



**INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS MACEIÓ
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

JORGE FERNANDO DOS SANTOS SILVA

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE GESTÃO:
UMA ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS (IFAL)
EM RELAÇÃO AO SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

**MACEIÓ, AL
2021**

JORGE FERNANDO DOS SANTOS SILVA

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE GESTÃO:
UMA ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS (IFAL)
EM RELAÇÃO AO SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Artigo científico apresentado ao curso de pós-graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Alagoas, *campus* Maceió, como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Educação Profissional.

Orientador: Prof. Dr. James Washington Alves dos Santos.

MACEIÓ, AL
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Instituto Federal de Alagoas
Campus Maceió
Biblioteca Benevides Monte

INSTITUTO
FEDERAL
Alagoas

-
- S586e** Silva, Jorge Fernando dos Santos.
Estrutura organizacional e modelo de gestão : uma análise sobre o Instituto Federal de Alagoas (IFAL) em relação ao setor de fiscalização de contratos / . – Maceió : IFAL, 2021.
19 f. : il.
1 CD-ROM: il., col.; (1 arquivo : 230 kilobytes)..
- Orientador: Prof. Dr. James Washington Alves dos Santos.
Monografia -Artigo (Especialização em Docência na Educação Profissional) Instituto Federal de Alagoas /EAD/UAB - Polo Maceió, 2021.
- CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionada em caixa acrílica (12,5 cm x 14 cm).
1. Estrutura organizacional – Modelo de Gestão - IFAL. 2. Gestão Pública. 3. Fiscalização de Contratos. I. Título.

CDD: 371.2

Nalva Maria Amaral
Bibliotecária – CRB-4/989

JORGE FERNANDO DOS SANTOS SILVA

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE GESTÃO:
UMA ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS (IFAL)
EM RELAÇÃO AO SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

Artigo científico apresentado ao curso de pós-graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Alagoas, *campus* Maceió, como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Educação Profissional.

Orientador: Prof. Dr. James Washington Alves dos Santos.

Aprovado(a) em: 22/12/2021. Conceito Obtido: .

AVALIADORES (AS)



Prof. Dr. James Washington Alves dos Santos - Orientador

Instituto Federal de Alagoas



Prof. Dr. Cezar Nonato Bezerra Candeias – Membro externo

Universidade Federal de Alagoas



Prof. Dr. Odair José Silva dos Santos – Membro interno

Instituto Federal de Alagoas

**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE GESTÃO:
UMA ANÁLISE SOBRE O INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS (IFAL)
EM RELAÇÃO AO SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS**

**ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND MANAGEMENT MODEL:
AN ANALYSIS AT THE FEDERAL INSTITUTE OF ALAGOAS (IFAL)
IN RELATION TO THE CONTRACT INSPECTION SECTOR**

Jorge Fernando dos Santos Silva¹

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é identificar o modelo de estrutura organizacional, bem como o modelo de gestão e a maneira de como é feito o processo de tomada de decisão, no Instituto Federal de Alagoas - IFAL, especificamente no setor de fiscalização de contratos, tendo como base a adaptação dos modelos indicados por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005). A amostra do estudo foi coletada através de entrevista, com a Pró-Reitoria Adjunta de Administração e seus colaboradores. Concluiu-se, portanto, como resultado, que a organização manifesta por meio dos fatores da divisão do trabalho, especialização e padronização, são atributos da estrutura mecânica. No tocante aos fatores centralização, processo decisório e identidade organizacional, a instituição dispõe de características comuns a estrutura orgânica e mecânica. Em relação à identidade organizacional, foi percebida pelos entrevistados que a instituição possui elementos típicos da burocracia, no entanto, indicam também certa flexibilidade ao garantir que a instituição busca agir pró-ativamente, de maneira inovadora, mesmo com o acúmulo de trabalho e a carência de servidores em determinados setores. Conclui-se que a instituição, mesmo com sua natureza burocrática, visa atingir seus objetivos e metas, buscando implementar uma postura mais flexível, característica 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.

ABSTRACT

The general objective of this research is to identify the organizational structure model, as well as the management model and the way in which the decision-making process is carried out, at the Federal Institute of Alagoas - IFAL, specifically in the contract inspection sector, based on the adaptation of the models indicated by Burns and Stalker (1960) and Silva (2005). The study sample was collected through an interview with the Adjunct Dean of Administration and its collaborators. Therefore, it was concluded, as a result, that the organization manifested through the factors of the division of work, specialization and standardization, are attributes of the mechanical structure. With regard to the factors centralization, decision-making process and organizational identity, the institution has characteristics common to its organic and mechanical structure. Regarding organizational identity, the interviewees perceived that the institution has

¹ Graduado em Engenharia Civil e Meteorologia (UFAL). E-mail: jorgefernando.182@hotmail.com.

typical elements of bureaucracy, however, they also indicate a certain flexibility in ensuring that the institution seeks to act proactively, in an innovative way, even with the accumulation of work and lack of servers in certain sectors. It is concluded that the institution, even with its bureaucratic nature, aims to achieve its objectives and goals, seeking to implement a more flexible posture, characteristic of the organic structure and compatible with the reference of the management management model of modern administration practices.

Keywords: Organizational structure. Management Models. Public administration.

Data de Submissão: 10/12/2021. **Data de aprovação:** 22/12/2021.

1. INTRODUÇÃO

O referido artigo estuda a maneira de proceder do atual contexto da gestão pública, as práticas atuais e as tendências, apontando para os caminhos de gestão, objetivando identificar a forma estrutural da organização, bem como o estabelecimento do processo de decisório e a identificação do modelo de gerir, nos dias atuais, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas - IFAL, pela visão dos colaboradores do Instituto, levando em consideração os fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização, processo de decisão e identificação organizacional, através da adaptação dos modelos levantados por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005).

A pesquisa discorre, ainda, sobre os modelos básicos de gestão no Brasil, a saber: patrimonialista, burocrática e gerencial, enfatizando a importância de planejar, estabelecendo prioridades, controle, agindo com disciplina, utilizando as diversas ferramentas de controle e gestão, a fim de propor soluções inovadoras para as instituições públicas, buscando ampliar a qualidade dos serviços ofertados à sociedade (NUNES, 1997). Temos também a intenção de contribuir para que os gestores do IFAL encontrem com maior facilidade, formas para que o labor executado dentro da instituição seja executado de maneira ágil, eficaz e acima de tudo qualificada.

Esta pesquisa justifica-se por se fazer necessário a identificação e compreensão da formação estrutural do IFAL, buscando a apuração de informações que sejam relevantes para o planejamento, tomada de decisões e êxito organizacional. Nota-se que insuficientes conhecimentos têm sido produzidos, relacionados a gestão de empresas públicas, ainda que este seja um tema atual, que merece reflexão e soluções que ajudem as organizações públicas a gerirem seus processos de maneira mais responsável, com base na ciência administrativa, visando promover melhorias na instituição, assim como cumprir seu papel diante a sociedade.

A pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória, tendo base qualitativa, pois visa apresentar o modelo de estrutura organizacional do IFAL, com o propósito de explorar e analisar a corrente disposição do seu modelo de gestão, visando novas possibilidades, ante as transformações contextuais e pragmáticas, que se encontram na gestão pública. Os procedimentos metodológicos utilizados foram o levantamento

bibliográfico e documental, concomitantemente com o levantamento de dados empíricos.

O levantamento dos dados se concretizou através de entrevista semi-estruturada, com perguntas adaptadas de acordo com os modelos de Burns e Stalker (1960) e Silva (2005). A análise, discussão dos dados e a obtenção dos resultados, levou em consideração os aspectos: divisão do trabalho, especialidades, padronização, centralização, processo de decisão e identidade organizacional.

Os resultados apontam que a instituição, mesmo tendo sua natureza burocrática, busca atingir seus objetivos e metas, visando estabelecer uma postura mais flexível, característica da estrutura orgânica e compatível com a doutrina do modelo de gestão gerencial, das práticas contemporâneas da administração.

2. ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO PÚBLICA

Buscando facilitar a compreensão, inicialmente definiremos administração pública, de acordo com Wilson (apud SANTOS, 2006), como a execução do Direito Público. No âmbito das instituições, é o conjunto de órgãos constituídos para execução dos objetivos governamentais; no aspecto funcional, é o conjunto das funções indispensáveis aos serviços públicos de modo geral; na concepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços legítimos do Estado, ou por ele sucumbido em prol da coletividade.

Na visão de Amato (1971), a 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.

Em consonância com o disposto, Meirelles (1985) diz que, em sentido amplo, administrar é a gestão de interesses seguindo a legalidade, a moralidade e a finalidade dos bens entregues à vigilância e à conservação alheias. Neste sentido, se os bens são geridos individualmente, é realizada a administração particular; mas quando essa administração é feita de maneira coletiva, se realiza a administração pública. Desta forma, ele preconiza que “a gestão pública é exercida por meio de atos. Definidos como ato de império, ato de gestão e ato de expediente” (MEIRELLES, 1985, p.58).

1. Ato de império: é tudo aquilo que envolve uma ordem ou decisão coercitiva do Estado para o administrador, a exemplo da interdição de atividades;
2. Ato de gestão: é aquele que ordena as atividades internas da administração e dos administrados, criando direitos e obrigações entre as atividades internas da organização e seus servidores, como por exemplo, os despachos que estabelecem à execução de serviços públicos, os atos administrativos, entre outros;
3. Ato de expediente: são atos internos da administração, que visam o andamento dos serviços inerentes ao órgão, no seu cotidiano.

Para a prática dos referidos atos, em destaque os de império e de gestão, o servidor precisa ter investidura e a devida competência legal. Normalmente, a gestão pública dispõe de um encargo de despesa, de conservação, manutenção e melhoramento dos bens e serviços, demonstrando interesse pela coletividade. O objetivo principal da gestão pública é cumprir a função social, alcançando o bem comum e coletivo dos administrados. O gestor público tem que ter sempre em mente que absolutamente todos os seus atos devem estar voltados ao bem comum.

2.1. Princípios da Administração Pública

O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, discorre sobre os princípios que direcionam a administração pública, são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Gasparini (1995), define esses princípios da seguinte forma:

1. Legalidade: Está associada à gestão pública em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, dele não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilização do autor;
2. Impessoalidade: Qualquer atividade de gestão pública deve ser dirigida a todos os cidadãos, sem a determinação de pessoas ou discriminação de qualquer natureza;
3. Moralidade: Os atos e atividades da administração pública devem obedecer aos princípios morais; estão intimamente ligados ao conceito do bom administrador, ou seja, aquele que busca o melhor e mais útil para o interesse público;
4. 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 de seus atos. Em geral, são utilizados Diários Oficiais;
5. Eficiência: Este princípio preza pela eficácia e racionalidade do serviço público e a qualidade dos serviços prestados.

2.2. O desenvolvimento da Administração Pública Brasileira

A evolução da administração pública brasileira está associada ao fato de que, tanto a administração pública, bem como o próprio Estado brasileiro, foram fundados sob forte influência patrimonialista, herdada da cultura portuguesa.

Como preconiza Guerreiro-Ramos (1983), o termo patrimonialismo em sentido direto, fala sobre a cultura de apropriar-se daquilo que é público, em detrimento do privado. Podendo esta apropriação ser de recursos, influências ou benefícios públicos.

Desta forma, o Estado e a administração pública brasileira, surgem patrimonialistas e, durante três séculos (XVII, XVIII e XIX), reproduzem vícios herdados do Estado Português, desta forma, são regidos pela centralização, regulamentação e grande influência da igreja. A administração pública Brasileira teve seu início pautado no sistema de privilégios. Segundo Faoro (1984, p. 249-252; 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 acompanham, senão excepcionalmente, o regente. [...] Vinha a seguir a chusma de satélites; monsenhores, desempregados, 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 à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação”. Organizar o império, para o ministério, seria produzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo político era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir a cada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganham pensões, acesso aos postos superiores dos oficiais da armada e do exército, emprego e benefícios civis e eclesiásticos. [...] A carapaça administrativa, enorme e inútil, não esgotou as atividades da corte. [...] a transmigração superpõe 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 de vadiagem paga. [...] A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluída realidade americana: criar um Estado.

O que dominava era a cultura do paternalismo e o nepotismo, que empregava utilizando critérios de seleção e recrutamento como: posição social, grau de parentesco e favorecimento. Mesmo surgindo a nova denominação de República dos Estados Unidos do Brasil, no dia 1º de novembro de 1889, essa situação não mudou muito. Mesmo que se tenha dado autonomia aos Estados e os poderes constitucionais tenham se dividido em Legislativo, Executivo e Judiciário, o poder político dos governadores, mantido pelo coronelismo, passou a exercer maior influência junto ao governo central, e passou a estabelecer uma relação clientelista entre o Estado e a sociedade.

No ano 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, com objetivo de ser o principal agente de modernização, empregando tecnologia administrativa de ponta para a época e profissionalizando o serviço público, seguindo o critério do mérito. Esse processo foi guiado pela racionalização dos métodos, seguindo padrões burocráticos. Tal iniciativa se mostra um avanço, mas as antigas forças patrimonialistas se mantiveram predominantes na administração e na vida política brasileira.

Na década de 1940, no governo JK, período de grandes realizações, colocou-se para a máquina administrativa soluções rápidas e ágeis. Sob esta ótica, em caráter não permanente, surgem alguns conselhos, grupos executivos e formam-se comissões. Logicamente, abriu-se espaço a conveniências políticas de empregar, nomear, resultando no aumento do número de órgãos e o crescimento dos quadros, levando a uma diminuição do sistema do mérito, gerando o predomínio da barganha política

clientelista (LAMBERT, 1970).

Já no Regime Militar, implantado em 1964, houve o compromisso básico de melhorar a máquina pública administrativa. Foi feita uma radical reestruturação da administração pública federal, que se baseou nos princípios do planejamento, organização, centralização decisória e normativa, e descentralização funcional. O grande objetivo era operacionalizar o modelo de administração visando o desenvolvimento econômico. Sobre o controle de regime autoritário, buscou o predomínio da racionalidade funcional e da tecnoestrutura.

Neste período, de fato, aconteceu modernização administrativa, fato ocasionado pela ruptura entre a política e a administração. No entanto, o que aconteceu de fato, foi que o Regime Militar substituiu o estado patrimonialista político, pelo da influência patrimonialista tecnocrática. O que houve foi uma troca, em que a cultura patrimonialista permaneceu.

A nova república (a partir da década de 1980, com a volta do governo civil e das eleições diretas), recebe de herança um modelo de administração pública tecnocrata, e teve a difícil missão de resgatar a capacidade de implantação e formulação de políticas sociais, direcionando a administração pública no rumo da democracia. O período pós-militar, voltado à redemocratização, gerou uma mudança do patrimonialismo tecnocrático, para o patrimonialismo político-corporativo. Desde então, o que se vive, são sucessões de alianças políticas partidárias, em busca de recursos e também de influências sobre a administração pública. Marcando o serviço público pela polarização, sendo concedidos privilégios que não são compatíveis com a racionalidade burocrática.

O que é percebido durante a história da administração pública, é que o “ethos patrimonialista” sempre está presente, mesmo na administração racional e técnica, ou na administração politizada, como afirma Schwartzman (1987, p.58):

A redemocratização gera 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 pareceriam ser atributo da democracia e da participação social.

Existe um grande sentimento de desesperança e também descrédito no setor público. Por isso se discutem estratégias para inovações gerenciais, buscando a superação da condição portadora das influências patrimonialistas em nossa administração pública.

3. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O CASO IFAL

Entende-se por uma estrutura organizacional o modelo que a organização usa, para desenvolver suas atividades. Não existe um modelo organizacional ideal, mas ele precisa ser maleável para se ajustar ao período em que a instituição está vivendo, com o objetivo de atender suas necessidades. A estrutura organizacional não é imutável ou estática, ele sofre interferências externas, como o ambiente onde está inserida, e também

interna, como as estratégias adotadas, o emprego de novas tecnologias e o potencial humano.

Em primeiro lugar, o objetivo deste estudo é identificar a estrutura organizacional do IFAL e para tanto, serão utilizados os subsídios fornecidos pelos autores Burns e Stalker (1960), que concluíram que as organizações são classificadas em mecânicas e orgânicas.

1. Mecânicas: Nessas organizações, as atividades são determinadas por especialistas. Há uma forte tendência na centralização das tarefas, o que é útil para assegurar a hierarquia de autoridades. A organização possui bastantes regras, regulamentos e controles. A variabilidade e personalidade humana são interpretadas como fonte de interferência e inconsistências. Essas organizações são do tipo conservadoras.
2. Orgânicas: O trabalho se desenvolve em grupos ou equipes, eles recebem menos ordens, a comunicação ocorre em todos os níveis organizacionais. A variabilidade humana é usada para promover a tomada de decisão. A supervisão direta é bem reduzida e a quantidade de regras formais também. Ao trabalhar em equipe, é estimulada a troca de conhecimento e o aprendizado contínuo. É, portanto, uma organização do tipo flexível.

3.

As organizações mecânicas são as que melhor se adaptam ao ambiente estável, e as orgânicas, as que melhor se enquadram em ambientes instáveis. E para ambientes em transformação é recomendável um misto de ambas as organizações (BURNS e STALKER, 1960). Utilizaremos ainda as diferenças entre estrutura mecanicista e orgânica, evidenciada por Silva (2005, p.374).

1. 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 reconhecidas; tarefas divisórias, desempenho por medidas objetivas; empregados responsivos; recompensas monetárias e autoridade aceita como legítima.
2. Características e condições orgânicas: Cargos amplamente definidos; poucas regras e procedimentos; responsabilidade ambígua; sistemas subjetivos de recompensas; seleções subjetivas, de maneira informal e pessoal. Tarefas e metas vagas; tarefas divisíveis; desempenho por medidas subjetivas; empregados motivados por necessidades complexas e autoridade desafiada.

3.1. Modelos de gestão

Conforme o Dicionarista Aurélio, da Língua Portuguesa, gestão é todo ato ou ação de gerir ou administrar. Gerir é governar, reger, ordenar processos de produção e fazer o controle de sua eficiência e produtividade, visando obter determinados resultados.

Baseando-se nessa definição, se pode dizer que modelo de gestão é a forma como as empresas se organizam e organizam suas atividades, com a ajuda de procedimentos, normas, regras e ferramentas, que devem ser alinhadas com metas pré-estabelecidas como: missão, visão, crenças e valores.

Vivemos um momento de muitas transformações em todas as partes do planeta, elas são de cunho social, político, econômico e ambiental. E todas essas transformações afetam vários países, tendo como consequência, crises em muitas organizações existentes. Logo, o atual momento da gestão pública exige mudanças, transformações, busca de inovação e adequações organizacionais, na intenção de sobreviver a esse ambiente cheio de competição e turbulência. Neste sentido, podemos acreditar que é importante, diante do contexto de mudanças ambientais externas, as características do modelo de gestão flexível, porque propicia respostas rápidas, às atuais demandas do ambiente externo.

É importante conhecer os subsídios teóricos para entender as práticas que são realizadas dentro da organização e, da mesma forma, ter condições de poder avaliar se o modelo de gestão adotado está condizente com as reais necessidades da organização, e se serve de apoio e base para a melhoria contínua no processo de gestão.

Como mostrado anteriormente, a administração pública vem sofrendo um processo de mudança histórica, que evidencia a passagem por três modelos distintos, estes modelos de gestão pública se dividem em: patrimonialista, burocrático e gerencial, como já citado. A seguir abordaremos os modelos citados, em relação às suas práticas, com o intuito de dar subsídio a nossa pesquisa, bem como possibilitar a construção de uma proposta a ser analisada. Segue a descrição dos modelos:

1. Modelo patrimonialista: De acordo com a descrição feita da trajetória da administração pública brasileira, segundo Faoro (1984), este modelo é herança que recebemos da cultura lusitana, tendo se originado com a chegada da coroa (em 1808), onde era comum a cultura da apropriação do que era público pelo privado. Este modelo é regido pela centralização, forte uso de regras, e se pauta no sistema de privilégios em que se destaca: o paternalismo, o nepotismo e o favoritismo, sendo fator marcante na administração pública.
2. Modelo tradicional burocrático weberiano: A teoria que fala da burocracia na administração pública, se desenvolveu nos anos 1940, e surgiu da teoria da burocracia que foi desenvolvida por Max Weber (1864-1920). Segundo ela, um homem quando pago, pode agir de maneira pré-determinada, necessitando que esta forma seja explicitada de maneira minuciosa e sem permitir que suas emoções influenciem ou atrapalhem o trabalho a ser realizado.

Neste modelo se destaca o controle, a administração das atividades, processos, normas e procedimentos. Apresentou-se como limitador do clientelismo e patrimonialismo, como forma de maximizar a eficiência da organização. Surgindo como uma reação ao modelo anterior, contrária ao nepotismo, subjetivismo e corrupção.

Mesmo sendo idealizado como avanço e progresso, no conceito popular ganha

destaque como sinônimo de uma repartição, em que a papelada se multiplica e impede soluções ágeis e eficientes. As falhas desse sistema passaram a ser conhecidas como burocracia.

Embora seja comparada a ineficiência, em Max Weber este conceito é exatamente o oposto, ou seja, utilizando o detalhamento minucioso dos procedimentos, pode-se chegar à excelência da organização. Essa é uma característica encontrada atualmente nas ferramentas da administração, como o mapeamento de processos. Em seguida serão listadas algumas características, críticas ou disfunções, com a finalidade de tornar mais fácil a compreensão e identificação dos procedimentos, como: centralização; direção de topo a base; contratação com base no mérito; profissionalismo/especialização na execução de tarefas; ênfase na estrutura formal; impessoalidade nas relações; padronização de procedimentos; legalização das normas e regulamentos; caráter racional e setorização do trabalho; hierarquia de autoridade; caráter formal das comunicações; eficiência técnica e meritocracia e previsibilidade do funcionamento.

As principais críticas a tal modelo são as seguintes: exaltação de sinais de autoridade; engessamento da organização por parte de excessivas normas e procedimentos; associação à ineficiência; os interesses públicos são rotineiramente confundidos com os interesses que são importantes para o Estado; restringe a capacidade criativa de subordinados como modelo mecanicista; restringe situações de mudança; cria tomadas de decisão baseadas na hierarquia; nem sempre tem informações corretas e necessárias; é incapaz de ver o cidadão como um cliente; cria regras internas e tem extremo apego às normas; resiste a mudanças; dificulta o atendimento geral e proporciona conflito com o público.

Modelo gerencial: O modelo em questão visa introduzir na administração pública o modelo gerencial de administração. Ao enaltecer o desempenho organizacional, o foco nos resultados e o gerenciamento dos recursos, tanto humanos, como financeiros e informacionais. Esse modelo é mais flexível. Ele busca se adaptar às mudanças tanto sociais, como econômicas, políticas e culturais.

O modelo gerencial está sendo usado na iniciativa privada, dando ênfase à eficiência econômica, buscando a redução de custo. Esse modelo se contrapõe às ineficiências burocráticas, porém conserva alguns princípios que representam a burocracia, como a admissão que segue rígidos critérios de mérito, existência formal de métodos de controle, estrutura pré-estabelecida de definição de remuneração, carreira e avaliação de desempenho. O grande diferencial do modelo burocrático é que há uma mudança de ênfase, que é dada ao resultado e não aos procedimentos. Consideram-se, também, características burocráticas como profissionalismo e impessoalidade. Faz também relação do interesse público com a coletividade.

No modelo gerencial, vemos o cidadão como o cliente dos serviços prestados por organizações públicas. Com isso, para que todo o processo seja considerado satisfatório, é preciso atender as necessidades dos cidadãos. A horizontalização das estruturas é privilegiada, como também a descentralização das funções, o incentivo a criatividade, e a primazia pela definição clara de objetivos, e o controle se baseia em resultados.

As principais características são: definir responsabilidades; definir objetivos; incorporar consciência de custo; orientar os clientes e resultados; flexibilidade; descentralização e estruturas horizontalizadas. E as principais críticas são: critério do menor custo, não significa o melhor critério a ser usado; o modelo gerencial é oriundo do setor privado e a lógica do setor privado sempre visa o lucro e o atendimento dos interesses dos acionistas, e isso é diferente da lógica do setor público.

3.2. A pesquisa de campo e seus resultados

A classificação da pesquisa pode ser agrupada em três categorias que são: quanto aos objetivos, aos procedimentos e a abordagem do problema de pesquisa (BEUREN, 2004). Para a coleta dos dados foi feita uma pesquisa de campo através de uma entrevista, a entrevista foi feita com o Coordenador de Gestão e Fiscalização de Contratos, sendo também entrevistados outros colaboradores (servidores), que pertencem ao quadro da instituição em estudo, através do google meet, no dia 15/11/2021 às 20h., com duração de 52 min. Esses servidores tem em média 07 anos de serviços prestados a instituição e formam um grupo de 03 pessoas que são responsáveis pela fiscalização dos contratos de prestação de serviços das 17 unidades do IFAL em Alagoas.

Para esta pesquisa, foi usada uma metodologia que podemos classificar como descritiva e exploratória, seu objetivo visa descrever o modelo de estrutura organizacional que é utilizado no IFAL, e também explorar e analisar os modelos de gestão: patrimonial, burocrático e gerencial, com o objetivo identificar o atual modelo que é praticado no ambiente do IFAL, além de oferecer novas possibilidades diante das mudanças conjunturais e pragmáticas que ocorrem na gestão pública. De acordo com Gil (1999), as pesquisas descritivas visam primordialmente a descrição das características encontradas em determinada amostra, população, fenômenos ou o estabelecimento de relações entre as inúmeras variáveis. Mas é também exploratória por conta da procura de evidências nos fatores: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização, poder de decisão, e também de identidade organizacional; bem como nos modelos de gestão que são abordados no estudo, com a finalidade de identificar o modelo de estrutura organizacional e de gestão mais adequado a instituição.

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 ser um fator contribuinte no processo de mudança de um determinado grupo, possibilitando o entendimento das suas particularidades e também o comportamento dos indivíduos. Em relação à abordagem que é feita do problema, a pesquisa é caracterizada como qualitativa, por analisar qualitativamente a estrutura organizacional e os modelos de gestão constantes neste caso.

No que se refere aos procedimentos técnicos utilizados, pode ser qualificada como bibliográfica, por ser baseada em levantamentos de textos gerais e também documental. Segundo Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa bibliográfica relaciona os

principais trabalhos que já foram realizados e são capazes de apresentar dados atuais e relevantes que tenham, em relação com o tema proposto.

A amostra do estudo é o IFAL, criado pela Lei nº 11.892, de 29/12/2009, instituição de ensino que atua no Estado de Alagoas desde 1909. Para o levantamento dos dados foi confeccionada uma entrevista semi estruturada, e foi utilizado um questionário que foi adaptado conforme Burns e Stalker (1960) e Silva (2005), bem como toda análise, interpretação dos dados e apuração dos resultados.

Para a análise dos dados e a geração dos resultados foi utilizada como base, o quadro 01, que possibilitará a identificação do tipo de estrutura em questão, levando em consideração fatores como: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização, poder decisório e identidade organizacional.

Quadro 1: Tipo de Estrutura e Fatores:

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.

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

Em se tratando de análise do objeto, da organização, a criação do Instituto Federal de Alagoas deu-se por meio de uma particular integração entre duas autarquias, hoje extintas: a Escola Agrotécnica Federal de Satuba e o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet). Essas instituições já haviam passado por muitas outras mudanças: a Escola Agrotécnica Federal de Satuba, ao ser criada, recebeu o nome de Patronato Agrícola de Alagoas (1911) e, a seguir, passou a denominar-se Aprendizado Agrícola Floriano Peixoto (1939), Escola Agrícola Floriano Peixoto (1947), Escola Agrotécnica Floriano Peixoto (1957), Colégio Agrícola Floriano Peixoto (1964) e, por fim, Escola Agrotécnica Federal de Satuba (1979).

O Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas, por sua vez, recebeu inicialmente os seguintes nomes: Escola de Aprendizes Artífices de Alagoas (1909), Liceu Industrial de Maceió (1937), Escola Industrial Deodoro da Fonseca (1961), Escola Técnica Federal de Alagoas (1967). Esta, mediante o Decreto nº 5.224/2004,

transformou-se em Centro Federal de Educação Tecnológica, o que possibilitou a oferta de cursos superiores. A partir de 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei nº 11.892, com a fusão do Cefet e da Agrotécnica de Satuba, deu-se início ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas, com todas as prerrogativas de uma instituição de ensino superior, destacando-se na oferta de ensino técnico e tecnológico no Estado de Alagoas.

É com esses históricos distintos que buscamos a construção de uma nova realidade educacional em nosso Estado. Atualmente o instituto compõe-se por 16 campi, distribuídos pelo Estado, além da Reitoria, localizada em Maceió.

Aqui evidenciaremos os resultados obtidos através da entrevista feita com o Coordenador de Gestão e Fiscalização de Contratos, sendo também entrevistados outros colaboradores (servidores), que pertencem ao quadro da instituição em estudo, com a finalidade de conhecer e identificar sua estrutura organizacional, e de como se dá o processo de início ao fim, da tomada de decisões, como também identificar o modelo de gestão que é praticado no IFAL, levando-se em consideração fatores como: divisão do trabalho, especialização, padronização, centralização, poder decisório e identidade organizacional. Esses resultados foram gerados partindo de adaptações feitas do modelo proposto por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005).

Com base nos dados obtidos com a pesquisa, tentou-se identificar a estrutura de gestão utilizada pela da instituição em estudo, tomando como base os fatores e referenciais teóricos elencados anteriormente. As respostas foram bastante resumidas e foram distribuídas em um quadro. Esse quadro, por sua vez, contempla os cinco fatores, sob a visão orgânica e mecânica dos envolvidos na pesquisa.

Quadro 2: Fatores sob a visão mecânica e orgânica, segundo os entrevistados:

Fatores	Estrutura Mecânica	Estrutura Orgânica
Divisão do trabalho	<p>Divisão do trabalho bem definida, departamentos com tarefas específicas, regras estritas.</p> <p>Divisão do trabalho ocorre em departamentos, com tarefas definidas.</p> <p>Divisão do trabalho apresenta regras de procedimentos.</p>	
Especialização	<p>Maioria dos cargos possui funções específicas.</p> <p>Tarefas desempenhadas conforme as atribuições dos setores e cargos.</p> <p>Cada cargo possui funções claras.</p>	

Padronização	As atividades são bastante padronizadas, seguindo os modelos pré-existentes. Atividades que são desempenhadas de acordo com as funções.	
Centralização e Processo Decisório	Obedece a hierarquia que existe na organização.	As decisões tomadas são bastante discutidas com os servidores. Na grande maioria dos casos os servidores são ouvidos, decisões e responsabilidades são compartilhadas. Discutidas com áreas afins.
Identidade Organizacional	Burocrática, observa todas as leis, não há muito espaço para inovação. Burocrática, grandes níveis hierárquicos, as ações fundamentadas na legislação vigente.	Os servidores tem grande liberdade para se dirigirem aos superiores. A organização procura agir de maneira pró-ativa. Apresenta-se pró-ativa, inovadora e flexível.

Fonte: O autor, 2021.

Fica evidente que, conforme as respostas dos entrevistados, com relação a fatores ligados a divisão do trabalho, especialização e padronização, a organização se mostra caracterizada como mecânica, essa característica fica evidente pelo fato da instituição apresentar cargos estreitos em conteúdo, muitas regras e procedimentos a serem seguidos, claras responsabilidades e hierarquia, mostrando o que foi evidenciado por Silva (2005).

Conforme os fatores centralização do processo decisório e identidade organizacional, a instituição apresenta características que são comuns aos dois tipos de estrutura, se colocando na posição de uma organização flexível, que se utiliza da variabilidade humana, para estimular a tomada de decisões e permite que a comunicação ocorra em todos os níveis da organização, conforme subsídios encontrados em Burns e Stalker (1960).

Como se trata de uma instituição pública, o resultado apresenta-se coerente com sua natureza, pois é previsto que a divisão do trabalho nessas organizações se apresente através de departamentos e cargos bem definidos, com funções e responsabilidades alinhadas e compatíveis, com procedimentos detalhados e com foco na necessidade de sempre obedecer aos ditames legais.

Já em relação à tomada de decisões, a instituição segue a hierarquia da estrutura organizacional, característica esta da estrutura mecânica, mas também apresenta característica da estrutura orgânica, ao mostra-se preocupada, em muitos casos, em ouvir as opiniões dos servidores e colaboradores, mesmo que estas não sejam necessariamente postas em prática.

De acordo com a identidade organizacional, os participantes da entrevista mostraram que a instituição apresenta características típicas da burocracia, mas também relataram uma grande flexibilidade em relação a possibilidade de se reportarem a seus pares, com os níveis hierárquicos superiores da instituição, quando julgam que há necessidade, e também relatam que há pouco níveis de hierarquia dentro da estrutura. Ainda falaram que a instituição procura agir de maneira proativa, inovando quando possível, mesmo que em alguns setores, tenham falta de servidores ou acúmulo de trabalho.

Podemos concluir que a instituição, mesmo tendo em sua origem a natureza burocrática, tenta alcançar suas metas e objetivos, e procura manter uma postura mais flexível, característica esta, típica da estrutura orgânica e em comum acordo com o modelo de gestão gerencial, alinhada com modernas práticas de gestão.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve como principal foco identificar o tipo de estrutura organizacional do IFAL, especificamente no setor de fiscalização de contratos, bem como seu modelo de gestão, e de como ocorre o processo de tomada de decisões, de acordo com a opinião dos entrevistados, sendo os dados coletados vistos a partir dos conceitos de Burns e Stalker, (1960) e Silva (2005) e utilizando a análise dos modelos básicos de gestão patrimonial, apresentados por Faoro (1984), gestão burocrática conforme modelo de criado Max Weber (1864-1920), e o modelo gerencial.

De acordo com a análise e interpretação dos dados obtidos, podemos chegar à seguinte conclusão: que a estrutura organizacional do Instituto Federal de Alagoas, apresenta uma forte divisão de trabalho, ou seja, as atividades, tarefas e papéis específicos são atribuídos e delimitados objetivando minimizar o tempo para realizar cada ação, o que resulta em aumento de eficiência e de produção. A divisão do trabalho é realizada em diferentes setores integrantes da instituição, e como consequência disso, surge a especialização dos servidores e colaboradores, que realizam tarefas repetitivas, comuns a cada local de trabalho, feitas de forma mais ágil e com maior eficiência. Desta forma, a divisão do trabalho determina o que deve ser feito, em contrapartida a especialização, que diz como deve ser feito.

Na modernidade em que vivemos, tanto a divisão do trabalho, bem como a especialização do trabalho, são fatores que aparecem de maneira marcante nas organizações. Desta forma, cada nação otimiza e gerencia sua produção de acordo com os recursos naturais, humanos e tecnológicos que dispõe, e através das relações de comércio com outros países, supre suas demandas por produtos necessários. Outra ferramenta muito importante nesse processo é a padronização, que permite reduzir falhas, diminuir custos, regulamentar as funções e melhorar a organização.

Baseado no que já foi dito, acredita-se que com a existência, na instituição, de fatores como: divisão do trabalho, especialização e padronização, correspondentes ao sistema mecânico, analisado por Burns e Stalker (1960) e Silva (2005), é possível dizer que há uma forma burocrática de gerenciamento da coisa pública. Contudo, esta constatação não pode ser encarada como prejuízo à organização, mesmo em casos de uma tarefa deixar ser executada, porque um único funcionário é responsável por sua execução. Neste caso a substituição temporária é sempre algo possível, mantendo o funcionamento do serviço ofertado.

Com relação a fatores como centralização, tomada de decisões e identidade organizacional, o que é apresentado na estrutura do IFAL, enquadra-se em ambos os sistemas, mecânico e orgânico, conforme é caracterizado pelo referencial adotado. Porém este resultado não é um resultado negativo, pois a hierarquia é fator presente na organização institucional, devendo ser respeitada, mas deve ser flexível de maneira tal que as decisões sejam discutidas e possam acrescentar algum valor como resultado para a instituição.

Não existe nenhum problema no fato da instituição se enquadrar nos dois sistemas, apenas demonstra que nada é imutável na administração, que não existe uma forma única de administrar, e que a administração é feita com a participação de fatores internos e externos à instituição, e que se deve buscar o aperfeiçoamento constante para atingir os objetivos e metas traçadas para que se tenha o ensino, a extensão e a pesquisa com qualidade e assim possa oferecer a sociedade alagoana, profissionais formados com excelência.

REFERÊNCIAS

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. Acesso em 23.out.21.

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.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução a gestão pública**. Porto Alegre: Saraiva, 2006.

SCHWARTZMAN, 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.