

A estrutura por trás da delegação e competência: o caso dos novos servidores de uma universidade pública

Cleuson Jansen Hermínio Pereira¹
Iluska Lobo Braga²
Lívia Maria da Silva Santos³

Resumo: O presente caso para ensino destina-se a alunos dos cursos de graduação e pós-graduação em administração e tem como objetivo explorar as relações com características hierarquizadas, baseadas no modelo de coordenação verticalizada em uma instituição de ensino superior, a partir de uma situação real envolvendo servidores no serviço público. Os dados para elaboração do presente caso foram levantados a partir de observações em uma instituição específica. Neste estudo, serão discutidos o modelo de gestão burocrática, suas características predominantes da coordenação vertical, proporcionando aos discentes de Administração o aprofundamento do conhecimento por meio da interação entre a teoria e a prática relacionadas ao modelo de gestão pública em questão.

Palavras-Chave: Estrutura verticalizada; Gestão por competências; Universidade pública.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UNIR.

² Doutora em Administração pela UFRGS – Docente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UNIR).

³ Doutora em Ciências Contábeis pela UFPB – Docente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UNIR).

1. Introdução

O presente caso transcorre-se em uma dada instituição de ensino superior pública brasileira da Amazônia, com dois servidores públicos federais nutricionistas identificados com os nomes fictícios de João da Silva e Maria das Neves, convocados, em outubro de 2024, para investidura em cargo público. Neste período, logo após suas respectivas posses e suas lotações na Diretoria de Assistência ao Aluno da Pró-Reitoria Acadêmica da instituição, foram delegados a eles, pela gestão do setor, a incumbência de realizar a gestão e fiscalização do contrato do Restaurante Universitário, sem conhecimento prévio ou treinamento referente às funções de grande complexidade que seriam desempenhadas.

É no contexto da delegação e competências que o presente caso para ensino busca abordar, explorando as características do modelo de gestão burocrática, com características predominantes da coordenação vertical, com o objetivo de propiciar, aos discentes do curso de administração, o aprofundamento dos assuntos, com a interação entre a teoria e a prática relacionada ao modelo de gestão pública em questão.

2. Contexto do caso

João da Silva e Maria das Neves, nutricionistas de formação e com objetivos em comuns de darem um salto em suas carreiras, decidiram prestar concurso público, em meados do ano de 2024, para uma dada instituição de ensino superior federal brasileira, com os sonhos de realização profissional e pessoal. Após grande concorrência para o cargo em questão (nutricionistas), logo veio o resultado do certame: João da Silva ficou em 1º lugar e Maria das Neves, em 2º lugar.,

Pouco tempo após o resultado do concurso, saiu a convocação e posteriormente, a nomeação de João e Maria, que, até então, não se conheciam, para atuarem na sede da instituição de ensino, que se localizava na capital do Estado. João morava no interior do Estado, então teve que se mudar. Maria residia em outro Estado, e também passou pelo processo de mudança para trabalhar na sede da instituição. Finalmente, chegou o grande dia: momento da posse. A empolgação e o deslumbre estavam à flor da pele: ambos realizam, naquele momento, o ato de investidura nos cargos e, a partir daí, seriam servidores públicos federais, um momento ímpar em suas vidas profissionais.

João e Maria, já empossados, se apresentaram à unidade onde iriam iniciar suas atividades, e conforme Portaria de Lotação, ambos foram lotados em uma unidade denominada Diretoria de Assistência ao Aluno, da Pró-Reitoria Acadêmica da instituição, órgão ligado à Reitoria, que, dentro da estrutura da organização, tinha o papel de elaborar e executar políticas de assistência ao estudante e também era o setor responsável pelo Restaurante Universitário.

Na Pró-Reitoria Acadêmica, a chefia da Diretoria de Assistência ao Aluno, Marcos Antônio, recebeu, então, João e Maria, apresentou a estrutura hierárquica da Pró-Reitoria e fez um resumo das atividades do setor. Como já havia sido decidido previamente pela gestão superior, foi atribuída aos recém-empossados a incumbência de atuarem como novos gestores e fiscais do Restaurante Universitário. Eles ficaram surpresos, pois não tinham experiência com gestão

e fiscalização de contratos. Cerca de uma semana após o início do efetivo exercício foi publicada a Portaria de designação: João como Gestor Titular do Contrato e Maria como Fiscal Titular.

João e Maria, bastante preocupados com a missão a eles delegada, decidiram redigir um ofício e enviar para a chefia imediata informando sobre a falta de conhecimento técnico e competência para tal atribuição, solicitando capacitação. A chefia, ao receber o documento, encaminhou-o ao setor de Recursos Humanos da instituição para as devidas providências. Em resposta, o RH solicitou que a demanda fosse inserida no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), quando este estiver disponível para ajustes. O PDP é um instrumento de planejamento anual utilizado na administração pública federal para identificar e atender às necessidades de desenvolvimento dos servidores, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e com os objetivos institucionais de cada órgão. Além disso, o RH sugeriu a realização de cursos virtuais oferecidos gratuitamente pela Escola Virtual do Governo (EVG). Ao receber o retorno, Marcos Antônio enviou aos servidores a resposta e os cursos sugeridos.

João e Maria se viram diante da seguinte situação: terem que realizar a gestão e a fiscalização de um contrato de elevado nível de complexidade e, ao mesmo tempo, participar de um curso online para, literalmente, “aprender fazendo”.

Os novos servidores passaram a ter uma rotina de grandes desafios, tais como: apropriar-se do Decreto Presidencial nº 11.246/2022, que versa sobre as atividades inerentes à equipe de gestão e fiscalização do contrato no âmbito da administração pública federal; manter intensas agendas com os gestores e fiscais anteriores, como objetivo de compreender sua atuação; realizar vistorias de fiscalização, preencher relatórios e certificar notas fiscais de pagamentos; e reunir-se periodicamente com representantes estudantis, ouvindo suas pautas e reivindicações quanto ao Restaurante Universitário.

João e Maria adentraram, então, em um universo estranho, em que tinham que conhecer o funcionamento administrativo interno da instituição, com suas tramitações processuais e especificidades. Eles precisaram aprender a lidar com inúmeros sistemas eletrônicos, como o sistema do RU, o Sistema SEI e, em especial o Sistema de Abertura de Ordens de Serviço. Este último marcou a experiência de Maria, que enfrentou dificuldades relacionadas às solicitações ao setor de manutenção da universidade, pois, como fiscal do contrato do RU, ela era a primeira a ser demandada pelo preposto da empresa contratada sempre que surgiam problemas elétricos ou falhas no funcionamento de equipamentos, como reparos nas centrais de ar, por exemplos. Nessas situações, Maria, por vezes, acionava o setor de manutenção, mas frequentemente se deparava com a morosidade nos atendimentos ou mesmo com a ausência de resposta sob a justificativa de que ainda aguardava a finalização dos trâmites licitatórios para a contratação de uma nova empresa prestadora de serviços de manutenção.

E no fim, os servidores João e Maria se perguntavam: será que não havia outra forma das coisas acontecerem? Afinal, tudo o que projetaram e imaginaram no início, acabou ser revelando, na prática, de maneira bem diferente e inesperada.

3. Dilema do caso

O caso concreto de João e Maria provoca uma reflexão sobre o funcionamento da instituição em questão, suscitando alguns questionamentos: (1) A decisão da gestão ao indicá-los para gestor e fiscal do contrato foi acertada? (2) Quais ferramentas de gestão poderiam ser utilizadas para a escolha dos fiscais e gestores de contrato?

4. Fechamento do caso

No caso em questão, foi exposta a situação real de dois servidores recém-empossados no cargo de nutricionistas, aos quais foram atribuídas as funções de gerir e fiscalizar um contrato administrativo do Restaurante Universitário. Trata-se de um contrato de elevado grau de complexidade em uma instituição de ensino superior, que possui como característica predominante o modelo de coordenação verticalizada, em que a cadeia de comando segue uma linha hierárquica piramidal, com regras rigidamente definidas e padronizadas.

Nesse contexto de estrutura burocrática bem definida, emergem como problemas centrais: os meios utilizados pelos gestores da instituição na delegação das funções de gestor e fiscal de contrato e quais outros possíveis direcionamentos poderiam ter sido adotados pela equipe gestora.

5. Notas de ensino

5.1 Fontes de dados

Os dados utilizados para elaboração deste caso para ensino foram levantados no período compreendido entre os meses de outubro de 2024 a abril de 2025 em uma instituição de ensino superior pública brasileira da Amazônia, no setor da Diretoria de Assistência ao Aluno, unidade vinculada à Pró-Reitoria Acadêmica da instituição, onde a partir de observação participante, foram levantadas os fatos e informações transcorridas e explicitadas neste estudo em questão.

5.2 Objetivos de aprendizagem

O presente caso para ensino destina-se à aplicação em cursos de graduação e pós-graduação, com o objetivo de discutir o modelo de gestão burocrática, com características predominantes da coordenação vertical existentes em organizações públicas, e, no caso concreto, em uma dada instituição de ensino superior. A proposta é proporcionar aos estudantes um aprofundamento dos conhecimentos sobre as estruturas organizacionais na gestão pública.

Além disso, busca-se estimular a reflexão sobre o desenvolvimento de pessoas a partir da gestão por competências, apontando para a transição de um modelo burocrático tradicional para uma forma mais flexível e aberta com foco na articulação da formação profissional e a capacitação individual.

5.3 Aspectos pedagógicos

Para aplicação em sala de aula, sugere-se uma divisão em três momentos didáticos distintos. No primeiro, o docente deve iniciar com uma abordagem expositiva sobre os modelos de gestão baseados na coordenação verticalizada e na coordenação horizontalizada, apresentando suas principais características, bem como sobre a gestão por competências, citando exemplos aplicados a instituições públicas.

No segundo momento didático, realizar a divisão da turma em grupos, para que se reúnam e debatam, no âmbito dos grupos, os seguintes questionamentos: 1) A tomada de decisão da gestão ao indicar o Gestor e o Fiscal foi a mais adequada? Por quê? 2) A Instituição em questão com base em uma estrutura de coordenação verticalizada ou horizontalizada? Justifique. 3) Quais contribuições o modelo de gestão por competências poderia oferecer ao caso em questão? 4) Cite outros exemplos de instituições que adotem o modelo de gestão centralizada (coordenação vertical) e instituições com modelo descentralizado (características de horizontalização). Comente. 5) Considerando que vocês são os gestores da instituição em questão, que estratégias poderiam ser implantadas na organização para valorizar as expertises e competências dos seus servidores?

No terceiro momento, cada grupo deverá entregar um resumo escrito das suas conclusões e realizar uma apresentação expositiva para a turma, destacando os principais apontamentos referentes às questões propostas. Nesse momento, o professor atuará com mediador das apresentações, estimulando o debate.

5.4 Revisão de literatura

A universidade, para Leitão (1985), é considerada uma organização altamente complexa, que executa tarefas múltiplas, envolvendo ensino, pesquisa e extensão, inter-relacionadas entre si, e possui uma organização característica bem peculiar que se difere de qualquer outra organização.

As universidades brasileiras são amparadas pela Constituição de 1988, que, em seu artigo 207, garante autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, visando assegurar que a sua gestão ocorrerá por meios próprios, permitindo que elas se adaptem às suas demandas, necessidades e realidade local, respeitando os parâmetros legais. (BRASIL, 1988). Neste sentido, Leitão (1985) descreve a universidade como uma organização com personalidade jurídica própria, possuidora de uma esfera específica de competências, com cargos hierarquizados, cuja conduta é regulada por regras e normas, autoridade do tipo burocrático em alguns de seus setores, funções contínuas ligadas por regras que governam o trabalho por meio de atos administrativos.

A partir desta percepção, a gestão da universidade tem o modelo burocrático como referência central na administração universitária. Esse modelo se alinha, em grande parte, aos princípios propostos por Max Weber, sendo marcado pela ênfase na racionalidade legal e na formalização dos processos administrativos, sobretudo, pela forte institucionalização de normas e procedimentos uniformizados. As decisões administrativas são orientadas principalmente por regulamentos formais e critérios legais previamente definidos. Essa abordagem está presente

em diferentes níveis da estrutura universitária, desde a alta gestão até os departamentos e setores inferiores, caracterizando sua rigidez burocrática.

Seguindo a Perspectiva estruturalista weberiana, Etzioni, (1980) referente às estruturas de poder nas organizações, entende que a forma como a obediência é estruturada dentro de uma organização depende do tipo de poder exercido sobre os membros dos níveis inferiores. Esse poder pode se manifestar de maneira coercitiva, por meio de recompensas, ou por normas e valores. Assim, as organizações podem ser classificadas como coercitivas, utilitárias ou normativas, conforme o tipo de força predominante. Para Leitão (1985, p.11), segundo essa tipologia, “as universidades são organizações do tipo normativo, onde o poder está fundamentado na existência de um consenso a respeito dos métodos utilizados e dos objetivos a perseguir”.

Uma das características presente nessas instituições é a estrutura de organização vertical, que, para Vasconcellos e Hemsley (1997), a definem como o resultado de um processo pelo qual se distribui a autoridade. Nesse modelo, as funções em todos os níveis de gestão são claramente definidas, e um sistema de comunicação é estabelecido para que os indivíduos possam exercer suas responsabilidades e realizar as atividades necessárias ao alcance dos objetivos organizacionais. Neste tipo de estrutura, as tarefas relacionadas a uma mesma área técnica ou de conhecimento são reunidas dentro de uma mesma unidade administrativa. Contudo, essa abordagem pode limitar a percepção do funcionamento global da organização.

Dentre as características da estrutura vertical, de acordo com Bastos (2014), destacam-se: centralização das decisões; departamentalização, sendo as tarefas organizadas em departamentos e agrupadas de acordo com a hierarquia desejada; cadeia de comando, que corresponde a uma linha hierárquicas que vai do topo até os níveis mais inferiores, definindo a quem cada indivíduo responde, envolve, pois, autoridade, responsabilidade e delegação, perfazendo o formato piramidal; há formalização do trabalho onde os processos são rigidamente padronizados.

Contrapondo ao modelo anterior, há o modelo gerencial alternativo baseado na coordenação horizontal, que tem como características, conforme descreve Cecílio (1997), a quebra das linhas de mando hierárquicas centradas nos corpos funcionais e uma maior ênfase no trabalho das equipes organizadas em unidades de trabalho, gestão colegiada e participativa nas unidades. Neste modelo, as antigas chefias dão lugar ao coordenador das ações, visando maximizar sua eficácia na direção da qualificação dos serviços. Em complementação, Aguiar (2021) pontua que, na gestão horizontal, as organizações promovem um ambiente de diálogo, onde as decisões são construídas de forma coletiva.

Nos últimos anos, tem ganhado destaque, como alternativa aos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados pelas organizações, a gestão por competências. As competências podem ser entendidas como combinações sinérgicas de conhecimentos, atitudes e habilidades, expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto ou em determinada estratégia organizacional (Carbone et al., 2005).

De acordo com Camões e Meneses (2016), o alinhamento entre a estratégia organizacional e as competências ocorre quando a gestão de competências é integrada de forma abrangente aos diferentes níveis da organização – do nível corporativo ao individual, passando pelas esferas divisionais e grupais – configurando, assim, um processo dinâmico e circular. Nessa perspectiva, é fundamental que a gestão de competências esteja plenamente articulada com os elementos estratégicos da instituição, tais como missão, visão e objetivos organizacionais.

O estudo de André et al. (2013) amplia a discussão ao enfatizar que todos os processos de gestão de recursos humanos – incluindo recrutamento, seleção, desenvolvimento e avaliação – devem estar fundamentados no modelo de competências. Isso implica que a gestão por competências deve permear integralmente as práticas da área de Recurso Humanos, conferindo-lhes maior coerência, integração e legitimidade. Os autores destacam ainda ser fundamental a construção de um processo educativo que articule a formação profissional à capacitação do indivíduo para o desempenho eficiente de suas atividades laborais, promovendo, simultaneamente, sua realização pessoal. Com isso evidencia-se a relevância do investimento contínuo no desenvolvimento dos servidores.

Neste sentido, Tamada e Cunha (2021, p. 428) afirmam que “esse processo pressupõe uma mudança no modelo de gestão. No setor público, o desafio que se coloca para a nova administração é como transformar estruturas burocráticas e hierarquizadas em organizações mais flexíveis”.

Assim, as instituições no âmbito do desenvolvimento de pessoal, que vise a busca de uma melhor eficiência no desempenho das atividades laborais de seus agentes públicos, devem investir esforços na implantação de uma gestão por competências que envolvam as práticas dos Recursos Humanos, desde a seleção ao desenvolvimento contínuo das habilidades e que estejam indissociavelmente alinhadas à realização pessoal dos agentes com os objetivos institucionais da organização.

Referências

Alberton, A., Silva, A. B. (2018). Como Escrever um Bom Caso para Ensino? Reflexões sobre o Método. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 22, n. 5, pp. 745-761. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rac/a/jvPfdNwzN6xW8jJGMcSstxR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 04 ago 2025.

ANDRE, Adriana Maria; CIAMPONE, Maria Helena Trench; SANTELLE, Odete. Tendências de gerenciamento de unidades de saúde e de pessoas. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo. v. 47, n. 1, p. 158- 63, 2013.

AGUIAR, Phillip. *Empresas horizontais: desenvolva uma cultura que engaje pessoas, transforme processos e impulsione os seus resultados*. 1 ed. Belo Horizonte: Escola de Gestão Aquila, 2021.

BASTOS, Francisco Carlos Pereira et al; Gestão Organizacional: Uma Evolução Rumo À Gestão Por Processos. II Simpósio de Engenharia de Produção. Anais II SIMEP, Sumé-PB, 2014. Disponível em <https://www.even3.com.br/anais/simep2/55621-gestao-organizacional--uma-evolucao-rumo-a-gestao-por-processos/>. Acesso em 01 jul 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun 2025.

_____. Decreto nº 11.246/2022, de 27 de outubro de 2022. Dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm#art31. Acesso em: 25 maio 2025.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. Gestão de pessoas no Governo Federal: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Brasília: Enap, 2016. 104 p.: il. (Cadernos Enap, 45). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2560>. Acesso em 29 jun 2025.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, HUGO Pena; LEITE, João Batista Diniz. Gestão por competências e gestão do conhecimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CECILIO, Luiz Carlos Oliveira. A modernização gerencial dos hospitais públicos: o difícil exercício da mudança. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 36-47, maio-jun. 1997. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7903/6570>. Acesso em 25 mai 2025.

ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. 1980.

LEITÃO, Sergio Proenca. A Questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzione e Rice. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 3-26, out.- dez 1985.

TAMADA, Rosane Cristina Piedade; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Gestão por Competências na Administração Pública Brasileira: uma Revisão Integrativa da Literatura, Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, p. 426–450, 2022. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5055/5133>. Acesso em 30 jun 2025.

VASCONCELLOS, E., HEMSLEY, J.R. Estrutura das organizações. Pioneira Thomson Learning Ltda - Cultura - São