

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - MESTRADO PROFISSIONAL
MPPGAV

Mauro Pontes e Gomes

O PROGRAMA REUNI COMO VETOR DE ECONOMICIDADE NAS IFES: estudo de
caso no setor de transporte da prefeitura universitária da UFPB

JOÃO PESSOA-PB

2017

MAURO PONTES E GOMES

O PROGRAMA REUNI COMO VETOR DE ECONOMICIDADE NAS IFES: estudo de caso no setor de transporte da prefeitura universitária da UFPB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, em nível de Mestrado Profissional, sob a responsabilidade do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito final para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Linha de Pesquisa: Gestão, Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

Orientadora: Dra. Ana Paula Romão de Souza Ferreira.

JOÃO PESSOA-PB

2017

Gomes, Mauro Pontes.

G633p

O Programa Reuni como vetor de economicidade nas IFES:
estudo de caso no setor de transporte da Prefeitura Universitária da
UFPB / Mauro Pontes Gomes – João Pessoa, 2017.
62 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba,
Centro de Educação, Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e
Avaliação do Ensino Superior (MPPGAV), 2017.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Paula Romão de Souza Ferreira.

1. Reuni. 2. Transportes. 3. Financiamento da Educação. I.
Ferreira, Ana Paula Romão de Souza. II. Título.

BSDCJ/UFPB

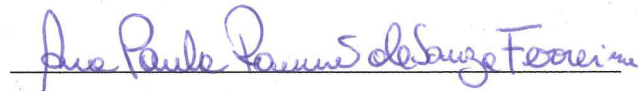
CDU – 37.014.543

MAURO PONTES E GOMES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, em nível de Mestrado Profissional, sob a responsabilidade do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito final para obtenção do título de Mestre.

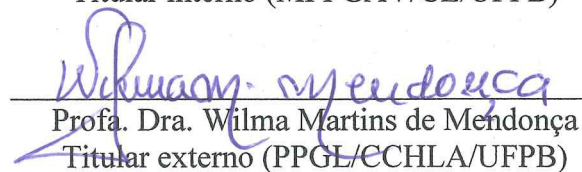
Aprovada em 27 / 04 / 2017

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Ana Paula Romão de Souza Ferreira
Orientadora (MPPGAV/CE/UFPB)

Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares
Titular interno (MPPGAV/CE/UFPB)



Profa. Dra. Wilma Martins de Mendonça
Titular externo (PPGL/ECHLA/UFPB)

Profa. Dra. Maria da Salete Barbosa de Farias
Suplente (MPPGAV)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me dar saúde, inteligência e vontade de sempre continuar e nunca desistir.

Agradeço a minha esposa Mara Marly por sua colaboração, paciência e incentivo para que eu possa realizar e conquistar os desafios que enfrentamos em nossas vidas.

A minha amiga Ana Claudia de Melo e ao meu amigo Alberto dos Santos Cabral, pela inestimável ajuda que viabilizou para realização deste trabalho.

A minha orientadora Prof^a Dr^a Ana Paula Romão por sua competência e paciência que, sem sua colaboração, eu não teria conseguido estar aqui.

RESUMO

O governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior, esse programa representou a possibilidade de fazer uma proposta de reestruturação e expansão para o período 2008-2012. Dentre as inúmeras destinações dos recursos do REUNI na UFPB, a Prefeitura Universitária tornou-se uma delas. O presente estudo teve como plataforma de trabalho, a aplicação e o gerenciamento dos recursos do REUNI no que diz respeito à diminuição de custos no Setor de Transportes da PU/UFPB, cujo objetivo principal do seu desenvolvimento foi analisar se os recursos oriundos do PROGRAMA REUNI, aplicados na renovação da frota de veículos do Setor de Transportes da UFPB, realmente resultaram na diminuição de gastos com combustíveis e manutenção. Na metodologia se fez uso do estudo de caso e da pesquisa exploratória, e o tratamento dos dados foi feito a partir da análise quantitativa com uso do Excel. Concluiu-se, portanto, que o Programa REUNI, foi fundamental na melhoria das atividades desenvolvidas pelo Setor de Transporte da UFPB, contribuindo para uma redução de custos operacionais da frota, e principalmente na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Palavras Chave: Reuni. Transporte. Custos.

ABSTRACT

The federal government has adopted a series of measures to return the growth of public higher education, creating conditions to promote the physical, academic and pedagogical expansion of the federal higher education. This program has presented the possibility of making a proposal for restructuring and expansion to the period 2008-2012. Among the many allocations of REUNI's resources in the UFPB, the university city hall has become one of them. The present study has as a working platform of the application and management for the resources of REUNI regarding the reduction of costs in the Transport Sector of the PU / UFPB, whose main objective of its development was to analyze if the resources coming from the REUNI PROGRAM, applied in the renewal of the fleet of vehicles of the transport sector of the UFPB, resulted in the decrease of expenses with fuels and maintenance. In its methodology, the case study and the exploratory research were used, and the data treatment was done from the quantitative analysis using Excel. It was concluded, therefore, that the REUNI Program was instrumental in improving the activities carried out by the Transport Sector of the UFPB, contributing to a reduction of operational costs of the fleet, mainly in improving the quality of the services provided.

Key words: Reuni. Transportation. Costs.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BM - Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF - Constituição Federal

DT - Divisão de Transportes

DTPU – Divisão de Transportes da Prefeitura Universitária

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IES - Instituições de Ensino Superior

IFES - Institutos Federais de Educação Superior

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDBN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação e Cultura

OMC - Organização Mundial do Comércio

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PU – Prefeitura Universitária

REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SISU - Sistema de Seleção Unificada

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do Número de Universidades Federais no Brasil, 2003 - 2010	21
Gráfico 2 - Aumento da frota versus consumo de combustível.....	54
Gráfico 3 - Aumento da despesa com manutenção e reparos versus aumento da frota.....	55
Gráfico 4 - Número de viagens utilizando veículos da frota	55

TABELAS

Tabela 1 - Previsão de Acréscimo Orçamentário a partir do Decreto nº 6.096/07 Valores em Milhares de Reais	23
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	JUSTIFICATIVA	11
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO	13
1.3	OBJETIVOS	15
1.3.1	Objetivo Principal	15
1.3.2	Objetivos Específicos	16
2	ESTADO DA ARTE	17
2.1	A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O REUNI.....	17
2.2	MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:	25
2.2.1	A Inovação no Setor Público sob à Perspectiva de uma Mudança Radical	27
2.2.2	A Inovação no Setor Público Brasileiro: dimensões gerenciais e democráticas ...	27
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO	28
2.3.1	Significado das Políticas Públicas	28
2.3.2	Gestão efetiva em Instituições Privadas ou Públicas	30
2.3.3	Gestão da Eficácia Operacional	31
2.3.4	Gestão da Eficiência Operacional	32
2.3.5	Competência Gerencial	34
2.4	GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE ECONOMICIDADE.....	34
2.4.1	Qualidade na Terceirização	40
2.5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOB A ABORDAGEM GERENCIAL....	43
3	METODOLOGIA	47
3.1	UNIVERSO E AMOSTRA	49
3.2	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	49
3.3	DADOS DA PESQUISA.....	50
3.4	TRATAMENTO DOS DADOS	51
4	ANÁLISE DOS DADOS	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 com o objetivo de ampliar as condições do acesso e permanência na educação superior, através de um melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos das universidades federais. O governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Esse programa representou a possibilidade de fazer uma proposta de reestruturação e expansão para o período 2008-2012.

Em se tratando do gerenciamento do REUNI na UFPB, coube à Coordenação do Reuni, fazer a distribuição e o acompanhamento dos investimentos, tais como: aquisição de equipamentos, construções, reformas, aquisições de acervos bibliográficos e novos materiais permanentes, entre eles a renovação da frota de veículos existente.

O REUNI tinha as seguintes metas globais a serem cumpridas ao longo de cinco anos, a contar do início do Programa na UFPB:

- Elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%. Na UFPB a meta era elevar a taxa média de conclusão de cursos presenciais pelos alunos de graduação de 68,5%, em 2007, para 90%, em 2012.
- Alcançar a relação de 18 alunos para cada professor. Na UFPB, a meta era elevar a relação média de alunos dos cursos presenciais de graduação por professor de 13,2, em 2007, para 18, em 2012.

Atualmente a Coordenação do REUNI se tornou um órgão de assessoramento direto da Reitoria e Coordena o Programa Universidade Participativa – UP, através do qual são investidos recursos do Desenvolvimento de Ações Institucionais (DAI) em obras, serviços e aquisição de equipamentos. Dentre as atividades desenvolvidas estão incluídas reuniões com a Reitora, Pró-Reitores, Conselho Técnico Administrativo (CTA), equipes técnicas, participação em eventos, dentro e fora da UFPB, em outras cidades e estados, e atendimento ao público. Além disso, a Coordenação do REUNI / UP tem elaborado programas de gestão, monitorado processos de execução, realizado diagnósticos situacionais e produzido análises de desempenho.

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986 *apud* JUNQUILHO, 2010, p. 27)¹:

[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal.

Marques Neto (2005) salienta que o serviço público, em sentido restrito, é todo aquele dotado de conteúdo econômico e de relevância social, e sua exploração é atribuída a uma das esferas da federação como forma de garantir a todos o acesso a ele. Dentre as inúmeras destinações dos recursos do REUNI na UFPB, a Prefeitura Universitária tornou-se uma delas. De uma maneira geral as Prefeituras Universitárias são responsáveis por gerir de forma organizada e integrada, a infraestrutura urbana e os serviços contínuos imprescindíveis ao bom funcionamento das Universidades, contribuindo muito com o desenvolvimento das atividades acadêmicas. A boa gestão do gasto público permite a redução de desperdícios, possibilitando o aumento dos recursos disponíveis para utilização onde realmente se faz necessário.

[...] do patrimônio da Universidade e das pessoas, nos seus "campis". A Prefeitura Universitária (PU) da UFPB tem por finalidade:

- Colaborar com a Pró-Reitoria de Planejamento;
- Desenvolvimento físico dos "campi" da Universidade;
- Elaborar estudos e projetos de prédios e infra-estruturas nos "campis" ou fora deles quando for do interesse da Universidade;
- Contratar, fiscalizar, executar e controlar obras e serviços de engenharia;
- Manter e conservar imóveis, móveis, equipamentos e veículos da Universidade;
- Gerenciar transportes;
- Controlar ou operar os serviços públicos de água, energia e comunicações telefônicas;
- Zelar pela segurança

(ESTATUTO DA UFPB, 2002)

Partindo do princípio de que uma gestão de qualidade passa obrigatoriamente pelo uso racional dos recursos, onde o fator economicidade é uma ferramenta imprescindível, tem o presente estudo como plataforma de trabalho, a aplicação e o gerenciamento dos recursos do REUNI no que diz respeito à diminuição de custos na Divisão de Transportes da PU/UFPB.

A importância da gestão e do controle de custos nas entidades públicas é referendada inclusive pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 institui o princípio da

¹ Na UFPB o Programa Reuni iniciou em 2008, apesar de ter sido instituído em 2007, pelo Decreto 6.096

eficiência, o qual salienta a obrigação do gestor público de maximizar a utilização dos meios para obter maiores e melhores resultados em favor da sociedade. Nesse mesmo sentido de previsão legal, Culau & Fortis (2006) destacam que a implantação do sistema de custos também foi objeto de normatização pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Esse ponto determinado pela lei é particularmente relevante, pois os sistemas de custos são componentes fundamentais para a melhoria da gestão pública e do aprimoramento da qualidade do gasto.

O trabalho em epígrafe divide-se nas seguintes etapas: o primeiro capítulo, formado pela introdução, justificativa, problematização, objetivo geral e objetivos específicos. O segundo capítulo dedicado ao estado da arte, onde encontra-se exposto todo o embasamento teórico. O terceiro capítulo que trata da metodologia utilizada na pesquisa, o quarto capítulo dedicado à análise dos dados, e por fim, o quinto e último capítulo com as considerações finais.

1.1 JUSTIFICATIVA

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) é uma instituição de ensino superior pública federal brasileira, localizada no estado da Paraíba. Sua sede está em João Pessoa, no bairro do Castelo Branco, possuindo também três *Campi* no interior: Areia, Bananeiras e Litoral Norte (Rio Tinto e Mamanguape), além das unidades do bairro de Mangabeira e de Santa Rita, ambas na Grande João Pessoa.

A UFPB é reconhecida pela sua excelência no ensino e em pesquisas tecnológicas e, atualmente, encontra-se entre as melhores Universidades da América Latina ganhando prêmios como: "Top User Award 2013" e ficando em 3º lugar no projeto desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Biologia Celular e Molecular do "Santander Universidades". A Universidade Federal da Paraíba, também possui o 1º lugar nos cursos de Ciências Econômicas, Direito, Jornalismo, Secretariado Executivo e Turismo, avaliados pelo CPC (conceito preliminar de curso)..

Em 2002, a Universidade Federal da Paraíba, então formada pelos campi de João Pessoa, Bananeiras, Areia, Campina Grande, Patos, Cajazeiras e Sousa, foi desmembrada para formação da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Esta abrangeu, a partir de então, os campi de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras, ao passo que a UFPB ficou

com os campi de João Pessoa, Areia e Bananeiras, sendo criados posteriormente o campus do Litoral Norte, com estrutura em duas cidades: Rio Tinto e Mamanguape.

Um marco nas políticas públicas do ensino superior foi a edição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, conhecido como REUNI, criado em 2007, com vistas à expansão e a melhoria do ensino superior público no Brasil (DECRETO nº 6.096/2007).

Uma das metas da reestruturação era o de expandir o número de vagas nas Instituições Públicas. Em 2007, o número de matrículas nas IFES era de 672.136 e o plano era que, em 2012, ultrapassasse para mais de 1(um) milhão, o que realmente aconteceu quando a educação superior atingiu 1.087.413 (Censo da Educação Superior MEC/INEP, 2012).

Várias são as críticas feitas sobre a gestão de recursos pelos órgãos públicos, tais como: má distribuição e uso indevido dos recursos, atraso no andamento dos processos, falta de zelo para com o patrimônio público, falta de materiais de consumo, entre outros.

Bernardes (2006) defende que a universidade deve estar dirigida ao perfil gerencial do administrador do futuro, que deve possuir algumas posturas indispensáveis como: iniciativa de ação e decisão, capacidade de negociação, competência e autonomia para criar e inovar, capacidade de comunicação interpessoal, comprometimento com princípio ético, capacidade de trabalhar em grupo. Então, é imprescindível que os gestores universitários façam uso de instrumentos eficazes, tais como uma orientação voltada para processos, uso das ferramentas da gestão da qualidade, entre outros.

A UFPB, na cidade de João Pessoa, é a sede da administração superior da Universidade é administrada por uma Prefeitura Universitária, diretamente subordinada ao Reitor e com atribuições definidas no Regimento da Reitoria, entre elas o gerenciamento de transportes.

A seção de transportes da UFPB até o final da década de 90 (séc.XX), possuía uma frota de veículos desatualizada, podendo até ser classificada como obsoleta, visto que a vida útil econômica média de um veículo para o serviço público é de cinco (05) anos, de acordo com a tabela de depreciação contábil da Receita Federal, e que no início dos anos 90, de acordo com registros da PU/UFPB, com uma nova política do governo federal, foi leiloadada grande parte destes veículos.

Nos anos subsequentes à década de 90, tornou-se alarmante a crescente quebra de veículos, e conseqüentemente, o aumento com custos de manutenção e reparos, como também o aumento no consumo de combustíveis., o que por muitas vezes inviabilizou determinados deslocamentos.

Com a chegada dos recursos oriundos do REUNI, houve uma grande demanda por investimentos na aquisição de novos veículos, incluindo neste rol, ônibus rodoviários de grande porte. Foram adquiridos de 2011 até 2015 (100) veículos entre os quais (8) ônibus rodoviários. Apesar dos ganhos visíveis com estas aquisições, ainda surgiram críticas oriundas de alguns segmentos da UFPB, questionando se o quantitativo investido não seria melhor aproveitado se optassem pela terceirização completa da frota.

Portanto, justifica-se a necessidade deste estudo, cujo objetivo é o de analisar e diminuir dúvidas, se houve ou não a utilização do princípio da economicidade nesta operação, e se conseqüentemente a UFPB teve diminuição de custos com a frota adquirida.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A eficiência no uso de recursos públicos, é o fato gerador de uma gestão de excelência. Contudo, de acordo com Alonso (1999), a eficiência é dada pela relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência. Desta forma, o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento desses serviços.

Atualmente denominada “Divisão de Transportes da Prefeitura Universitária da UFPB” – DTPU/UFPB –, e que na década de 90 chamava-se seção de transportes, teve sua criação no ano de 1973, atua desde aquela época, principalmente, no transporte de cargas, funcionários e professores à serviço e no deslocamento de estudantes. Suas atividades são imprescindíveis para o andamento de inúmeras atividades inerentes ao universo acadêmico.

A redução dos custos operacionais da frota através do conhecimento dos gargalos que mais precisam ser trabalhados, somados ao conhecimento das necessidades do setor, proporcionam o contexto adequado para poder se tomar atitudes pontuais que resultarão na redução de custos e ganhos de produtividade.

Para se analisar custos se faz necessário o seu entendimento. Os custos são geralmente classificados como fixos ou variáveis.

Os custos fixos são aqueles que decorrem da manutenção da estrutura produtiva da empresa, independentemente da quantidade que venha a ser fabricada dentro do limite da capacidade instalada em um determinado período de tempo (MEGLIORINI, 2007). Aplicando esse conceito ao transporte de carga e pessoas, entende-se que são classificados

como fixos aqueles custos cujos valores independem da quilometragem percorrida pelo veículo em certo período de tempo.

Di Sora (2002), por sua vez, elenca os custos fixos incorridos na atividade de transporte e carga de pessoas, quais sejam:

- a) Salários: entende-se como salário dos motoristas, além do seu ordenado e horas extras, as despesas decorrentes de seu vínculo empregatício (INSS, gratificação natalina, FGTS, seguro, férias, ausências remuneradas, entre outros);
- b) Despesas administrativas: correspondem à soma das parcelas: mão-de-obra (pessoal que lida com a administração da frota própria), energia elétrica, equipamentos de informática, água, despesas com material de escritório, telefone, aluguel, depreciação dos prédios, entre outros. Esses gastos, para efeito de mensuração de custos, devem ser rateados por todos os veículos da frota;
- c) Licenciamento: são despesas efetuadas anualmente junto aos órgãos oficiais de trânsito visando à regularização do veículo conforme a legislação vigente. Tais custos devem ser apropriados diretamente ao veículo e englobam despesas com: placas e seguros obrigatórios;
- d) Depreciação operacional: decorrente do uso do veículo, e não da depreciação contábil exigida pela lei. Seu montante mensal é determinado independentemente de critérios legais através da estimativa da vida econômica útil do veículo, a qual consiste no período de vida em que é atrativo manter o veículo em circulação. Ela pode ser determinada pela comparação dos custos que decorrem da utilização do equipamento durante diferentes períodos de tempo e pode ser decomposta em custo de capital e custo de operação e manutenção.

Por outro lado, “Custos variáveis são aqueles que variam no total proporcionalmente às mudanças no nível de atividade.” (WARREN *et al.*, 2001). De maneira análoga, entende-se que no, âmbito do setor de transportes, os custos variáveis são representados por todos aqueles que têm seu valor determinado em função da quilometragem percorrida pelo veículo em determinado espaço temporal. Ainda de acordo com Di Sora (2002), os custos variáveis compreendem os seguintes gastos:

- a) Combustível: refere-se aos gastos com combustíveis em geral. Para o cálculo dos valores é preciso uma estimativa do consumo médio do veículo e do percurso total. A demanda média por combustível de cada veículo é dada em função de características do veículo, carga transportada, percurso, forma de conduzir o veículo, estado de manutenção, entre outros;
- b) Pneus e câmaras: São custos referentes às despesas com compra de pneus novos, câmaras de ar e reforma (recauchutagem). Os valores despendidos nesse são variáveis de acordo com as condições das vias, com o modo de condução do veículo, da carga transportada, da pressão dos pneus e do estado da manutenção de rodas e suspensão;
- c) Manutenção: é composta pela soma dos custos de mão-de-obra e material utilizados na manutenção dos veículos e equipamentos. Os

custos do pessoal da oficina entram na perspectiva da mão-de-obra, sendo feita uma estimativa de quantos consertos um funcionário faz por mês. Contudo, deve-se levar em consideração o tipo de veículo no momento da apropriação dos custos, a qual se dá pela divisão do número de veículos pelo número de funcionários da oficina. Caso o serviço seja realizado por terceiros, o valor é apropriado diretamente ao veículo;

- d) Lavagem e Lubrificação: Compreende os gastos com lavagens e óleos lubrificantes para as diversas partes do veículo, como motor, direção e câmbio. A mensuração desses custos faz necessário o conhecimento da quilometragem percorrida entre duas lavagens consecutivas e o valor da lavagem e lubrificação.

Durante muito tempo, o cidadão não teve acesso a formas de controle sobre as ações, e principalmente os gastos com serviços públicos. Cabia-lhe tão somente eleger seus representantes. O parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal (emenda 19) introduz o disciplinamento da participação do usuário no controle dos serviços públicos, especialmente quanto à qualidade dos serviços, avaliação e manutenção deles. Isso decorre de mudanças de pensamento e de ações em curso em todo o mundo, para as quais contribuíram fortemente os movimentos para aperfeiçoamento da gestão liderados pelos japoneses em suas indústrias. (BRASIL,1989) Estuda-se atualmente a aplicação dos gastos públicos através da avaliação de suas atividades e seus sistemas de controle, mas principalmente pelos resultados ou ganhos obtidos.

Diante deste contexto, tem este estudo a pretensão de responder ao seguinte questionamento:

“Os recursos oriundos do PROGRAMA REUNI, aplicados na renovação da frota de veículos da Divisão de Transportes da UFPB, realmente resultaram na diminuição de gastos com combustíveis e manutenção”?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Principal

- “Analisar se os recursos oriundos do PROGRAMA REUNI, aplicados na renovação da frota de veículos da Divisão de Transportes da UFPB, realmente resultaram na diminuição de gastos com combustíveis e manutenção”.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os principais gargalos na gestão de controle de gastos do setor de transporte/PU/UFPB;
- Conhecer as ações de melhoria provenientes dos investimentos do REUNI no setor de transportes/PU/UFPB.
- Demonstrar através de tabelas os resultados provenientes das mudanças ocorridas após a implantação das ações de melhorias no setor de transporte da PU/UFPB.

2 ESTADO DA ARTE

2.1 A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O REUNI

No âmbito do ensino superior público, o primeiro instrumento encontra-se constituído do REUNI e do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), definidos para o alcance das cinco metas ou princípios mencionados no que se refere às instituições federais. O REUNI foi instituído, em 2007, pelo Decreto 6.096, e o PNAES, instituído em 2004, pelo Decreto 7.234. O PNAES passou a ser definido como desdobramento necessário da democratização do acesso propiciado pelo REUNI.

Na atualidade, se registram grandes avanços da política educacional do governo federal em relação ao fortalecimento da educação pública, bem como os investimentos na expansão da educação básica e superior. Esta gestão democrática do ensino passa a ser marcada por intensa participação, criatividade, autonomia, diálogo e pela abertura de espaço para a experimentação no ambiente acadêmico.

Qualquer reforma na universidade deve-se pautar na própria sociedade que exige novos comportamentos, novas perspectivas, novas mentalidades, reconstrução de paradigmas, fomentando novas possibilidades de interagir com o mundo universitário, vinculando, assim, a reconstrução do seu papel como instituição do século XXI.

Velloso e Albuquerque *et al.* (2004) dizem que o papel das instituições de ensino superior é um dos pontos definidos pelo Ministério da Educação – MEC para compor a agenda da reforma da universidade, compondo ainda a agenda, a autonomia universitária, o financiamento, o acesso e a permanência nos cursos, gestão e estrutura, avaliação, e programas e conteúdos.

De um ponto de vista mais amplo, o Governo Federal, na gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2007-2010) reordenou as relações entre o público e o privado no setor de educação superior, fortalecendo e requalificando a universidade pública para que ela permaneça como o ponto de referência do sistema, ao mesmo tempo em que se aperfeiçoam os instrumentos de regulação do segmento privado, a fim de que a expansão quantitativa seja paralela à melhoria da qualidade do ensino oferecido.

O Programa REUNI, foi escolhido como objetivo de pesquisa deste trabalho, na perspectiva de compreender, num caso concreto, as transformações ocorridas com a implantação do Programa no Setor de Transporte da PU/UFPB.

A política educacional brasileira, segundo Saviani (2004), é considerada uma modalidade de política social, pois tal premissa se refere à maneira de conceber, organizar e operar a administração da coisa pública. Esta visão traz consigo a divisão da administração da sociedade em grandes setores que no seu âmago, são os seguintes: o setor político, o econômico, o social e o militar.

A partir daí é que são distribuídos os ministérios e as secretárias, constituindo o governo federal, estaduais e municipais. Exemplificando o setor social, abrange os ministérios da Saúde da Previdência e Assistência Social, da Educação e da Cultura, e das Comunicações, sendo considerados, por tanto, os instrumentos da execução das políticas atinentes a cada um dos setores.

Do mesmo autor citado acima, que “a necessidade de formulação de uma política social decorre do caráter anti-social da economia e portanto da política econômica nas sociedades capitalistas” (2004, p.123).

No Brasil, a educação participa no conjunto das políticas sociais na defesa do ensino público e gratuito, na reivindicação por mais verbas para educação constituindo mais num aspecto da luta pela valorização da política social em relação á área econômica. Desta feita, busca-se lutar pela ampliação dos recursos destinados a área social, comparados aos destinados a área econômica.

Para melhor esclarecimento, faz-se necessário citar os principais dispositivos legais que instituem a política educacional do Brasil, Pós-LDB (1996), sintetizados em Saviani (2004).

1. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”.
2. Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que “aprova o Plano Nacional da Educação e da outras providencias”.
3. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
4. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que institui o PDE ao dispor sobre “a implementação do Plano de Metas Compromissos todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”.

5. Decreto nº 6.093 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, tendo como objetivo a universalização da alfabetização de jovens e adultos de 15 anos ou mais.
6. Decreto 6.095 de 24 de abril de 2007, que “estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica”.
7. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
8. Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, que “institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”.
9. Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial do magistério ao regulamentar “a alínea ‘e’ do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os professores do magistério público da educação básica”.

O Programa, como atualmente se apresenta, é consequência do aprimoramento de várias fases e etapas que passou a educação superior no Brasil. Pode-se entender que o REUNI foi a lapidação em termos de melhoramentos de várias leis, planos e programas que hoje norteiam a educação superior no País. A LDB 9394/96 veio assegurar direitos, diretrizes e obrigações de extrema importância na Educação Superior Brasileira. De acordo com esta Lei, a Educação é um direito de todos, indistintamente se pública ou privada. Salientando-se a premissa: a Educação precisa ser vista com uma condição na preparação dos jovens, não só para o mercado de trabalho, mas para o exercício da cidadania na sociedade. Vários são os parágrafos, artigos e incisos desta lei que dão respaldo e sustentação ao REUNI. Posteriormente, vamos ter a Lei nº 10.172, de 09 de Janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação.

Desta forma, concluímos que a atual estrutura do REUNI encontra-se consubstanciado em uma sucessão de leis, Planos e Programas que foram implementados na Educação Superior Brasileira.

O REUNI se constitui em um divisor, um marco histórico no que diz respeito à educação superior no Brasil. Abrangendo de fato a totalidade das universidades Federais, fazendo com que a sociedade mantivesse atenção prestada ao processo e a avanço da

educação superior no Brasil, a partir de 2007. Da forma que foi implantado, foi na forma mais adequada a nosso ver, esta premissa pode e deve ser abordada e estudada mais profundamente em estudos posteriores.

Cabe registrar que dilemas, problemas e críticas, existem desde o início e pela forma como foi implantado. Uma delas diz respeito ao fato de que a sua edição tivesse ocorrido sem discussão com a comunidade acadêmica acerca da concepção dos princípios, das diretrizes e metas lançados no programa. Apesar de resistência e desconfiança inicial de algumas universidades, a adesão acabou acontecendo de forma integral em 2008, quando as 54 universidades federais do País aderiram ao REUNI.

A Presidência da República através da Casa Civil e subchefia para assuntos jurídicos formalizou o Decreto nº 6.096 de 24 de Abril de 2007, assinado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que a partir de sua publicação em Diário Oficial da União (DOU) passa a entrar em vigor o referido decreto que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e sua publicação no Diário Oficial da União se deu no dia 25 de Abril de 2007, ou seja, um dia depois de sua assinatura.

Este decreto é um marco dentro da história do Ensino Superior no Brasil. A partir deste o que se segue é a implementação do Programa nas IFEs brasileiras. As diretrizes, os objetivos e as metas do Decreto foram postas em prática para realizar sua implementação. A Reestruturação e Expansão das IFEs aconteceram em função deste Decreto.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007) o Programa REUNI, instituído pela Lei 6.096 de 24 de Abril de 2007, teve como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Possibilitando, portanto, a democratização que deveria desmembrar numa política pública nacional de assistência estudantil, que desse sustentação a adoção de políticas afirmativas.

Desta maneira, o Programa REUNI, objetivou permitir uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, aumentando expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública, sendo o instrumento que permitiu expandir e defender a universidade pública, além de propiciar para que cada instituição encontrasse autonomamente seu caminho de desenvolvimento no momento em que em plena revolução científica as fronteiras entre as áreas do conhecimento tornam-se tênues e novas possibilidades de formação vão se delineando.

Segundo o Ministério da Educação – MEC (2010), desde o ano 2003 até 2010, o acesso a cursos superiores aumentou. Somente nos últimos 6 anos, as universidades públicas federais mais que dobraram o número de vagas de ingresso. Foram criadas 13 novas Universidades Federais e 124 novos *Campi* pelo interior do País. Conforme mostra o gráfico 1, a partir de 2003 com a implantação do Programa Expansão e em 2007 do Programa REUNI, percebe-se um aumento significativo no número de universidades federais:

Gráfico 1 - Evolução do Número de Universidades Federais no Brasil, 2003 - 2010



Fonte: Ministério da Educação/MEC (2010).

Segundo o documento REUNI – Diretrizes Gerais – PDE (2007), o Programa pretende congrega esforços para a consolidação de uma Política Nacional de Expansão Superior Pública, pela qual o Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa de 18 a 24 anos, até o fim da década.

Assim, o REUNI tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para (18), ao final de 5 anos, a contar do início de cada plano.

Cabe ressaltar que a relação de 18 alunos de graduação presencial por professor foi fixada com base nas determinações contidas na LDB (Lei nº 9.394/96), no que se refere a carga horária dos professores, estimando-se salas de aulas com 45 alunos de graduação e uma carga horária discente de aproximadamente 20 horas semanais.

É importante ressaltar que o REUNI não preconizou a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais, já que ele assumiu como pressuposto tanto a

necessidade de se respeitar a autonomia universitária, quanto a diversidade das instituições. O REUNI efetivar-se-á, portanto, sem prejuízo dos programas em desenvolvimento no âmbito do Ministério da Educação e dos sistemas de ensino e nessa condição se propõe substancialmente a agregar esforços e reforçar iniciativas para a ampliação das vagas e a elevação da qualidade da educação nacional.

Tendo em vista que a implementação do Programa segue o princípio da adesão, isto é, as instituições federais de ensino que decidirem participar do programa deverão atentar-se, para o cumprimento dos requisitos da elaboração da proposta, para que esta seja avaliada e aprovada em função da consistência entre as proposições e as exigências do decreto que institui o Programa. De acordo com as Diretrizes do REUNI (2007, p. 10), devem ser seguidas as seguintes diretrizes:

- A existência de flexibilidade curricular nos cursos de graduação que permita a construção de itinerários formativos diversificados e que facilite a mobilidade estudantil;
- A oferta de formação e apoio pedagógico aos docentes da educação superior que permitam a utilização de práticas pedagógicas modernas e o uso intensivo e inventivo de tecnologias de apoio à aprendizagem; e
- e) - A disponibilidade de mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública e todos os cidadãos.

As diretrizes por sua vez são desdobradas em seis (6) dimensões REUNI (2013, p. 11-12), são elas:

- 1- Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública
 1. Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
 2. Redução das taxas de evasão; e
 3. Ocupação de vagas ociosas.
- 2 - Reestruturação Acadêmico-Curricular
 1. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade;
 2. Reorganização dos cursos de Graduação;
 3. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada;
 4. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; e
 5. Previsão de modelos de transição, quando for o caso.
- 3 – Renovação Pedagógica da Educação Superior
 1. Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica;
 2. Atualização de metodologias (e tecnologia) de ensino-aprendizagem;
 3. Previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo.
- 4 – Modalidade Intra e Inter - Institucional

1. Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior.
- 5 – Compromisso Social da Instituição
 1. Políticas de Inclusão;
 2. Programas de assistência estudantil; e
 3. Políticas de extensão universitárias.
- 6 – Suporte da Pós-Graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de Graduação
 1. Articulação da Graduação com a Pós-graduação: Expansão qualitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.

Segundo o mesmo documento REUNI (2007, p. 12), a meta global do programa é alcançar gradualmente ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano:

- Taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais;
- Relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais.

Documento elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela portaria nº 552 Sesu/MEC de 25 de Julho de 2007, em complemento ao Art. 1º/2º do decreto presidencial nº 6.096 de 24 de abril 2007.

A tabela a seguir apresenta os recursos de investimento e custeio previsto para o REUNI, considerando a hipótese de participação de todas as universidades. O total de investimentos projetados para o período de 2008 a 2011 é da ordem de 2 bilhões de reais. O valor acrescido ao orçamento de custeio e pessoal de cada universidade aumentará gradativamente, no período de cinco anos até atingir ao final o montante correspondente a 20% do previsto para 2007.

Tabela 1 - Previsão de Acréscimo Orçamentário a partir do Decreto nº 6.096/07 Valores em Milhares de Reais

	2008	2009	2010	2011	2012
Investimento	305.843	567.671	593.231	603.232	-
Custeio-Pessoal	174.157	564.247	975.707	1.445.707	1.970.205
Total	480.000	1.131.918	1.568.938	2.048.939	1.970.205

Fonte: REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais – PDE (Agosto/2007).

Constata-se um gradativo aumento na área de investimentos planejados e executados de acordo com as previsões orçamentárias do Reuni para os anos de registro na tabela acima. Percebe-se também, que o item custeio-pessoal teve aumentos consideráveis, evidenciando-se o cumprimento do que foi planejado e executado pelo Reuni.

Quanto ao PNAES este foi o plano que viabilizou a ocupação das vagas criadas pelo Reuni.

2.1.1 Diretrizes

- a) Responsabilidade do Estado no seu financiamento;
- b) Descentralização político - administrativo e financeira, com garantia da autonomia de cada instituição na sua gestão e implementação;
- c) Participação dos (as) estudantes, por meio de instancias próprias de cada instituição na formulação, monitoramento e avaliação das ações desta Política.

2.1.2 Objetivos

- a) Garantir e ampliar as condições de permanência dos estudantes;
- b) Contribuir para o enfretamento dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão dos cursos;
- c) Contribuir para a redução das taxas de retenção e evasão;
- d) Articular programas e projetos de assistência estudantil as atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- e) Contribuir para a construção dos meios necessários ao pleno desempenho escolar e acadêmico dos estudantes;
- f) Estimular a formação integral dos estudantes mediante ações que possibilitem reflexões crítico-criativas dos aspectos acadêmicos, cultural, esportivo, artístico, político, científico e tecnológico.

Este programa foi instituído em duas fases, na primeira de 2003 a 2007, onde o objetivo principal era interiorizar o Ensino Superior Público Federal que contava em 2002, 45 universidades Federais. E a segunda fase “REUNI” 2007 a 2012 onde temos:

- Redução das taxas de evasão, ocupação das vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistema de títulos que possibilitassem a construção de itinerários formativos mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de Educação Superior;
- Revisão da estrutura acadêmica com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas a profissionalização precoce e especializada;
- Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil;
- Articulação da graduação com a pós-graduação e da Educação Superior com a Educação Básica.

Como resultado tivemos um aumento significativo nas matrículas 2003, 569.219 e 2011, 1.029.141 desta maneira podemos comprovar que a interação deste programa (PNAES) e o REUNI tem efeito positivo resultando em um maior acesso ao Ensino Superior.

O que queremos demonstrar e na presente pesquisa é a confluência dos vários planos educacionais para a educação superior, instituídos pelo governo. O que podemos comprovar é que o REUNI veio fechar ou diga-se completar a funcionalidade das políticas educacionais que foram instituídas no Brasil pós LDB (1996). Podemos dizer também que o REUNI tornou-se um divisor de águas não por si só mais pela importância do caminho que foi construído através dos planos de política educacional da educação superior que efetivamente viabilizaram e colaboraram para que o REUNI, tivesse os resultados efetivamente alcançados.

2.2 MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:

Significativas intervenções no setor público ocorrem por meio das chamadas reformas ou modernizações administrativas. De acordo com Souza (1994) , a grande questão a ser discutida no caso da área pública é se estas reformas podem de fato ser compreendidas como mudança organizacional. Para o autor, baseando-se nos argumentos de Bertero (1976), a

mudança encontra-se sempre aliada ao processo decisório e se desenvolve a partir de duas perspectivas que devem ser complementares – de um lado a alteração na estrutura e de outro as modificações de cunho comportamental.

Qualquer decisão por reformar ou modernizar o Estado conduz necessariamente, a uma mudança na organização. Neste sentido, entende-se que o desafio futuro para o setor público, estará pautado em mudanças que abranjam ao mesmo tempo as diversidades internas e o dinamismo organizacional.

Uma outra discussão interessante sobre esta temática, foi abordada por Matos (1988) na tentativa de analisar a importância de se modernizar a administração pública, considerando para tanto a diferenciação entre modernização organizacional (MO) e modernização administrativa (MA). Para ele, a MO é um processo complexo que envolve dimensões políticas educacionais, as quais são desenvolvidas de forma constante nas organizações sociais, com o intuito de provocar transformações nas relações de trabalho e de poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais. Por outro lado, a MA apresenta-se como uma alternativa limitada de modificar a organização somente no campo estrutural- alterando normas, procedimentos e simplificando rotinas.

Para fins deste estudo, será considerado como conceito e dimensão norteadora de mudança organizacional no setor de transporte da PU/UFPB, um dos elementos definidos por Motta (2001). Para este autor, a mudança se define por meio de cinco diferentes paradigmas: (1) mudança como compromisso ideológico; (2) mudança como necessidade ambiental; (3) mudança como uma releitura crítica da realidade; (4) mudança como uma intencionalidade social; (5) mudança como um processo de transformação do indivíduo. Com um olhar mais pragmático consideramos a mudança como uma releitura crítica da realidade. E por fim, Motta (2001), apresenta, considerando o desenvolvimento da mudança, as duas vertentes que fomentam e subsidiam a ocorrência desta- o “incrementalismo” e o “radicalismo”. Segundo o autor, na vertente incremental, mudar significa introduzir pequenas alterações organizacionais (no todo ou em parte) de maneira moderada e permanente, sem tender à conformação. Já a corrente radical, explica ele, prima pelo imediatismo e pressupõe uma mudança revolucionária (de impacto no curto e longo prazo) uma ruptura com o progresso natural das organizações, na tentativa de reagir à morte ou decadência dos sistemas.

2.2.1 A Inovação no Setor Público sob à Perspectiva de uma Mudança Radical

Do ponto de vista de Ferreira et al. (2010) , a concepção de inovação encontra-se muito próxima ao conceito de mudança. Há autores que não estabelecem distinções entre as duas abordagens – como o próprio Motta (2001). Spink (2006) argumenta que, antes de se analisar a concepção do que vem a ser inovação na gestão pública, é preciso entender o contexto no qual a mesma se desenvolve. Esta premissa, por si só, de acordo com o autor, inviabiliza a existência de um consenso acerca da temática e do seu conceito.

Por outro lado, para Klering e Andrade (2006), o setor público, em função da natureza complexa de suas políticas, precisa promover inovações corretas, que conduzam a transformações efetivas. De acordo com eles, o pressuposto mais adequado para a gestão pública era o de que se associasse o conceito de inovação no setor público à perspectiva de transformação radical. Dessa maneira. Klering e Andrade (2006), agregando um sexto panorama conceitual aos cinco já apresentados por Motta (2001), definiram a inovação no setor público como sendo: uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégicos, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (foco em transparência).

2.2.2 A Inovação no Setor Público Brasileiro: dimensões gerenciais e democráticas

Na opinião de Spink (2006), há dois tipos de abordagens, sutilmente distintas, usadas ao se analisar experiências de êxito na gestão pública. Uma delas, muito difundida é a abordagem das melhores práticas, em que se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, os quais posteriormente acabam por si definir como padrões a serem seguidos, replicados. A segunda abordagem, de caráter mais reflexivo e dialógico, refere-se àquela que identifica tais experiências inovadoras como prática emergentes, regadas por conhecimentos tácitos ou implícitos. Nesta última perspectiva não existe a pretensão de ser definir o melhor, mais sim entender e discutir todas as experiências como possibilidades de ações válidas e enriquecedoras.

Com base numa perspectiva histórica, Farah (2006) faz uma leitura das inovações vivenciadas na administração pública brasileira. Para a autora, o ciclo de inovações na gestão pública do país se iniciou no governo de Getúlio Vargas, década de 1930, com a instituição de bases para consolidação de um novo papel para o Estado, o de desenvolvimentista e de articulador da formação de uma identidade nacional.

Um outro período apontado por Farah (2006) como palco de inovações na área pública brasileira foi a década de 1980, época que também priorizou a construção de novas instituições e práticas. Esses dois momentos de inovação no país, 1930 e 1980 pautaram-se conforme a opinião da autora, não apenas na criação de coisas novas, mais também na superação de características graves advindas de tempos anteriores, relativas a própria administração da máquina pública, bem como de suas políticas públicas.

As inovações trazidas na década de 1980 foram respostas às demandas dos movimentos sociais, no período de 1970, que pleiteavam contra: a centralização financeira e decisória na esfera federal; a perspectiva institucional fragmentada; a formulação de políticas sob a lógica clientelista; dentre outros.

Paralelamente a essas dimensões democráticas da mudança ocorrida no setor público brasileiro, Farah (2006) relata que, em função do grave cenário de crise fiscal do país, a agenda de reformas, proposta na década de 1980, agregou às suas prioridades à temática gestão, dando assim ênfase aos fatores de empreendedorismo e eficiência. Com base nisso, de acordo com a autora a inovação no setor público brasileiro assumiu duas direções efetivas e complementares:

- uma direcionada para a eficiência- representada pelo processo das reformas gerenciais. Os avanços de gestão no setor privado (final dos anos de 1960 em países desenvolvidos) influenciaram as mudanças produzidas pelo setor público; principalmente em relação à questão da flexibilidade.
- e outra voltada para a democracia- busca pela ampliação da participação social e da descentralização dos processos de construção de política públicas.

Pautando-se no que foi discutido no contexto acima apresentado, para fins deste estudo no setor de transporte da PU/UFPB, tomamos como fato gerador o processo de reformas gerenciais.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

2.3.1 Significado das Políticas Públicas

De acordo com Ferreira et al. (2010, p. 12), as políticas públicas geram o provimento ajustado, em termos básicos de qualidade, quantidade e valor, de produtos (bens e serviços) de uso e interesse coletivo (público), que são consumidos por todos os agentes econômicos da

sociedade (famílias, empresas, Estado/governo e instituições sócias). As políticas públicas são geridas, no âmbito do papel de Estado/governo, em função de pacto federativo vigente no Brasil, entre União, Estados e Municípios.

Os agentes econômicos da sociedade devem estar comprometidos em termos de consciência e exercício de cidadania, assumindo postura de fiscalização e cobrança, firmada sob forma institucional, em relação ao provimento ajustado de bens e serviços públicos, com vista á efetividade das políticas públicas.

Caso o consumo seja efetivado por famílias, os produtos públicos podem ser considerados como integrantes da infra-estrutura social de bem estar. Caso o consumo seja efetivado por empresas, Estado/governo e instituições sociais, os produtos públicos podem ser considerados como integrantes da infra-estrutura econômica de produção.

A responsabilidade natural por tal provimento ajustado pertencente ao Estado, que assume o papel regular e fiscalizador, com vista a diligenciar pelo ajustamento de condições e de atributos pertinentes aos bens e serviços públicos, que devem ser arbitrados, oportunamente, de modo a apresentarem conformidades aos requisitos demandados pela sociedade.

O Estado pode atuar como poder concedente e/ou como agente concessionário. O papel indispensável de Estado como poder concedente abrange; (a) a regulação das condições do fornecimento e dos atributos básicos dos bens e/ou serviços públicos; (b) as condições vigentes na concessão dos bens e/ou serviços públicos; (c) as condições, os critérios e os procedimentos determinantes da seleção e da contratação dos agentes concessionários; e (d) a fiscalização dos agentes concessionários então contratados para o fornecimento dos bens e/ou serviços públicos, em nome do Estado.

A atuação do Estado como agente concessionário, por meio de instituição pública ou mista, consiste em investimento e/ou operação de ativos, especialmente incorporados e remanescentes como patrimônio do Estado, para efeito do fornecimento de bens e/ou serviços públicos.

O arranjo institucional completo de Estado para efeito da geração de bens e/ou serviços públicos abrange: (a) a infra-estrutura sócio-econômica de produção e bem estar, assim como (b) a infra-estrutura de governo para gestão de políticas públicas sociais e econômicas.

A infra-estrutura sócio-econômica de produção e bem estar abrange o arcabouço estrutural para fornecimento de bens e/ou serviços públicos concernentes a: (a) transportes urbanos (inclusive metroviários), rodoviários, ferroviários, hidroviários (marítimos e fluviais,

inclusive portos, canais e eclusas), aeroviários (aeroportos) e dutoviários; (b) energias hidrelétricas, termoelétricas e termonucleares (geração, transmissão e distribuição); (c) telecomunicações (telefonia fixa convencional e telefonia celular móvel) e telemática; (d) gás; (e) subsolo mineral; (f) saneamento básico (abastecimento e tratamento de água, bem como coleta e tratamento de esgoto); (g) segurança pública; (h) defesa terrestre, aérea e naval; (i) saúde; (j) educação; (l) previdência social; (m) limpeza urbana; (n) habitação social; (o) saneamento (prevenção e reparação) ambiental; (p) fomento a ciência e tecnologia; (q) fomento à produção industrial; (r) fomento à produção rural agrícola e criatória; (s) fomento ao turismo. (MOTTA, 2001)

A infra-estrutura de governo para gestão de políticas públicas (sociais e econômicas) está associada ao arcabouço institucional para governo, ou seja, gestão do Estado, configurada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A gestão de Estado ou seja, o governo, sucede com propósitos e diretrizes de regulação, fiscalização e controle do atendimento de bens e/ou serviços públicos, de forma ajustada aos desígnios apurados da sociedade.

A infra-estrutura de governo significa a gestão de Estado com vista à efetivação de: (a) políticas públicas para provimento da infra-estrutura sócio-econômica de produção e bem estar, atuando o Estado como poder concedente e, eventualmente, como agente concessionário; (b) políticas públicas para efetivação da ordem econômica, que abrangem políticas monetárias, política comercial externa, política cambial e política orçamentaria de Estado (conjugação de política tributária, política fiscal e política de endividamento público mobiliário). A competitividade sistemática de todos os agentes econômicos depende, essencialmente, das políticas públicas efetivadas em todos os níveis.

2.3.2 Gestão efetiva em Instituições Privadas ou Públicas

A gestão efetiva para excelência em negócios privados ou públicos, oportunamente, desenvolvidos por instituições privadas ou de públicas, pauta o desempenho evolutivo da sociedade. Do ponto de vista de acordo com Farias Neto (2004), a gestão efetiva de negócios e instituições consiste na gestão orientada para a efetividade operacional que resulta da integração ajustada entre a eficácia operacional e a eficiência operacional. Em geral, a eficácia significa fazer as coisas certas; a eficiência significa fazer certo às coisas; e a efetividade resulta em fazer certo às coisas certas. Com base na configuração conceitual de operações constituídas por objetos e eventos (de transformação), a eficácia operacional consiste na

consecução de objetos certos (econômicos e financeiros); e a efetividade operacional resulta na consecução de objetos certos mediante os eventos certos (de transformação).

As **operações econômicas** são constituídas por objetivos econômicos e eventos econômicos com vista a gerar valor econômico. Os **objetivos econômicos** abrangem objetos de saída (clientes e produtos), objetos de entrada (recursos e fornecedores) e objetos paralelos (projetos e concorrentes). Os eventos econômicos (de transformação econômica) abrangem pesquisa e desenvolvimento, engenharia, expedição, promoção, vendas, distribuição, fabricação, operação de equipamentos, manutenção, transporte, movimentação, armazenagem e compras.

A **eficácia operacional** significa a consecução de objetos certos (de saída, de entrada e paralelos), ou seja: (a) produtos certos destinados a clientes certos; (b) recursos certos supridos por fornecedores certos; (c) projetos certos (de eventos de transformação, bem como de clientes, produtos, recursos, fornecedores). (FARIAS NETO, 2004)

A eficiência operacional significa a consecução dos eventos econômicos (de transformação econômica) certos, expressa em termos dos níveis ótimos de utilização de processos, de produtividade de recursos despendidos, de flexibilidade de processos, bem como saneamento ecológico de processos e recursos. A eficiência operacional está associada a objetividade, método e forma de gerar produtos e resultados em função do dispêndio de recursos, esforço e tempo.

As **operações financeiras** são constituídas por objetos financeiros e eventos financeiros com vista a gerar valor financeiro. Os **objetos financeiros** significam moedas e títulos. As moedas abrangem: (a) moedas locais (nacionais) e moedas estrangeiras (divisas); (b) moedas físicas e moedas escriturais (bancárias). Os títulos podem ser títulos de valor certo e títulos de valor incerto. Os títulos de valor certo abrangem: (a) títulos de crédito (empréstimo ou financiamento) bancário. Os títulos de valor incerto abrangem: (a) títulos de propriedade (capital); (b) títulos contratuais derivados (swaps, futuros, termos e opções). Os **eventos financeiros** (de transformação financeira) abrangem recebimentos, desembolsos, poupanças, financiamentos, empréstimos, amortizações e juros.

2.3.3 Gestão da Eficácia Operacional

Continua Farias Neto (2004), explicando que o significado da **eficácia operacional**, que inclui o significado da qualidade, está associado ao nível de conformidade vigente entre **requisitos demandados** e **atributos fornecidos**. O significado da qualidade está associado

mais propriamente a sua percepção notada do que ao seu significado intrínseco. A amplitude e a profundidade do enfoque de qualidade ensejam a constatação da sua relevância para o desempenho evolutivo e a busca permanente da excelência. A qualidade plena, embora incessantemente almejada, não sucede atingida, já que a percepção da qualidade tem conotação conjuntural, transparecendo, assim, mutável e dinâmica.

Os padrões referenciais de qualidade são identificados em termos de atributos fornecidos sob conformidade aos requisitos demandados pelos clientes, apurados para satisfação e, preferencialmente, superação de seus desejos (necessidades e expectativas). Neste sentido, os instrumentos desenvolvidos sob escopo tecnológico abrangem projetos de produtos e processos, além das logísticas de suprimento, produção, distribuição. Os instrumentos desenvolvidos sob escopo gerencial abrangem modelos de gestão aprimorados e tecnologias de informação ajustada a tais modelos.

A eficácia operacional e a qualidade ficam determinadas em função da conformidade vigente entre requisitos demandados e atributos fornecidos, sucedendo nas dimensões de enfoque distintas, porém interagentes, a seguir assinaladas: (a) enfoque em nível de clientes externos, com vista a conformidade downstream (a jusante); (b) enfoque em nível de fornecedores externos, com vista a conformidade upstream (a montante); (c) enfoque em nível abrangente de clientes e fornecedores internos identificados, com vista a conformidade interna, no contexto da organização.

2.3.4 Gestão da Eficiência Operacional

A eficiência operacional, segundo Farias Neto (2004), está associada a processos e recursos utilizados para geração de produtos (bens e/ou serviços), abrangendo as seguintes dimensões: (a) **utilização de processos**; (b) **produtividade de recursos**; (c) **velocidade de processos**; (d) **flexibilidade de processos**; (e) **saneamento ecológico de processos e recursos**.

Os tipos de **recursos econômicos** abrangem: (1) **pessoal**; (2) **material**, que consiste em matéria-prima; (3) **produto de terceiro** contratado, que consiste em bem e/ou serviço fornecido como conjugação de recursos, por outra empresa, sob contrato firmado; (4) **produto de terceiro diverso**, que consiste em bem e/ou serviço fornecido como conjugação de recursos, por outra empresa, sem contrato firmado; (5) **produto interno**, que consiste em material em processo, material em trânsito, material semi-acabado, material em processo, material em trânsito, material semi-acabado, material acabado ou componente; (6) **produto**

de capital fixo, que consiste em jazida, terreno, edificação, instalação, máquina e equipamento, móvel, utensílio, goodwill (ponto comercial, marca, tecnologia explícita, patente, franquia, concessão, licença de uso, alvará).

A **utilização** de processos consiste em primordial dimensão da eficiência operacional, significando o nível de aproveitamento da capacidade instalada. O nível de utilização pode ser avaliado por indicadores tais como o indicador designado como eficiência operacional (EO), obtido em função da relação entre o tempo de utilização produtiva (HT-Horas Trabalhadas) e o tempo de expediente (HE- Horas Trabalhadas) e o tempo de expediente (HE-Horas de Expediente), ou seja, HT / HE . Esse indicador (EO) resulta da multiplicação dos indicadores referentes a Eficiência de Manutenção (EM) e a Eficiência de Produção (EP).

A **produtividade de recursos** consiste na relação proporcional entre recursos econômicos utilizados e produtos gerados, especialmente, expressos em unidades físicas de medida. A produtividade de recursos determina, primordialmente, o custo operacional, significando, assim, o componente físico-tecnológico do custo. A produtividade sucede em razão da eficiência operacional e da eficácia operacional. A produtividade sucede, também, em razão da eficácia operacional, independentemente da produtividade apurada em razão da eficiência operacional. Neste caso, a produtividade decorre como função de: (a) ocorrência ou não de consumo extraordinário de recursos em processos de trabalho e sucateamento, por falta de eficácia operacional (não conformidade entre requisitos demandados e atributos fornecidos); (b) geração de receitas proporcionadas por preços unitários e/ou quantidades vendidas, maiores ou menores, que acontecem a partir da eficácia operacional constatada.

A eficiência operacional determina a relação quantitativa entre o volume de recursos econômicos aplicados e o volume de produtos gerados, ao passo que a eficácia operacional determina a relação qualitativa de conformidade verificada entre os atributos fornecidos e os requisitos demandados. A produtividade em razão da efetividade operacional resulta da integração ajustada e, certamente, sinérgica entre a eficiência operacional e a eficácia operacional. A **velocidade de processos** consiste nos prazos vigentes de duração dos processos. A **flexibilidade de processos** está associada à capacidade dos processos proporcionarem: (a) **diferenciação**, expressa em termos de multiplicidade de atributos do mesmo produto; e (b) **diversificação**, expressa em termos de multiplicidade de produtos distintos.

O saneamento ecológico de processos e de recursos está associado ao desempenho da gestão da organização evidenciando por preservação e reparação das ecologias mineral, vegetal, animal e humana. No âmbito do saneamento ecológico determinante da eficiência

operacional, são considerados em função dos resíduos dos processos e do consumo dos recursos. Os processos geram resíduos sólidos, líquidos e gasosos que podem ser poluentes à ecologia (mineral, vegetal, animal e humana), particularmente, do ar, da água, do solo e do subsolo. A preservação ecológica está pautada por desenvolvimento e adoção de tecnologias de processo que minimizem tanto o volume gerado de resíduos poluentes, assim como o dano causado pelos poluentes gerados. A preservação ecológica sucede, também, pela utilização de recursos renováveis, em detrimento da utilização de recursos não renováveis. A reparação ecológica sucede por providências e operações efetivadas com vista a: (a) reparação de danos, inevitavelmente, causados por resíduos gerados pelos processos; (b) aproveitamento dos resíduos em processos integrantes de outros negócios.

2.3.5 Competência Gerencial

Portanto, do ponto de vista de Farias Neto (2004), a **Competência gerencial** está associada ao nível de competência integrada para a excelência, oportunamente, vigente na organização. Tal competência sucede em razão da **fundamentação** e da **mobilização** do pessoal que pautam decisões e ações orientadas para a efetividade operacional. A fundamentação consiste no conhecimento, que abrange teorias (conceitos e princípios), assim como dados e informações, que o pessoal dispõe para a efetivação de decisões e ações. A mobilização consiste em motivação, intuição, experiência, criatividade inovadora, talento e ética que o pessoal dispõe para a efetivação de decisões e ações. A efetividade operacional consiste na integração ajustada entre a eficácia operacional e a eficiência operacional, de modo a proporcionar resultados ampliados.

2.4 GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE ECONOMICIDADE

As teorias e práticas da gestão da qualidade percorreram um longo caminho até a sua disseminação principalmente nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, no que tange a sua aplicabilidade no serviço público, ainda demanda um tempo maior, devido a cultura corporativista deste segmento. Oliveira (2004) afirma que três questões devem ser colocadas quando se trata de analisar o ambiente do serviço público e a possibilidade de desenvolver programas da qualidade nesse contexto:

- Por que qualidade no serviço público?
- E por que neste exato momento?
- E como gerar qualidade no serviço público?

A primeira questão parece apresentar uma resposta óbvia quando se começa a analisar alguns fatos apontados pela imprensa ao longo do último ano:

- Uma professora, que atua no ensino básico, recebe um salário até 56 vezes menor que o de um barbeiro da Assembleia Legislativa do mesmo estado;
- Comparado a um consumidor comum, o governo paga até cinco vezes mais por determinado produto (exemplo: o governo de um estado brasileiro adquiriu 10.000 cinzeiros, para distribuí-los nas repartições públicas estaduais. Preço de cada um: \$7,00. No mesmo dia em que a conta foi paga, podia-se adquirir igual cinzeiro por \$1,20 em qualquer loja da capital);
- Uma repartição pública contratou, por concurso, 10 atendentes gerais, cujas atividades básicas seriam fornecer informações técnicas aos usuários sobre atividades do setor. Descobriu-se, mais tarde, que, destes, quatro eram analfabetos (o concurso, soube-se depois, resumiu-se a uma entrevista);
- A vida útil média de carros da frota oficial de um estado brasileiro é de menos de três anos, muito inferior a média nacional. O consumo de combustível, porém, é igual ao dobro da média nacional. Em função de seu estado precário, muitos carros que continuam rodando são considerados “um perigo público”;
- O país perdeu em equipamentos rodoviários abandonados ou sucateados (como balanças, por exemplo), durante o ano de 1996, o equivalente ao custo de conservação de três anos da Rodovia Régis Bittencourt (Curitiba – São Paulo). Nesse período, pelo menos 1.200 pessoas terão morrido em acidentes nessa rodovia – exatamente por falta de conservação.

Estradas, hospitais; escolas, relações com empreiteiras e fornecedores, repartições públicas, enfim, em quaisquer áreas dos três poderes, Executivo em particular, exemplos bem conhecidos mostram que não existe nenhuma instituição, em todo mundo, que se quer chegue perto do governo em matérias da qualidade. E o que é pior o contribuinte já percebeu isso.

Que o governo precisa, com urgência, de programas de qualidade e produtividade, sobretudo em termos de gestão, disso ninguém tem dúvida. E já se nota, em várias áreas, certo

interesse pelo assunto. Algumas razões justificam o empenho do poder público em, pelo menos, começar a mostrar interesse em discutir qualidade e produtividade do serviço público.

Considerando uma análise desenvolvida nos primeiros meses de 1999, constata-se o seguinte:

- A partir do retorno das eleições presidenciais, e com a criação do instituto da reeleição, mesmo considerando movimentos populares expressivos como a campanha pelas “diretas” em meados da década de 80, desenvolveu-se, no país, um sentimento de crítica, à classe política, que rapidamente se espalhou para todo o serviço público. Nota-se, por exemplo, que a tese vitoriosa nas eleições de 1989 foi exatamente a moralidade no serviço público, que o derrubou, por vias legais e baseadas em manifestações públicas, do governo, em 1992. Todo este processo tornou-se o cliente (contribuinte em geral) mais exigente em relação ao serviço que o Estado lhe presta. Conclusão: qualidade ganha (ou perde) votos. E não existe assunto que interesse mais os gestores públicos do que votos;
- O déficit do governo atinge níveis alarmantes. Não existe dinheiro para nada, independentemente da importância da questão-seja saúde da população ou viagem de diplomatas ao exterior; seja habitação ou manutenção dos aviões que transportam o presidente; seja escolas ou aquisição de fardas para soldados; seja estradas ou verbas para comprar o retrato do governador, para ser pendurado nos gabinetes ou nas prefeituras. Aumentar tributos é uma solução que não funciona por exaustão, frequência exagerada de uso, queda de poder aquisitivo e opinião pública desfavorável. Cortes puros e simples de verbas também não funcionam porque, afinal, o estado tem de atender ao contribuinte – que costuma votar. A saída é economizar, apelando exatamente para qualidade e produtividade;
- A qualidade é um elemento forte de marketing. Mais do que qualquer outro motivo, esse apelo tem forte respaldo popular. Entretanto, a publicidade em torno da qualidade não se pode restringir à conversa – precisa-se de ações concretas e bastante visíveis. O sucesso das estratégias da qualidade depende de sua efetiva utilização na prática do dia-a-dia;

- O desgaste da imagem dos governos, em qualquer nível, constitui-se um processo lento e consistente, que exige providencias imediatas e de forte impacto. A qualidade tem poder notável para alterar esse processo.

Em resumo, esta é a hora da qualidade – pelo modismo associado á questão, pelo impacto que proporciona, pela necessidade urgente de economizar, pela carência crônica de recursos (e recursos os programas de produtividade pedem gerar, na pior das hipóteses por combate ao desperdício), enfim, seja por que razões se considere.

Pode-se então passar a questão seguinte: e como estruturar modelo de Gestão da Qualidade para o serviço público?

Inicialmente, cabe analisar alguns modelos de gestão já em uso. Provavelmente o país que mais investiu em qualidade no serviço público foram os Estados Unidos. Há muitos registros de programas bem-sucedidos, já implantados ou em andamento. Já em 1988 o governo americano criou o Federal Quality Institute (FQI), órgão encarregado de estruturar as diretrizes da qualidade para todo o serviço público federal norte-americano. Esse órgão sempre trabalhou, em íntima relação, com institutos de pesquisa na área da qualidade mundialmente famosos, como os institutos Juran e Deming. Nos estados há iniciativas até anteriores, como a criação do Ogden Service Center, em Utah em 1986. Na Flórida, em 1989, foi criado pelo governador Lawton Chiles um programa vigoroso de reformas no governo, baseado em conceitos e estratégias da Qualidade Total. E, por fim, também nos municípios há programas da qualidade em andamento. Registre-se, por exemplo, o caso da cidade de Fairfield (Califórnia), onde cerca de 95% de seus 77.211 habitantes consideraram, em pesquisa feita em 1991, que a qualidade do serviço municipal era excelente na época (*Business Week*, 2-12-91).

Um relatório do Instituto Juran, sob o sugestivo título de “O Dinossauro se mexeu?”, mostra os sucessos e os fracassos dos programas da qualidade no governo dos estados Unidos. As principais conclusões desse estudo (Main, 1994) são listadas a seguir. Por elas, nota-se que a “proposição de que a Qualidade Total pode fazer o governo trabalhar melhor, como fez as empresas trabalharem melhor, ainda não foi inteiramente comprovada nos Estados Unidos nem em outro lugar”. Entretanto, é possível listar alguns elementos básicos que mostram como a qualidade está-se consolidando no governo norte-americano:

- Aparentemente, muitos aspectos das ferramentas e princípios da gestão da qualidade Total (TQM) podem ser aplicados ao governo, do mesmo modo como ocorre em outras atividades;

- Se as dificuldades para implantar programas da qualidade são notáveis em instituições e empresas privadas, mais complexa é essa implantação pelo governo;
- Até 1992, a opinião pública não parecia propensa a se animar com a qualidade total. Aparentemente, os políticos pareciam não conquistar muitos votos com sua defesa. As eleições da década de 90 podem mostrar que esse quadro está mudando;
- A necessidade de resultados de curto prazo, a postura de conforto entre governos e oposições e a personalização da atividade política são aspectos que atuam contra a qualidade;
- O tamanho descomunal e a falta de controle do governo permitem que a qualidade total sobreviva de forma restrita e localizada. Por isso, observam-se resultados positivos mesmo em ambientes em que a alta administração é diferente ou hostil aos esforços pela qualidade e, sobretudo, pela produtividade;
- Em vista do triste estado do governo, do tamanho do déficit público, do aumento dos gastos, da ineficiência do serviço – em suma, da incompetência generalizada no processo de prestação de serviços e dos próprios servidores públicos -, alguns resultados já obtidos mostram que a qualidade é viável.

Essas constatações não entram em conflito com a realidade brasileira que, contudo, apresenta algumas características que requerem análise detalhada. Com efeito, o serviço público brasileiro possui especificidades que devem ser consideradas antes de definir um modelo de Gestão da Qualidade para o setor. Os principais aspectos a considerar são, entre outros, os seguintes:

- Ainda que sem força de lei, uma cultura de estabilidade do servidor público;
- Monopólio da prestação da quase qualidade de serviços em áreas específicas;
- Baixos salários;
- Falta de qualidade do pessoal;
- Cultura tradicional de descaso á coisa pública.

Como decorrência desses fatos, o modelo de Gestão da Qualidade deve guiar-se pelos seguintes princípios:

1. O recurso básico de gestão da qualidade é o funcionário público.

2. O elemento básico de desenvolvimento do funcionário em programas da qualidade é a motivação.
3. A estratégia básica de motivação é a estruturação de programas da qualidade voltados, em primeiro lugar, para a produção de benefícios para o próprios funcionários.
4. A propriedade que caracteriza a qualidade no serviço público é a transitividade: o funcionário repassa para a sociedade os benefícios (como também as restrições) de sua satisfação no trabalho. A qualidade de seu atendimento, assim é diretamente proporcional á qualidade de suas relações com o empregador, no caso, o Estado.
5. O programa deve envolver objetivos de curto, médio e longo prazos. Devem –se priorizar resultados imediatos, como, por exemplo, benefícios para os funcionários, e utilizá-los como mecanismo para gerar resultados de médio prazo, que envolvem a consolidação de melhorias de processos e serviços, e , principalmente, para investir nos objetos de longo prazo, que implicam a alteração radical da cultura vigente no serviço público, comprometendo-o com clientes finais, ou seja, com toda a sociedade.
6. É prioritária a determinação de um processo custo/benefício no serviço público. O custo de vantagens adicionais a funcionário, por exemplo, pode ser largamente compensado por benefícios de racionalização do processo administrativo.

Um estudo dos programas em qualidade no serviço público, desenvolvidos pelo Núcleo de Garantia da qualidade, atualizado em 1998, ressalta os elementos citados e mostra que existem estratégias gerenciais inadequadas que podem ser adotadas e, por elas, aborta-se o programa. Tem-se, então, que:

- Deve-se evitar criar expectativas em torno do programa da qualidade na esfera do governo – tanto para servidores quanto para a população. Por isso, sugere-se criar antes programas de melhorias, localizados e definidos, cujos resultados previstos sejam simples, diretos, observáveis em curto espaço de tempo e bem visíveis. A palavra *qualidade* não deve ser empregada nesses casos;
- Em qualquer dos casos, resultados obtidos em ações que envolvem esforços de funcionários devem redundar em benefícios pessoais para os envolvidos;
- Deve-se evitar atividades intensas de treinamento. Sugere-se só empregá-lo para atender a aspirações e deficiências expressas pelos funcionários. Esse

posicionamento não exclui programas de motivação, conscientização e mecanismos similares, que devem sempre ser ministrados em doses adequadas ao público-alvo;

- É fundamental evidenciar os benefícios gerais (além daqueles meramente financeiros) que o programa da qualidade traz para os funcionários. Sem isso, dificilmente consegue-se adesão efetiva ao programa;
- Quanto menos estardalhaço o programa tiver, melhor. Sugere-se evitar programas da qualidade tipo floresta, que possuem muito volume e base inconstante. É melhor apelar para programas-semente – que plantam, nas pessoas, raízes sólidas, embora não apareçam muito. Querer usar programas da qualidade como publicidade política é uma atividade de alto risco, que quase sempre se volta contra o próprio governo. Com o tempo, em áreas do governo nas quais há programas da qualidade em operação, qualquer falha, seja uma greve de funcionários, uma votação perdida na assembleia ou o aparecimento de um funcionário fantasma, é, na opinião pública ou mesmo na da imprensa, culpa do programa da qualidade.

De resto, cabe lembrar que a estabilidade do servidor público é uma cultura ainda comum e, ao mesmo tempo, um conceito e uma prática nociva á qualidade. Conviver com ela é sempre um entrave para a Gestão da Qualidade. Principalmente porque desestimula o movimento rumo á melhoria, incentiva á acomodação e corrói o investimento que a concorrência naturalmente produz nas pessoas e nos setores. Igual postura observa-se em monopólios que o governo exerce sobre a quase totalidade de serviços em áreas específicas. Em ambos os casos, são situações que escapam ao controle da gestão. Já a questão de baixos salários e da falta de qualificação do pessoal são elementos que podem ser influenciados pela Gestão da Qualidade. Observa-se, por exemplo, que o atendimento a deficiências manifestadas em treinamentos adequados a cada público-alvo é um mecanismo de motivação de elevado poder. Programas de incentivos salariais baseados em mecanismos de aumento de produtividade são, igualmente, recomendáveis.

2.4.1 Qualidade na Terceirização

Oliveira (2004), define a terceirização como uma forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior

disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração.

A terceirização alcança atualmente diversos setores da sociedade e é um fenômeno que se espalha rapidamente pelo mundo inteiro. De acordo com Oliveira (1998), denomina-se terceirização, o liame que liga uma empresa tomadora à empresa prestadora de serviços, mediante contrato regulado pelo direito civil, comercial ou administrativo. Sua finalidade é realizar serviços coadjuvantes da atividade-fim. A empresa prestadora de serviços responde pela sua execução, não tendo a empresa tomadora qualquer possibilidade de ingerência na mão de obra da empresa contratada.

No entanto a terceirização apresenta as seguintes implicações:

- Redução da remuneração, benefícios e garantias dos trabalhadores em razão de sua não vinculação direta junto à empresa que utiliza sua mão-de-obra.
- Demissão de funcionários de um determinado setor com a finalidade única e precípua de substituí-los por mão-de-obra terceirizada.
- Diferença da remuneração garantida pelas convenções coletivas de trabalho à que se vincula a empresa que promove a terceirização e aquele pago pelas empresas prestadoras de serviços.

Assim, a terceirização precarizará o trabalho sempre e quando provocar a redução do salário, dos benefícios; promover a rotatividade dos trabalhadores no local de trabalho; acarretar o aumento da jornada de trabalho e dos riscos de acidente de trabalho - uma vez que o trabalhador terceirizado, normalmente, tem menor capacitação técnica para o exercício da função – acarretar a perda à possibilidade de ascensão na carreira, arrefecimento da categoria profissional, etc.

Ainda de acordo com Oliveira (2004, p.150), de um modo geral, o objetivo principal da terceirização não é apenas reduzir custos, como também conferir maior agilidade, flexibilidade e competitividade à empresa. Com a terceirização, a empresa objetiva a transformação dos seus custos fixos em variáveis, possibilitando o melhor aproveitamento do processo produtivo, a aplicação em tecnologia ou desenvolvimento de novos produtos. Os principais objetivos podem ser separados nos grupos apresentados a seguir:

- *Redução de custos:* quando o preço praticado pelo mercado é menor que o custo interno de produção da empresa. Entre os mais importantes custos, encontram-se os encargos sociais que chegam quase a duplicar o valor pago em salário ao trabalhador.

Assim, algumas atividades podem e devem ser transferidas a terceiros, com grandes ganhos de produtividade, qualidade e redução de custos. Profissionais especialistas podem fazer melhor e mais barato, pois têm mais domínio do processo produtivo, por meio da produção constante.

- *Focalização em atividades estratégicas ou de maior retorno:* é importante que a empresa defina quais são as suas atividades prioritárias, sob o ponto de vista estratégico, ou de maior retorno financeiro. Assim, transferindo as restantes para terceiros, a empresa torna-se mais enxuta, o processo de decisão mais dinâmico, melhora-se o fluxo de informações, além de ficar mais especializada e flexível.
- *Melhoria da qualidade:* empresas capacitadas e especializadas são as mais indicadas para o fornecimento do produto e/ou serviço. Devem, ser criados critérios para escolha e contratação não somente baseados no menor preço, como também na qualidade, na capacidade gerencial, no nível de desenvolvimento tecnológico, na garantia do produto e/ou serviço, entre outros.
- *Utilização e acesso de novas tecnologias:* quando um serviço não faz parte do objetivo principal ou *core business* de uma empresa, pode acontecer de não ser valorizado internamente. Assim, são concentrados os recursos para a realização e melhoria nos serviços essenciais, podendo ocasionar atrasos tecnológicos em outros serviços considerados não essenciais. Dessa forma, a empresa pode procurar fornecedores capacitados e atualizados tecnologicamente e se tornar mais competitiva.
- *Mudanças organizacionais:* Com as evoluções e alterações mercadológicas, a empresa deve responder com mais rapidez às mudanças setoriais. Deve, então, procurar utilizar novos métodos de organização e gerenciamento de mão de obra na busca de maior eficácia empresarial.
- *Racionalização produtiva:* a partir da definição do foco de atuação da empresa, deve-se racionalizar o sistema produtivo, delegando o que não é estratégico a terceiros. Desse modo, a estrutura torna-se menos complexa, mais enxuta e dinâmica.
- *Especialização flexível:* com a frequente repetição e melhoria dos serviços surgem empresas especializadas e com alta flexibilidade para atender a mudanças de pedidos de seus clientes. Cria-se uma grande empresa administradora rodeada por células produtivas: as fornecedoras de serviços/produtos.
- *Adequação as tendências internacionais:* as relações entre fornecedores, produção e mercado diferenciam-se profundamente entre países e entre setores produtivos com

diferentes modelos de produção. A relação entre quem executa o trabalho (ser humano ou máquina), quem o controla (líder, trabalhador ou cliente) e a sua execução (linha de montagem, produção em escala, etc) é fundamental para entender os diferentes modelos de organização. Por isso, a empresa deve conhecer a sua realidade para buscar a sua estratégia competitiva mais adequada.

Compreende-se que esta abordagem sobre este tema “Terceirização” necessita de maiores aprofundamentos. Não entendemos que a Terceirização seja realizada como, fim último ou mesmo único. Apenas para casos pontuais a exemplo das necessidades das viagens de longas distâncias (UFPB\VIRTUAL).

2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOB A ABORDAGEM GERENCIAL

Do ponto de vista de Farias Neto (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 04.05.2000) significa um guia referencial para pautar uma administração pública e transparente, dotada de eficácia e eficiência determinantes de resultados convertidos em benefícios aos cidadãos, de modo a promover o desempenho evolutivo da sociedade brasileira. A Lei estabelece princípios e normas em gestão para orientar os gestores públicos do Estado (Agentes Políticos) a conduzirem os negócios públicos de Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma Lei complementar, prevista no artigo 163 da Constituição, que focaliza, essencialmente, a responsabilidade que deve alicerçar a gestão de recursos públicos. A LRF enquadra todos os gestores de recursos públicos em todas as esferas de governo, sendo aplicada a todas as situações e a todos os casos relacionados á movimentação de receitas e despesas, endividamento e patrimônio público. A LRF enfatiza os aspectos relacionados a eficácia e á eficiência nas ações de gestão. A prioridade deve estar patente nos projetos essenciais do plano de governo. Todo recurso despendido deve ter a sua contrapartida de retorno e benefício expresso para a sociedade. A arrecadação e as aplicações devem ser efetivadas de acordo com princípios e procedimentos que sejam os mais eficazes e eficientes, além de transparentes.

A LRF revela, como instrumentos constituintes da gestão responsável, o planejamento, o controle e a divulgação. O uso adequado desses instrumentos enseja a necessária transparência na ação, que é uma das exigências precípua impostas pela LRF na gestão dos recursos públicos. A LRF gera as condições determinantes da gestão responsável e comprometida com o atendimento da demanda da sociedade. A LRF imbui os gestores

públicos, em geral, da responsabilidade de garantir o cumprimento de todos os dispositivos impostos pela Lei, prevendo penalidades severas em caso de descumprimento.

Nos termos da Lei, os governos devem atuar de forma correta, o que somente é possível se os gestores públicos estiverem devidamente capacitados para realizar uma gestão efetiva, ou apoiados por profissionais e modelos de gestão que os instrumentem nesse escopo. A evolução necessária e esperada na gestão pública sucede porquanto os gestores estejam capacitados para adotar princípios, instrumentos e práticas que tenham como fundamentação a gestão efetiva e integrada para excelência nos negócios públicos. Somente a prática, além da prédica, de uma gestão competente propiciará ao governo, em qualquer nível (municipal, estadual e nacional) a eficácia, a eficiência e a transparência almejadas e impostas na LRF.

A LRF está configurada em dez capítulos assim identificados: (1º) disposições preliminares; (2º) do planejamento; (3º) da receita pública; (4º) da despesa pública; (5º) das transferências voluntárias; (6º) da destinação de recursos públicos para o setor privado; (7º) da dívida e do endividamento; (8º) da gestão patrimonial; (9º) da transparência, controle e fiscalização; (10º) disposições finais e transitórias. No entanto, faremos referência apenas aos capítulos que estão relacionados com este estudo, neste caso o terceiro, quarto, oitavo e nono capítulos.

O **capítulo terceiro (da receita pública)** trata da previsão, da arrecadação e da renúncia da receita. Neste sentido, os gestores devem estar organizados para efetivar uma gestão com desempenho elevado, encontrando modelos adequados para estruturar as suas organizações, de forma a gerar eficácia e eficiência nas ações realizadas. O capítulo identifica aspectos relevantes para a gestão, tais como referentes a: (a) estrutura organizacional; (b) instituição de tributos; (c) previsão de arrecadação; (d) cenários organizacional contemporâneos; (e) eficácia e eficiência nas ações e procedimentos; (f) acompanhamento do desempenho; (g) indicadores de desempenho; (h) sistemas de controle.

O **capítulo quarto (da despesa pública)** trata das ações gerenciais inerentes à geração da despesa pública. Este capítulo classifica as despesas públicas, apresentando definições, limites e formas de controle para as despesas de pessoal, inclusive as despesas com seguridade social. O capítulo identifica aspectos relevantes para a gestão, tais como referentes a: (a) responsabilidade pela ordenação de despesas; (b) adoção de perspectiva gerencial e empreendedora; (c) gestão do desempenho funcional; (d) capacitação gerencial; (e) melhoria de processos internos; (f) redução de quadros funcionais.

A ênfase deste capítulo consiste no controle das despesas com o pessoal, despesas obrigatórias de caráter continuado e despesas com serviços de terceiros. O não cumprimento

desses dispositivos, contemplados na LRF, acarreta sanções penais e políticas, tais como corte de transferências voluntárias aos entes patentados de habilitação ao seu recebimento. O texto enuncia providência para efeito de redução dos passivos suscetíveis de repasse às administrações seguintes.

Neste capítulo, a LRF valoriza o papel do ordenador de despesas que, ao autorizar despesas deve: (a) analisar os fatores que originam as despesas, justificando sua regularidade; (b) avaliar a compatibilidade do pagamento realizado em relação ao orçamento, à Lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual. No desempenho do papel, o ordenador de despesa deve considerar três preceitos fundamentais pertinentes ao controle da despesa pública: (a) a legalidade; (b) a fidelidade funcional; e (c) o cumprimento do programa de trabalho. O ordenador de despesas é responsável por recebimento, verificação, guarda ou aplicação de recursos públicos, respondendo pelos prejuízos que possa acarretar ao Estado. O ordenador de despesas significa um ocupante de cargo público, de carreira ou de confiança com ou sem vínculo empregatício, independentemente do título que possua na estrutura do órgão público.

O **capítulo oitavo** (da gestão patrimonial) aborda a gestão patrimonial que abrange a aplicação de recursos disponíveis em caixa, assim como a preservação do patrimônio público e das empresas controladas pelo setor público. Esse capítulo denota o escopo da LRF no sentido de evitar o desgaste ou uso indevido do patrimônio público, aspectos que fica, muitas vezes, negligenciados por gestores públicos. A Lei prioriza a conservação do patrimônio existente e a conclusão de projetos em andamento, ao invés da inauguração de novos projetos. Nestes termos, o dispositivo evita a descontinuidade de projetos, prática inexorável na administração pública, que ocorrem quando: (a) projetos e metas de novos governantes atropelam projetos de longo prazo, iniciados em governos anteriores; (b) novos projetos são iniciados sem a perspectiva, clara e definida, de disponibilidade futura de recursos para as suas conclusões devida. O Poder Executivo de cada ente deve encaminhar ao Legislativo, até a data do envio do projeto de Lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento desse dispositivo.

Um dispositivo relevante da LRF consiste na proibição de financiamento de despesas correntes proporcionado com receita de capital derivada de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público. Ou seja, a alienação de bens, tanto móveis quanto imóveis, não podem financiar despesas correntes, exceto quando destinadas ao regime de previdência dos servidores públicos.

O capítulo oitavo determina que a instituição controlada pelo setor público que firma contrato de gestão, no qual são estabelecidos objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, dispõe de autonomia gerencial, orçamentaria e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição. O contrato de gestão consiste em um instrumento para implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, que transparece em razão da ordenação gerencial do Estado. O contrato de gestão significa um compromisso institucional, negociado e firmado entre o Estado e uma organização estatal (agência executiva) ou não estatal (organização social).

O **capítulo nono (da transparência, controle e fiscalização)** aborda a questão da transparência, ressaltando a sua importância na gestão fiscal. O capítulo nono determina a implementação, por parte da administração pública, de instrumentos e procedimentos expressos em termos tais como de relatórios e demonstrações de desempenho, abrangendo sistema de custos para avaliação e acompanhamento pertinentes a gestão orçamentaria financeira e patrimonial. O texto propugna, ainda, a divulgação dos atos de gestão pelos meios possíveis, no modo escrito (jornal e revista) e eletrônico (rádio e televisão), inclusive via internet para total acesso ao público.

A LRF considera transparência como um princípio essencial de gestão que deve ser incorporado á pratica das organizações públicas, a ser seguido, rigorosamente, pelos gestores públicos. Neste sentido, Cruz (2001) ressalta que, dentre as finalidades da transparência da gestão fiscal, a o intuito de prover o Estado com o arcabouço legal necessário a institucionalização, no país, de um sistema de informações ajustado aos padrões e ás demandas determinadas em razão do contexto internacional. Traduzindo o princípio da transparência, este sistema deve ser estruturado de forma a franquear ao público, em geral, acesso as informações relativas ha política fiscal, oportunamente, divulgadas segundo os padrões de confiabilidade, abrangência e comparabilidade.

3 METODOLOGIA

O conhecimento científico é produzido pela investigação científica, através de seus métodos. Resultante do aprimoramento do senso comum, o conhecimento científico, tem a sua origem nos seus procedimentos de verificação baseados na metodologia científica. É um conhecimento objetivo, metódico, passível de demonstração e comprovação. Porém o conhecimento científico apresenta um caráter provisório uma vez que pode continuamente ser testado, enriquecido e reformulado, como também de domínio público.

O filósofo francês René Descartes (1596-1650), introduziu a dúvida metódica como elemento primordial para a investigação científica. No seu livro “Discurso sobre o método”, publicado em 1637, o filósofo expõe que o melhor caminho para a compreensão de um problema, é a ordem e a clareza com que realizamos nossas reflexões e propõe um método para conseguir:

São quatro as regras do método:

1. Jamais aceitar como exata coisa alguma que não se conheça a evidencia como tal, evitando a precipitação e a precaução, só fazendo o espírito aceitar aquilo, claro e distinto, sobre o que não pairam dúvidas.
2. Dividir cada dificuldade a ser examinada em quantas partes for possível e necessária para resolvê-la.
3. Fazer para cada caso, uma enumeração tão exata e uma revisão tão ampla e geral para ter-se a certeza de não ter esquecido ou omitido algo.

Ainda de acordo com Descartes, a partir do uso do método não existirá nada de tão distante que não seja alcançado, nem tão escondido que não seja descoberto.

A metodologia é uma parte crucial na elaboração dos procedimentos de pesquisa. Ela não somente é o caminho, mas a “alma” da pesquisa. No plano de pesquisa, os critérios metodológicos têm que estar bem claros e justificados. É essa discussão metodológica que confere rigor e credibilidade à pesquisa científica, de modo que é preciso percorrer a literatura para entender os pressupostos do tipo de pesquisa escolhida, suas características, vantagens e desvantagens, a abordagem, os instrumentos de coleta de dados, dentre outros. Assim, na construção do projeto de pesquisa, a metodologia é uma indicação dos passos iniciais do estudo.

No que tange à pesquisa científica, Vergara (1990), ha qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins podemos classificar a pesquisa em epígrafe, como de cunho exploratória, que do ponto de vista de Gil (1999, p.43), tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas. Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. No contexto deste trabalho podemos classifica-la como exploratória por que não há registro de nenhum trabalho de pesquisa que se propôs a investigar a influência dos recursos oriundos do Programa REUNI na redução de gastos do Setor de Transportes da PU/UFPB.

Ainda quanto aos fins, também podemos classifica-la como descritiva que ainda de acordo com Gil (1999, p. 43) têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. No presente trabalho, descreve-se a percepção do pesquisador em relação às ações implantadas no setor de Transporte da PU/UFPB após a implantação do referido programa.

Ainda segundo Vergara (1990), quanto aos meios, se fez do estudo de caso, que na perspectiva de Yin (1981, p. 23 *apud* GIL, 1999, p.73), é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência. O estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores sociais, visto servir as pesquisas com diferentes propósitos, tais como:

- Explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- Descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e
- Explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Ainda segundo Yin (1981), o estudo de caso pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias, quanto descritivas e explicativas. Neste estudo de caso busca-se detectar e

analisar os efeitos das ações provenientes do programa Reuni no setor de transporte da PU/UFPB.

Complementou-se este estudo com uma permanente consulta a literatura científica relacionada com os objetivos em questão, onde se propôs analisar uma gestão pública voltada para os princípios da economicidade, aplicados ao setor público. A pesquisa também é documental, porque utilizamos para tal fim documentos oficiais, do Ministério da Educação e documentos internos da UFPB, referentes ao nosso objeto de estudo.

3.1 UNIVERSO E AMOSTRA

Kerlinger (1980, p.90), estabelece definições genéricas, para população e amostra. O autor diz que uma população “é um conjunto de todos os objetos ou elementos sob consideração” e que amostra é “uma porção de uma população geralmente aceita como representativa desta população”. Um dos pontos mais importantes da discussão metodológica está relacionado ao universo e à amostragem, abordados pelo estudo. Para a eleição do contexto de pesquisa e do recorte da amostra, faz-se preciso partir do tipo de estudo, definido anteriormente, uma vez que pode ajudar no entendimento sobre o porquê da escolha. Uma pesquisa que pretende empreender um estudo de caso sobre a qualidade no atendimento de uma empresa X, por exemplo, não precisa delinear enquanto universo a rede da qual essa empresa faz parte; isso porque o tipo de pesquisa (estudo de caso) é pontual, focando os vários ângulos de um mesmo campo empírico específico, implicando dizer que, em um primeiro momento, as relações entre a empresa X e as outras empresas da rede não precisam ser evidenciadas. Neste estudo de caso o universo da pesquisa encontra-se representado pela PU/UFPB e a amostragem pelo setor de transporte.

3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os instrumentos de coleta de dados são os meios de “captura” das informações necessárias à pesquisa. Caso não estejam organizados, de modo que proporcionem uma sistematização satisfatória, o (a) pesquisador (a) terá sérios problemas em relação à reunião dos dados. É através dos instrumentos que o pesquisador chega até o contexto de pesquisa e seus sujeitos, funcionando como um elo, uma ponte que aglutina recursos precisos e preciosos para atender às metas explicitadas pelos objetivos específicos. Como se sabe, os principais instrumentos de coleta de dados são:

- ✓ A entrevista;
- ✓ A observação.
- ✓ Pesquisa documental/bibliográfica.

Neste estudo se fez uso da pesquisa documental/bibliográfica, uma vez que o mesmo se embasa em um tratado comparativo de dados pré e pós, existentes ao Projeto Reuni na PU/UFPB.

De acordo com Gil (1999), porém cada instrumento tem características próprias, o que implica dizer que se diferenciam e que podem se complementar ao mesmo tempo, caso seja utilizado mais de um tipo, ou todos, em uma mesma pesquisa. Os instrumentos citados também se subdividem, pois há uma tipologia para cada um deles que corresponde à forma de apresentação e atuação no campo empírico da pesquisa. Antes de proceder à coleta de dados, é preciso, evidentemente, distinguir tipos e conceitos em relação aos instrumentos de coleta para, posteriormente, construir o modelo (protótipo), avaliá-lo e, só depois, aplicá-lo. Os problemas mais comuns em relação a esse processo são:

- ✓ A confusão entre entrevista e questionário, fruto da pouca compreensão conceitual;
- ✓ A má avaliação prévia antes da aplicação do instrumento;
- ✓ A falta de coerência entre a construção do instrumento e a abordagem escolhida pela pesquisa;
- ✓ A falta de estratégias de ação que facilitem a aplicação do instrumento no campo empírico;
- ✓ O fato de que muitos alunos (as) subestimam a observação, enquanto instrumento de coleta, muitas vezes causando contradições com o tipo de pesquisa escolhido. Isso ocorre pelo desconhecimento das características desse instrumento, desmerecendo os recursos imprescindíveis para tal realização, como o roteiro de observação, por exemplo.

3.3 DADOS DA PESQUISA

Segundo Bergamini (1988 *apud* SILVA, 1995, p. 62) a literatura afirma que o sucesso de um sistema está intimamente ligado à escolha adequada do tipo ou dos tipos de instrumentos a utilizar, sendo esta escolha dependente dos objetivos pretendidos.

- **Dados primários:** Os dados *primários* são colhidos diretamente pelo pesquisador através de entrevistas, observação participante, e pesquisa documental, etc.
- **Dados secundários:** Estes não são “criados” pelo pesquisador. Ex: dados existentes na forma de arquivos, banco de dados, índices ou relatórios.

Na pesquisa em epígrafe se fez uso tanto de dados primários como dos dados secundários.

3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Duas grandes abordagens são apontadas pelos autores: a *quantitativa* e a *qualitativa*. Cada uma delas, de fato, implica em reflexões distintas sobre o assunto estudado, o que corresponde a escolhas metodológicas também propícias e a modelos de análises dos dados também pertinentes. É preciso empenho e muito cuidado para entender as diferenças entre as abordagens e, com isso, diminuir a margem de possíveis contradições na pesquisa.

Um estudo que escolhe trilhar pela abordagem qualitativa, por exemplo, não pode apresentar um plano analítico simplesmente baseado em modelos matemáticos, estatísticos ou, *grosso modo*, restrito a padrões dos cálculos, fórmulas, índices, bases etc. A abordagem bem estipulada coordena ações metodológicas precisamente lógicas para o desenvolvimento da pesquisa.

Neste estudo os dados foram tratados de forma quantitativa, utilizando-se o programa Excel.

4 ANÁLISE DOS DADOS

O forte crescimento experimentado pela UFPB nos últimos anos, mas precisamente entre 2011 e 2015 com a adesão da UFPB ao projeto REUNI e a sua implementação, o princípio da eficiência e da economicidade passaram a ser utilizados na destinação dos recursos oriundos do mesmo.

Vários projetos internos foram subsidiados com os recursos do REUNI, todos sob supervisão de instituições de avaliação e controle como o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez que para continuar recebendo os repasses governamentais a UFPB teve que cumprir um programa de metas pré-estabelecidas. Diante desta conjuntura a UFPB começou a fazer parte de um cenário que envolveu todas as IFES brasileiras, vivenciando um período de grandes transformações.

O serviço público como já definido anteriormente precisa ser eficiente e produtivo, apesar de não ter a geração de lucro como finalidade. A UFPB começou a receber os incentivos governamentais do REUNI para a execução de seu processo de “expansão e reestruturação”, e este processo desenvolveu-se não só na área acadêmica, mas também e principalmente no que diz respeito à infraestrutura.

O setor de transportes da PU/UFPB, responsável por toda a logística de transporte da UFPB, onde podemos destacar:

- Viagens curriculares de graduação;
- Viagens para a realização de trabalhos de campo de graduação e pós-graduação;
- Viagens de representação oficial/administrativa;
- Viagens para Eventos Oficiais;
- Viagens de atividades de projetos (extensão, pesquisa e etc);
- Viagens de ensino a distancia, (UFPB/Virtual);
- Viagens para a fiscalização da manutenção predial e da infra-estrutura multi-campi da UFPB, para a fiscalização dos serviços gerais e outros contratos sob a égide da PU/UFPB.

Foi um dos agraciados com os recursos do REUNI, no que tange a renovação da sua frota. Este setor passou por um processo de mudança organizacional, onde se procurou torná-lo mais eficiente e menos dispendioso a partir de uma visão mais empreendedora de como oferecer serviços de qualidade com os menores custos. Neste processo primeiramente, foi inserida à terceirização dos motoristas, seguindo assim uma tendência mundial, com a

finalidade de otimizar o processo produtivo dos mais variados setores produtivos, objetivando uma diminuição de custos operacionais.

Em se tratando da sua frota, em 2011 possuía uma frota no limite do quesito depreciação, ou seja, veículos com mais de 5 anos de uso, com um alto consumo de combustível associado a uma grande quantidade de quebras, resultando em um elevado custo de operacionalização destes veículos no que diz respeito a manutenção e reparos, o que conseqüentemente acarretava insatisfação e críticas ao setor de transportes, e sérios gargalos principalmente nas atividades extra campi.

Foi neste cenário caótico, que se implantou com a ajuda imprescindível dos recursos do REUNI, uma nova mentalidade de gestão, disposta a por em prática os princípios de economicidade e eficiência retro referenciados. A primeira e mais importante ação de melhoria, foi a renovação da frota com a aquisição de 105 veículos, somada a desativação de mais de 50% da frota antiga e problemática.

Outras boas práticas de gestão, relacionadas ao controle dos procedimentos operacionais da frota, foram implementadas, tais como:

- Em relação ao abastecimento, estabeleceu-se cotas semanais;
- Mudança no sistema de abastecimento. Antes era feito através de ordem de abastecimento, e passou-se a utilizar cartão magnético, o que possibilita um monitoramento on line da pessoa que abastece, litragem abastecida, valor; data e hora, denotando desta maneira um melhor controle operacional aliado a transparência.

No que tange ao fator primordial que foi a renovação da frota, conseqüentemente houve uma grande redução de quebras, viabilizando menores gastos com a manutenção e reparos, consumo de combustível racionalizado e proporcional ao aumento de veículos, e um considerável aumento na oferta de viagens, o que veio diminuir o número de reclamações e aumentar o ganho na execução de atividades extensionistas na UFPB, onde podemos destacar o Programa UFPB em seu Município, o qual abrange todo o interior da Paraíba em viagens regulares com oferta de oficinas e cursos.

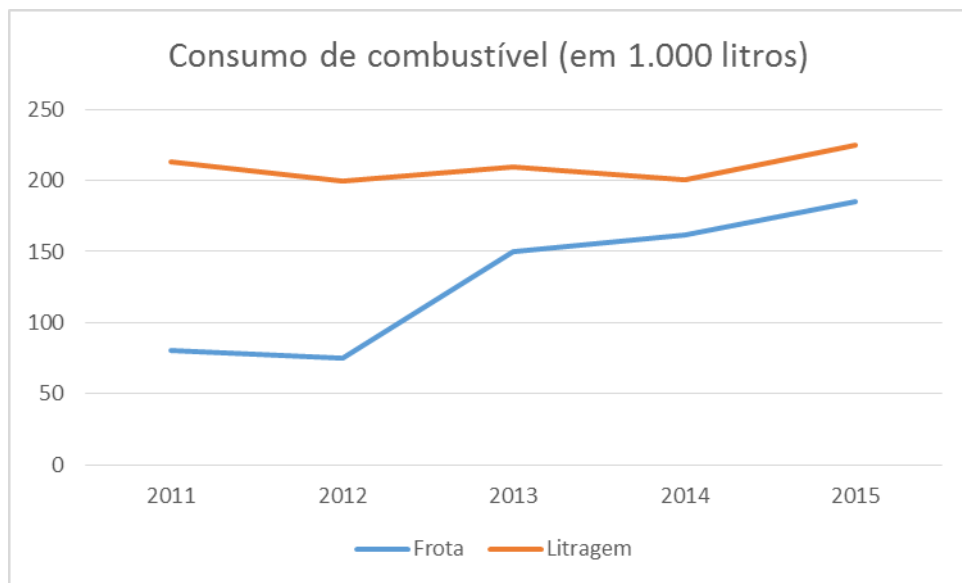
A análise dos dados objeto deste estudo foi lastreada nas variáveis representadas nos gráficos 02, que verifica a relação entre o aumento da frota e o consumo de combustíveis, o gráfico 03, que verifica a relação entre os gastos com manutenção e reparos e o aumento da frota e, o gráfico 04, que demonstra o aumento do número de viagens utilizando a frota.

O fato gerador de uma gestão de excelência é dado pela relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Deste modo, a redução dos custos operacionais da frota, somados ao

conhecimento das suas necessidades, proporcionam o contexto adequado para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O que pode ser demonstrado nos gráficos abaixo.

O gráfico (2) abaixo, refere-se ao aumento da frota e sua implicação no aumento do consumo de combustível.

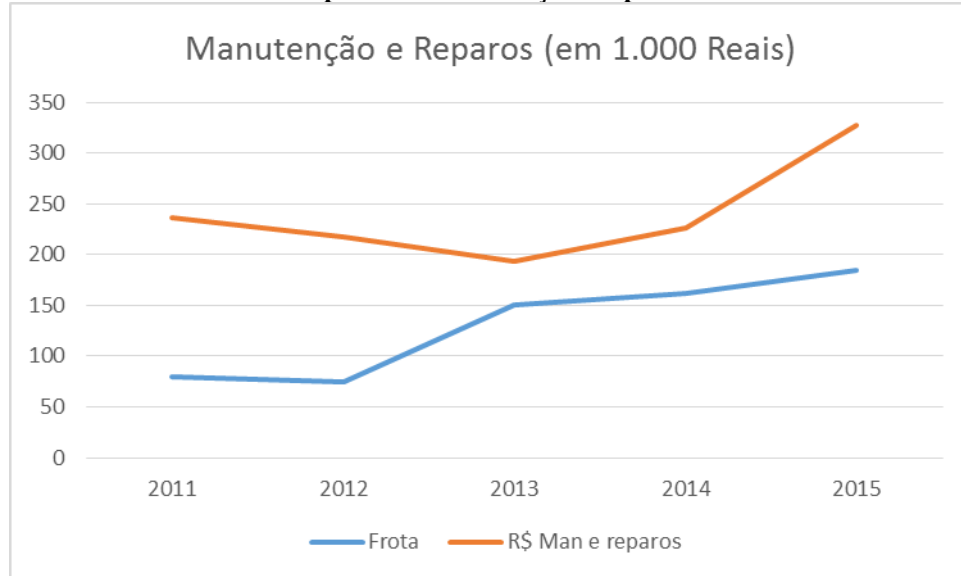
Gráfico 2 - Aumento da frota versus consumo de combustível



Fonte: Elaboração própria (2016).

O Gráfico 02 demonstra um aumento significativo da frota, de 80 veículos em 2011 passou para 185 em 2015, a partir do advento REUNI. Entre 2012 e 2015 a frota teve um aumento 131,3% no número de veículos, ainda com recursos oriundos do REUNI, no entanto, o aumento no consumo de combustível se manteve praticamente estável.

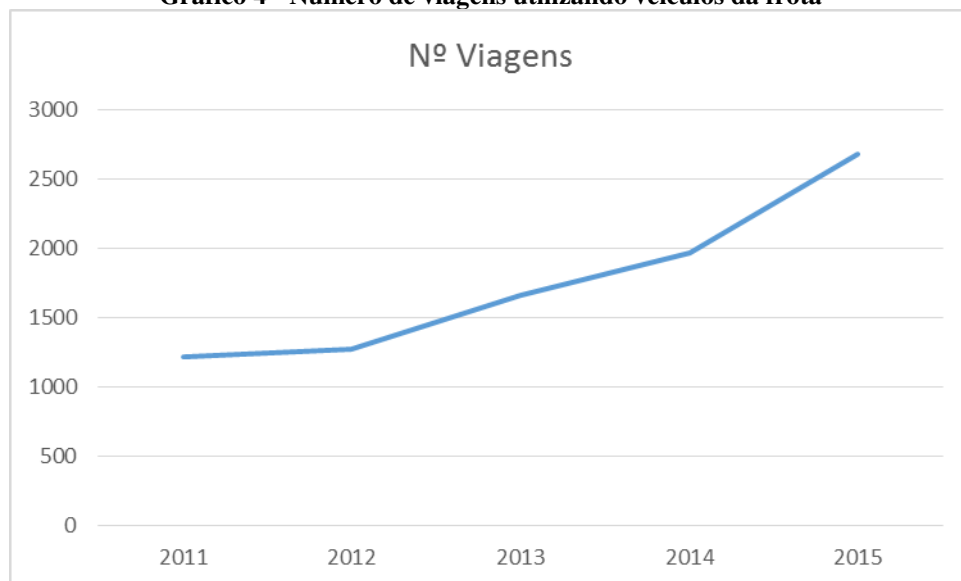
O gráfico (3) se reporta ao aumento de despesa com manutenção e reparos em relação ao aumento da frota.

Gráfico 3 - Aumento da despesa com manutenção e reparos versus aumento da frota

Fonte: Elaboração própria (2016).

O Gráfico 03 corrobora a sinalização do gráfico 02 e, por outro lado, já sinaliza uma preocupação, por que já se observa uma tendência de alta dos custos de manutenção e reparos da frota a partir de 2013. Lembrando que a vida útil econômica média de um veículo para o serviço público é de cinco (05) anos, de acordo com a tabela de depreciação contábil da Receita Federal.

O gráfico 4 analisa o aumento do número de viagens como consequência do crescimento da frota.

Gráfico 4 - Número de viagens utilizando veículos da frota

Fonte: Elaboração própria (2016).

O Gráfico 04 apresenta um crescimento constante do número de viagens utilizando os veículos da frota. Um aumento aproximado de 120% das viagens, passando de 1.218 viagens em 2011 para 2.678 em 2015, o que demonstra por um lado a pujança da instituição no que diz respeito a realização de suas atividades (em se tratando de uma universidade multi campi e que dialoga com inúmeras organizações da sociedade civil, instituições públicas, etc. , por outro, se observa que mesmo com o aumento do número de viagens e da frota, não se observou o aumento no consumo de combustíveis – o que é um ponto positivo. Os gráficos 01, 02 e 03 apresentam um contexto em que o investimento reuni na frota da universidade demonstraram um ganho em economicidade para a universidade.

Portanto, compreendemos que a mola propulsora de investimentos na reestruturação e expansão das IFES brasileiras, no que diz respeito à área acadêmica e infraestrutura, mas também como ferramenta de melhoria de gestão no que diz respeito a economicidade, circunscrita ao Setor de transporte da PU/UFPB precisa se reestruturar frente ao contexto aqui colocado.

Nos dias atuais as tecnologias e os conceitos vêm sendo substituídos de maneira muito rápida, caberá aos indivíduos acompanhar essas mudanças. A quebra de paradigmas está presente no contexto atual como forma de orientar aqueles que precisam de limites e padrões pré-estabelecidos. É sabido que mudanças significam correr riscos, saber identificar o que é certo e errado é fundamental e por fim analisar uma maneira viável para que um setor obtenha bons resultados. A organização ou instituição deverá estar ciente que irá encontrar resistência por parte de algumas pessoas, apegadas a modelos de gestão ultrapassados. É premente a necessidade de uma revisão na administração das instituições públicas, de forma discreta e em longo prazo rompendo modelos burocráticos e centralizadores, requerendo tecnologias de gestão bastante recentes obtendo-se assim renovação constante. As instituições públicas tomando como exemplo as empresas privadas, precisam ser flexíveis, mais focadas, de alta performance, mas de baixo custo e de longo prazo.

Instituições públicas de ensino como a UFPB precisam tirar o maior proveito possível de suas vantagens competitivas, sempre inovando, sempre aprendendo (PU/UFPB).

Por fim, se faz necessário que a gestão compreenda as adversidades e respalde as propostas de inovações no Plano de Desenvolvimento da Instituição. O setor de transportes consiste em um dos setores que melhor se desenvolveu que ainda poderá melhorar e muito a qualidade acadêmica baseado em seu tripé institucional: ensino, pesquisa e extensão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo que agora se conclui, consiste em uma leitura subliminar do programa REUNI no setor de transportes. Conclui-se, portanto, que o Programa REUNI, foi fundamental na melhoria das atividades desenvolvidas pelo Setor de Transporte da UFPB, tendo em vista que as funções meio, são de grande importância, para que as atividades fins sejam bem sucedidas. Torna-se notório que uma administração lastreada nos princípios básicos de gestão da qualidade, aliada aos fundamentos da eficiência e economicidade, contribuíram para uma redução de custos operacionais da frota do setor de transportes da UFPB, e um aumento na qualidade dos serviços prestados, e com isso os ganhos foram de toda a comunidade que faz a UFPB.

Sugere-se a elaboração de estudos posteriores, na área de melhoria contínua, para que não se perca o que foi conquistado: controle e diminuição dos custos operacionais, pois a cada ano, aumenta a depreciação da frota, que traz consigo aumento do consumo de combustíveis, e os gastos com manutenção e reparos.

Se faz necessário, portanto, reavaliar o atual modelo de gestão, uma vez que os repasses governamentais estão diminuindo sistematicamente. É preciso se trabalhar à redução de custos através da escolha novos paradigmas de gestão, tais como:

- Um plano sistemático de aquisição e renovação da frota;
- Terceirização com locação (UFPB / VIRTUAL), para casos excepcionais de viagens de longas distâncias.

Os itens sugeridos acima direcionam o início de futuros estudos, avaliações e pesquisas que poderão contribuir para uma continuidade das melhorias já alcançadas, bem como no aprimoramento dos serviços prestados a comunidade universitária através do Setor de Transporte da UFPB.

Enfim, é hora de repensar a importância de investimentos regulares na logística de transporte para à UFPB, para que se possa deixar um legado de modernidade e eficiência para as próximas gerações que conduzirão os caminhos da mesma.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: Informações e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Rio de Janeiro, agosto/2002.

_____. **NBR 14724**: Informações e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro, agosto/2002.2011.

_____. **NBR 15287**: Informações e documentação – Projeto de pesquisa - Apresentação. Elaboração. Rio de Janeiro, abril/2011.

_____. **NBR 6023**: Informações e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, agosto/2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Livro sobre o PDE**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <[HTTP://portal.mec.gov.br/arquivos/livro.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Resumo técnico censo da educação superior de 2010**. Brasília: MEC/INEP, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_educacao_2010.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. REUNI. **Reestruturação e Expansão das Universidades das Federais – Diretrizes Gerais –PDE.2007**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **PDE: Ações do PDE**. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <<http://pde3anos.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. **PDE-Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

_____. Ministério da Educação. **REUNI2008-Relatório de Primeiro ano**. Outubro de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. Ministério da Educação. **REUNI**: reestruturação e expansão das universidades federais. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 11 mar.2013.

BENNIS, Warren G. **Organizações em Mudança**. São Paulo: Atlas, 1976.

BERGAMINE, C.W; BERALDO, D.G.R. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

BOURDIEU. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CAVALCANTI, Bianor Scelza . DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.49-84, abr./jun.1979.

CATANI, A.; OLIVEIRA, J.F. **Educação superior do Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas** . Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Sustaining Change in Universities**. Continuities in Case Studies and Concepts. Londres : Society for Research into Higher Education; Maidenhead: Open University Press, 2004.

DIAS SOBRINHO. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005^a.

_____. Educação superior, globalização e democratização. Qual universidade? **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, s/n, n. 28, p. 164-173, jan./abr. 2005b.

_____. Calidad, pertinência y relevância: relación con el resto del sistema y La sociedad; responsabilidad social de La educación superior. In: GAZZOLA, A.L.; PIRES, S. **Hacia una política regional de aseguramiento de La calidad em educación superior para América latina y el Caribe**. Caracas: UNESCO-IESALC, 2008.

_____. Democratização, qualidade e crise da educação superior. **Faces da exclusão e limites da inclusão Educacional & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n.113, p. 1223-1245, out/dez. 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e Governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, p.41-76, 2006.

FORMULÁRIO da Educação Disponível em: <<http://www.forummundialeducação.org/article4.html>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, p.77-96, 2006.

MAIN, J. Guerras pela qualidade. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MOROSINI, M. C. Qualidade universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface: comunicação, saúde e educação**, Botucatu, SP, v. 5, n. 9, p. 89-102, ago. 2001.

_____. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009.

MATOS, Ruy de Alencar. Para que moderniza a organização pública? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n.3, p.22-26, jul./set. 1988.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional**. Rio de Janeiro: *Qualitymark*, 2001.

SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse público e resistência á mudança em organizações públicas**: estudo de casos em uma Secretária de Estado. 1994. 226f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD), Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1994.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, Novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, p.22-40, 2006.

RISTOF, D. Educação Superior no Brasil – 10 anos pós-LDB: da expansão à democratização In: BITTAR, M; OLIVEIRA, J. F; MOROSINI, M (Org.). **Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008 – (Coleção Inep 70 anos, v.2).

SANTOS. **Pela mão de alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Reinventar a democracia**: entre pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, A. et.al. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento

(entrevista). **Currículo sem fronteiras**, [s/l], v. 3, n.2. p. 5-23, jul./dez.2003.

_____. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Declaração Mundial sobre a Educação Superior XXI: visão e ação**. Paris: UNESCO, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: Por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2004. (Coleção educação contemporânea).

TONET, Helena. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma abordagem gerencial**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Novo Modelo de educação para o Brasil**. Tarso Genro et al. Organizadores. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

WEICK, K. E; QUINN, R. E. Organizational change and development. **Annual Review of Psychology**, v. 50, n.1, p. 361-387, 1999.

WEBOMETRICS Ranking Web of World Universities. Julho de 2010. Disponível em: <http://www.webometrics.info/top100_continent.asp?cont=latin_america>. Acesso em: 01 abr. 2013.

YIN.R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**, 3. ed. Porto Alegre: BOOKMAN, 2005.