes da aplicação dessa ferramenta de gestão. A ausência de informações a respeito desse assunto sugere que não houve continuidade na implementação das ações preconizadas pelo programa.

No gráfico 1 é apresentado o resultado comparativo das características de administração burocrática e gerencial presentes nos relatórios de gestão. É possível verificar que nos três primeiros exercícios pesquisados, mesmo em proporções diferentes, houve um decréscimo das características burocráticas e elevação das características gerenciais, sinalizando uma mudança identificada nos registros oficiais da instituição.

**Gráfico 1 - Comparativo da frequências das características dos paradigmas burocrático e gerencial nos Relatórios de Gestão**



Fonte: Elaboração dos autores.

Os resultados revelam que há uma tendência de maior incidência de características gerenciais, porém avançando paralelamente ao paradigma burocrático, o que pode significar o surgimento de um paradigma de gestão híbrido que agrega e, ao mesmo tempo, exclui características burocráticas e gerenciais. Entretanto, continua alta a presença da “hierarquização”, tendência já prevista por Bresser Pereira em 1995, quando alerta para as formas de controle da gestão pública que, com as mudanças impostas pelo capitalismo globalizado, levaria a uma combinação entre “[...] controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social e o mercado.”

Em relação ao controle, os resultados informam que nos relatórios de 1990 e 1995 a característica mais freqüente foi o “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”. Ressalte-se que nesse período ainda estava presente o caráter policesco do controle, demonstrado pela própria nomenclatura do órgão local, chamado “Delegacia Federal de Controle”. Para o 2000 observou-se maior presença para “Paradigma: controle de procedimentos” e “Critério de verificação: legalidade dos procedimentos”. Em 2005 a ocorrência mais relevante foi “Critério de verificação: Legalidade dos procedimentos”.

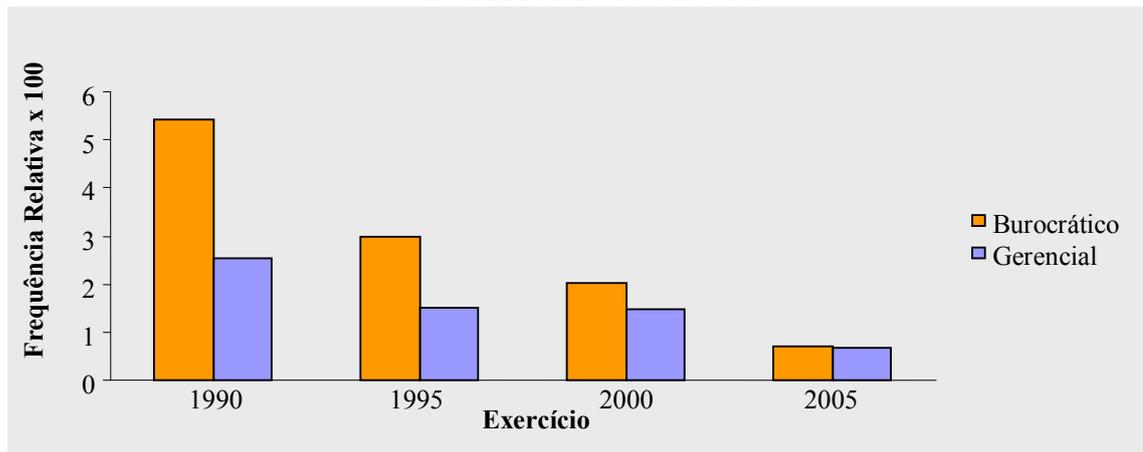
As ocorrências predominantes na maioria dos relatórios relacionadas às características de controle burocrático foi o “Critério de verificação legalidade de procedimentos”, o que significa que esse traço de administração com características burocráticas ainda está sendo mantida pela atuação do controle interno ao dar maior ênfase a legalidade e aos procedimentos. Em contrapartida, verificou-se, nos exercícios de 1995, 2000 e 2005, a ausência das características: “Certificação da execução de programas de trabalho e do orçamento”; “Controlar as normas gerais e específicas relativas ao exercício das atividades para atender ao princípio da impessoalidade e publicidade”.

Em relação a presença das características do controle gerencial, foi verificada que a principal ocorrência para todos os relatórios foi para “Responsabilidades: Avaliar a gestão dos administradores e resultados alcançados para comprovar a legalidade”. Por outro lado, foram significativas as ausências de características de controle gerencial nos exercícios e 1990 e 1995.

O gráfico 2 apresenta a comparação entre as presenças das características de controle dos paradigmas burocrático e gerencial obtida a partir das frequências relativas. Constata-se que para o relatório de 2005 uma diminuição da presença das características dos dois paradigmas. Quando são levadas em consideração as frequências absolutas, o resultado é oposto: há aumento da presença

das características. Este resultado é tanto surpreendente e quanto instigante, uma vez que se observa uma diminuição das características dos dois paradigmas ao longo do período analisado. A diminuição das características de um paradigma não ocorreu com o concomitante aumento das características do outro.

**Gráfico 2 - Comparativo da presença das características dos paradigmas burocrático e gerencial nos Relatórios de Controle.**

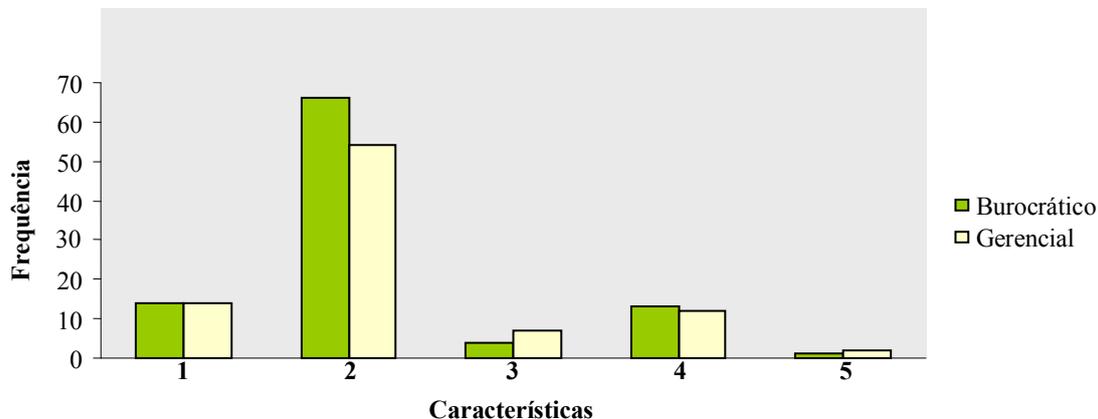


Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à característica comum para os dois paradigmas para a dimensão Gestão, partindo do elenco de características apresentado por Filippim (2005), foi encontrada apenas a “Orientação”, que, em ambos os casos, a gestão é orientada para a eficiência. Esse conceito é comum aos dois modelos sendo que no paradigma burocrático a eficiência é a própria essência da administração pública, enquanto no paradigma de administração gerencial a “orientação eficiência” de fazer mais pelo menor custo requer sua associação com eficácia e efetividade.

Na dimensão controle, as características com funções comuns aos dois paradigmas foram mais frequentes que na dimensão gestão, conforme ilustra o gráfico 3.

**Gráfico 3 - Características comuns aos dois paradigmas de controle.**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Legenda: Características de controle 1-apoio/suporte ao controle externo; 2-atender/comprovar a legalidade; 3- atender/comprovar a impessoalidade; 4- atender/comprovar a moralidade; 5- atender/comprovar a publicidade.

As características: legalidade, impessoalidade, moralidade e sustentação/apoio ao controle externo, associadas aos dois paradigmas, reforçam os mecanismos de auxílio ao administrador no exercício da função pública. A característica publicidade está diretamente associada à possibilidade de controle social exercido pelo cidadão em defesa da aplicação dos recursos públicos e contra desperdícios, abusos, erros ou fraudes.

## 5 Conclusões

A pesquisa realizada teve como objetivo identificar as características de gestão e do controle interno federal presentes nos relatórios da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e a relação dessas características com paradigmas de administração pública e controle interno. O trabalho adotou como premissas as bases lançadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil.

Para a dimensão gestão, foi constatado um decréscimo constante de presença das características de paradigmas de administração burocrática nos relatórios ao longo dos exercícios pesquisados. Em relação às características do paradigma de administração gerencial, os resultados demonstram que há um aumento da presença destas nos relatórios no período de 1990 a 2000 e um decréscimo de 2000 para 2005. Foi possível verificar que nos três primeiros exercícios pesquisados, mesmo em proporções diferentes, houve um decréscimo das características burocráticas e elevação das características gerenciais, sinalizando uma mudança significativa identificada nos registros oficiais da instituição. Assim, os resultados revelam que há uma tendência de uma maior incidência de características gerenciais nos relatórios, porém avançando paralelamente ao paradigma burocrático, o que pode significar o surgimento de um paradigma de gestão híbrido que agrega e, ao mesmo tempo, exclui características burocráticas e gerenciais.

Em relação ao controle burocrático foi constatado nos relatórios o declínio da presença das características desse tipo de controle ao longo do período. Há uma tendência de crescimento da presença do paradigma de controle gerencial, porém a presença do controle com ênfase nas características burocráticas ainda é superior. Foi constatado que o relatório de controle mais recente contém menor presença das características dos dois paradigmas. Assim, a diminuição da presença das características de um paradigma não ocorreu com o concomitante aumento das características do outro.



Considerando-se as características paradigmáticas comuns, agregadas às características específicas de gestão e controle, foi constatada a “fusão” em termos de presença dos paradigmas estudados, onde as características burocráticas estão presentes no mesmo contexto e convivendo com as gerenciais. A presença de características de gestão e controle comuns aos paradigmas burocrático e gerencial, nos relatórios analisados, aponta que as mesmas são uma marca própria da administração pública e funcionam como base para a manutenção do aparelho do Estado. É possível que um novo paradigma esteja em formação, que pode ser visto como ambíguo porque mantém características comuns aos dois paradigmas. Os resultados sugerem especular que o controle interno pode ser um dos fatores fundamentais para a definição do modelo de gestão na área pública. Na pesquisa realizada, os resultados permitem afirmar que ele pode ter sido uma importante influência no paradigma de administração da instituição, atuando como regulador das ações dos gestores, funcionando também como um sistema de freio para mudanças radicais no paradigma de administração. Esta parece uma hipótese plausível e que merece investigação futura.

## 6 Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALBUQUERQUE, Eva S.; MAIA, Moacyr B. M. **A trajetória do ensino superior em Rondônia**. Porto Velho, EDUFRO, 2008.

ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 3 ed. 8 reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessada em 15.04.2007.

BRASIL. **Lei 4320, de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lei-principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lei-principal.htm). Acessada em 15.04.2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 2000**.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acessada em 15.04.2007

BRASIL. **Decreto-Lei 200 de 1967**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/principal\\_ano.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/principal_ano.htm). Acessada em 15.04.2007

BRASIL. **Decreto 3591 de 2000**. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/\\_Dec\\_principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm). Acessada em 15.04.2007

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE nº 1**. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.



BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adnauer-Stiftung, 2003.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Volume 28/29. São Paulo: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, 1993.

FIGUEIREDO, S. CAGGIANO, P.C. **Controladoria:** teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FILIPPIM, Eliane S. **Administração pública e desenvolvimento sustentável:** um estudo sobre a região da associação dos municípios do meio oeste catarinense. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2005.

JOHNSSON, Marcelo Evandro; FRANCISCO FILHO, Valter Pereira. Finanças Empresariais/FAE Business School. **Controladoria.** (Coleção Gestão Empresarial 4). Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: 1995. Disponível: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso 19 jun. 2006

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

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria:** conceitos, sistemas, implementação. 2 tir. São Paulo: Atlas, 1995.

PAULA, Ana P.P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, Flávio C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TORRES, Marcelo D.F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2007.