

A percepção de eficiência em uma instituição federal de ensino: olhar do gestor público

The perception of efficiency in a federal educational institution: the view of the public manager

Fabiano Ewald Venturini Mestre em Administração. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) –
<https://orcid.org/0009-0007-7539-3944> Brasil.
fabianoev@ifes.edu.br

RESUMO

Uma organização pode parecer eficiente para um indivíduo, mas não para um outro? O termo eficiência, normalmente, é utilizado na literatura objetivamente, mas talvez permita outras interpretações. Uma instituição de ensino eficiente é fundamental para a sociedade e a formação de cidadãos. As escolas devem formar para o trabalho e para a vida em sociedade, além de contribuir para avanços sociais e econômicos locais. Com o apoio *Grounded theory* (GT), no ano de 2023, identificamos como os gestores de um campus do Instituto Federal da região sudeste, percebem a eficiência de onde atuam em relação aos eixos: ensino, pesquisa e extensão. Utilizou-se de entrevistas semiestruturadas e da técnica de codificação para analisar a percepção destes indivíduos e compreender como a eficiência era reconhecida naquele ambiente. Observam-se nuances perceptivas da eficiência e sua correlação com: burocracia, disfunções burocráticas, ineficiência, gestão pública, dentre outros. Os resultados sugerem uma percepção de eficiência relativa dos gestores, em virtude de uma dicotomia entre o tentar ser eficiente e realmente serem eficientes. Os gestores se deparam com um ambiente institucional de escassez e restrições, que se entrelaça as suas atividades cotidianas e prejudica a eficiência organizacional.

Palavras-chave: *Grounded theory*. Pesquisa na prática. Eficiência. Instituição de ensino. Gestão pública.

ABSTRACT

Can an organization seem efficient to one individual but not to another? The term efficiency is usually used objectively in the literature, but it may allow for other interpretations. An efficient educational institution is fundamental to society and the formation of citizens. Schools must prepare for work and life in society, in addition to contributing to local social and economic advances. With the support of Grounded Theory (GT), in 2023, we identified how managers of a campus of the Federal Institute in the southeast region perceive the efficiency of where they work in relation to the axes: teaching, research, and extension. Semi-structured interviews and the coding technique were used to analyze the perception of these individuals and understand how efficiency was recognized in that environment. Perceptive nuances of efficiency and its correlation with: bureaucracy, bureaucratic dysfunctions, inefficiency, public management, among others, were observed. The results suggest a perception of relative efficiency of managers, due to a dichotomy between trying to be efficient and actually being efficient. Managers are faced with an institutional environment of scarcity and restrictions, which intertwine with their daily activities and undermine organizational efficiency.

Keywords: Grounded theory. Research in practice. Efficiency. Educational institution. Public Management.

Recebido em 15/05/2024. Aprovado em 19/06/2024. Avaliado pelo sistema *double blind peer review*. Publicado conforme normas da APA.

<https://doi.org/10.22279/navus.v14.1925>

1 INTRODUÇÃO

Um dos primeiros estudos sobre medidas de desempenho na educação remetem à Coleman et al. (1966), ao verificar o desempenho de alunos com base nos insumos de suas escolas. Depois, Green (1993) e Andrews e Bradley (1997) avaliaram a eficiência do rendimento escolar. Já Prais (1995) observou a educação e seus desdobramentos sobre questões macroeconômicas. Outros constructos foram elaborados na tentativa de compreender melhor a eficiência do processo educacional no Brasil e no mundo. Eles se debruçaram em compreender a relação da eficiência educacional sob a ótica de variáveis: sociais, econômicas e políticas (Bradley et al., 2001; Rosano-Peña et al., 2012; Tauchen, 2013; Moutinho e Junior, 2020; Parente et al., 2021; Santana & Zanardini, 2023).

Neste estudo, utilizou-se a ótica da eficiência educacional sob a perspectiva de Tauchen (2013), que assume a escola com um papel singular na formação para o trabalho e vida em sociedade, sendo ela formadora de cidadãos. É a escola que permite a todos, a possibilidade de desenvolver suas capacidades cognitivas e sua inserção no “mundo”. Para isso, a escola necessita de flexibilidade e descentralização administrativa e financeira, que possibilite maior capacidade de adaptação aos problemas cotidianos da sociedade.

Ao comparar os trabalhos já realizados sobre eficiência na área da educação, como os estudos de Rosano-Peña et al. (2012), Carvalho e Souza (2014), Moutinho e Junior (2020), Parente et al. (2021), Sousa et al. (2021), Silva et al. (2023) e Santana e Zanardini (2023), observa-se que o tema central, é em sua maioria, medir a eficiência das Instituições de Ensino ou dos impactos da educação na sociedade, na economia ou nas políticas públicas. Estes estudos possuem uma lacuna pois não se aprofundam em compreender o olhar dos gestores dessas Instituições sobre eficiência. A falta de compreensão sobre a percepção dos gestores, dificulta a execução das políticas públicas e o desenvolvimento de ferramentas que os auxiliem com a “eficiência”. Nos estudos que sucedem esse trabalho, normalmente o agente promotor da eficiência não é o foco do estudo, mas sim, um mero coadjuvante do processo.

Entender melhor a percepção dos gestores escolares sobre a eficiência de suas escolas e quais os obstáculos e dificuldades estão presentes em seu dia a dia, pode ensejar no aprimoramento das práticas de gestão. Além disso, torna-se possível encontrar caminhos alternativos para a construção de políticas públicas, leis e/ou estratégias de gestão que oportunizem aos gestores avanços em suas entregas diárias. Promover um estudo sobre os gestores e suas práticas cotidianas na busca por eficiência, amplia as oportunidades dos estudos organizacionais e permite outra lente de pesquisa sobre os indivíduos participantes dos processos organizacionais. Ou seja, não apenas apurar numericamente a eficiência, sem oferecer respostas profundas, como os trabalhos de Rosano-Peña et al. (2012) e Carvalho et al. (2023), por exemplo, se dedicaram a fazer.

Deste modo, o foco é compreender: **qual a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto em que atuam?** Sendo assim, busca-se identificar como os gestores de um Instituto Federal de Ensino, percebem a eficiência do seu local de trabalho em relação aos eixos: ensino, pesquisa e extensão.

A promoção de um debate relacionado com a perspectiva dos gestores sobre eficiência, proporciona uma contribuição teórica, ao reposicionar a ótica do estudo para a compreensão dos sujeitos praticantes da “eficiência”, ou seja, avaliar o meio (o fazer) e não somente o fim (o resultado). Isso permite ampliar o espectro de visão do contexto organizacional das instituições de ensino federais, que são complexas em suas estruturas e congregam diferentes eixos de atividade como: ensino, pesquisa e extensão. O estudo aprofundado sob o olhar dos gestores dos Institutos corrobora para o desenvolvimento de alternativas válidas para a promoção da eficiência, e conseqüentemente, desenvolvimento social e econômico do país, já que a missão atual das instituições federais de ensino engloba essa perspectiva.

Avaliar como os gestores das Instituições de Ensino compreendem a eficiência do seu local de trabalho, também contribui para a evolução das práticas de gestão pública e dos constructos sobre eficiência na educação. A identificação de “formas” e/ou características de gestão que possam contribuir para a eficiência, possibilita transformações: nas estruturas organizacionais, nas formas de gerir e planejar, na legislação e no combate às disfunções burocráticas que podem ser inerentes a essas organizações.

Um estudo sobre a percepção da eficiência dos gestores exige que as questões levantadas para responder tal inquietação sejam pertinentes e profundas o suficiente para compreender o fenômeno em sua completude, ou seja, necessita de uma metodologia qualitativa, como a *Grounded theory* (GT) junto à técnica de codificação (Corbin & Strauss, 1990) para análise dos dados. O uso dessa metodologia permite ao pesquisador avançar sobre possíveis nuances subjetivas do problema, e capturar elementos que corroborem com a compreensão do objeto pesquisado. A pesquisa com uma abordagem humanística, permite compreender a forma de agir dos gestores, diante das dificuldades diárias para serem “eficientes” em suas atividades (Godoy, 1995; Creswell, 2014).

O estudo foi realizado em um Instituto Federal de Educação – IFE da região sudeste e foram entrevistados 06 (seis) gestores deste campus, com envolvimento nos três eixos de atuação do IFE (ensino, pesquisa e extensão).

Evidenciou-se que a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto se relaciona com aspectos específicos do seu dia a dia de trabalho dentre outros elementos associados aos indivíduos. Identificamos que muitos gestores dizem serem eficientes e afirmam que seu campus é eficiente, mas por fim, acreditam que poderiam melhorar seus resultados. O principal achado é que os gestores percebem uma “eficiência relativa” (Santana e Zanardi, 2023) do Instituto e/ou de suas atividades.

Diversos autores positivistas pesquisam sobre eficiência relativa, como Delgado (2007) na avaliação de escolas municipais; Marques et al. (2020) que comparou o resultado de escolas públicas e privadas; Fernandes Rolim et al. (2021) ao verificar a eficiência de gastos de instituições de ensino superior federais e Parente et al. (2021) com olhar sobre a eficiência e produtividade de Institutos Federais no Brasil. Para eles os gestores devem trabalhar de modo eficiente, mesmo diante de uma considerável escassez de recursos, sem permitir que isso gere desmotivação e nem traga implicações nos resultados das instituições (Santana & Zanardi, 2023). Mas o que fica evidente neste trabalho, é que talvez, esse pragmatismo operacional, não exista de fato dessa forma.

2 EFICIÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

Diversos constructos sobre eficiência foram desenhados ao longo dos anos nos estudos organizacionais. Para Peña (2008), eficiência é ter a maior quantidade de outputs (saídas) com uma determinada quantidade de inputs (insumos). Mello et al. (2008) já considera a eficiência como a comparação do que foi entregue com a quantidade de inputs (insumos), com o que poderia ser entregue com aquela mesma quantidade de inputs (insumos), estabelecendo uma comparação entre possibilidades de tomada de decisão.

Focar em entregas eficientes não é um objetivo apenas das empresas privadas. As empresas públicas, também precisam se aperfeiçoar e encontrar maneiras de promoverem a eficiência em suas atividades. Para isso, em 1990, o Governo Federal deu um importante passo para a modernização do serviço público. A ideia era mais gerenciamento (eficiência) e menos burocracia (Abrucio, 2007; Batista, 2012; Klering et al., 2010). Naquela época, um avanço na eficiência foi visualizado, mas ainda faltava algo para alavancar a eficiência pública.

Nos anos 2000, a proposta para avançar foi promover interatividade, por meio da digitalização dos serviços públicos e com isso, novos avanços na eficiência das atividades governamentais tornaram-se possíveis (Rezende, 2018). Essas transformações na gestão pública foram importantes para aperfeiçoar a capacidade de decisão e descentralizar o Estado, contribuindo para uma maior participação e poder de decisão das unidades descentralizadas, como as Instituições Federais de Ensino (Ribeiro et al., 2013; Capobianco et al., 2013; Melati & Janissek-Muniz, 2020).

Entretanto, o “ser eficiente no serviço público”, ainda esbarra em uma administração burocrática com características forte de: centralização, excesso de regulamentos, morosidade, descompromisso e, conseqüentemente, ineficiência (Ferrarezi, 2007; Fontoura, 2019). Sendo assim, torna-se impossível discutir eficiência sem compreender o efeito da burocracia sobre a mesma (Fontoura, 2019). Por isso, discutiremos na próxima seção sobre os desfechos burocráticos na eficiência organizacional.

2.1 Burocracia e Organizações Eficientes

Utilizou-se da burocracia na administração pública com o objetivo de combater nepotismo, corrupção e transformar o serviço público em algo profissional. A ideia central era garantir a impessoalidade, formalidade, legalidade e racionalidade. Com o passar dos anos e a ampliação dos serviços oferecidos à sociedade pelo Governo, o modelo burocrático se mostrou lento, caro e ineficiente. Neste contexto, surge a necessidade de tratar o cidadão como “cliente”, e propor avanços no cenário administrativo (Bresser-Pereira, 1997).

Os problemas que surgem do mau uso das ferramentas burocráticas, também chamados de disfunções burocráticas, apresentam-se como uma barreira a verdadeira eficiência organizacional. Assim, segundo sugeriu Bresser-Pereira (1997), a concepção da administração pública burocrática deveria ser substituída por uma administração gerencial, com foco em tentar dirimir a morosidade burocrática.

O modelo gerencial se pauta na obtenção de resultado, descentralização, foco no cidadão e eficiência (Bresser-Pereira, 1997). Sua implantação data das décadas de 60/70, entretanto, até os dias atuais, a apuração da eficiência dos órgãos públicos ainda carece de aprofundamento e compreensão, principalmente nas Instituições de Ensino, dada suas peculiaridades e a subjetividade dos elementos construtivos do ensino-aprendizado. O que se extrai é: seja modelo burocrático ou o modelo gerencial, ainda existem lacunas a serem compreendidas sobre a eficiência das Instituições de Ensino públicas no Brasil.

2.2 Eficiência nas Instituições de Ensino

Coleman et al. (1966) iniciaram os estudos sobre eficiência na educação ao medir o desempenho de alunos com base nos insumos de suas escolas. Green (1993) e Andrews e Bradley (1997) focaram em avaliar o rendimento escolar, e Prais (1995) deu ênfase à educação e seus desdobramentos sobre questões macroeconômicas.

Posteriormente outros estudos propuseram compreender melhor a eficiência do processo educacional no Brasil e no mundo. Essas pesquisas tinham o recorte de compreender as relações da eficiência educacional com relação às variáveis: sociais, econômicas e políticas (Hanushek & Kimko, 2000; Bradley et al. 2001; Rosano-Peña et al., 2012; Carvalho e Souza, 2014; Moutinho & Junior, 2020; Parente et al., 2021; Sousa et al., 2021; Silva et al., 2023; Santana & Zanardini, 2023). Nesses constructos, verificou-se a eficiência das escolas ou de instituições de ensino superior, mas de certa forma, esqueceu-se de focar no agente principal, o propulsor das atividades organizacionais, que pode promover ou não a eficiência nos ambientes de trabalho, que são os gestores e demais colaboradores envolvidos no processo organizacional.

Os trabalhos já realizados sobre eficiências educacional, têm seu foco sobre a medida de eficiência das Instituições de Ensino ou dos impactos da educação na sociedade, na economia ou nas políticas públicas. Não se observam muitos estudos com ênfase em compreender o olhar dos gestores dessas Instituições sobre sua eficiência, e assim, oportunizar a compreensão dessa realidade. Essa ótica permite identificar caminhos alternativos para a construção de políticas públicas, leis ou estratégias de gestão que oportunizem aos gestores maximizarem suas entregas cotidianas com foco em “ser eficiente”.

Optou-se em usar a ideia de eficiência escolar de Tauchen (2013), que define a escola como: função ímpar na formação para o trabalho e para a vida em sociedade, colocando-a como a responsável por formar cidadãos. São as instituições de ensino as promotoras de elementos aos cidadãos para que desenvolvam capacidades cognitivas e se insiram no “mundo”. Entretanto, para tanto, as escolas necessitam de flexibilidade e descentralização administrativa e financeira, que possibilite maior capacidade de adaptação aos problemas cotidianos da sociedade.

Alguns pesquisadores defendem que a avaliação da eficiência propicia a captura de elementos aptos a detectar também diversas situações de ineficiência (Savian & Bezerra, 2013; Nazarko & Saporaukas, 2014). Neste contexto, permissivo de situações de eficiência e de ineficiência no mesmo local, surge a possibilidade de identificar a denominada “eficiência relativa”. Esta se concretiza no cotidiano e na necessidade dos gestores de serem eficientes, mesmo diante da realidade de escassez de recursos para o trabalho (Santana & Zanardi, 2023).

A eficiência relativa foi evidenciada em estudos como o de Savian e Bezerra (2013), Nazarko e Sapauskas (2014), Santana e Zanardi (2023), entre outros. Na maioria das vezes foi conduzido sobre uma lente positivista/quantitativa, utilizando-se de métodos estatísticos para aferi-la. Neste estudo, a abordagem proposta é qualitativa, com a ênfase sobre os gestores, e sua percepção da eficiência do seu local de trabalho. Com esse norte, pretende-se avançar nos constructos sobre eficiência nas organizações, e identificar elementos que permitam entender a visão dos gestores sobre esse tema nas organizações de ensino.

3 METODOLOGIA

O estudo foi realizado em um campus de um Instituto Federal de Educação - IFE, escolhido em virtude de possuir 85,59% no indicador de Eficiência Acadêmica no ano de 2023, conforme Plataforma Nilo Peçanha - PNP do Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2023), na qual constam os indicadores compilados da rede federal de ensino. Além disso, é o terceiro campus do Estado em que está localizado em percentual de verticalização das atividades de ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 2023), o que amplia o escopo de indivíduos aptos a serem pesquisados pois possui maior estrutura organizacional.

Foram entrevistados 06 (seis) gestores deste campus. Entende-se como gestores pessoas portadoras de função de chefia na instituição, com portaria de formalização dessa função. Como critério de escolha, objetivou-se indivíduos com envolvimento nos três eixos de atuação do IFE (ensino, pesquisa e extensão). O objetivo era garantir que todos conseguissem responder as perguntas com conhecimento de causa, já que atuam sobre os eixos na consecução de suas atividades diárias. Como bem afirma Siggelkow (2007), muitas vezes é preciso escolher uma organização específica justamente por ela ser especial, no sentido de propiciar a obtenção de certos *insights* que outras organizações não seriam capazes de fornecer. Buscar uma organização que é reconhecida pelos indicadores “oficiais” como referência em eficiência, e entrevistar os possíveis articuladores dessa eficiência (gestores), torna-se primordial para compreender como estes enxergam a eficiência mensurada por esses indicadores.

As funções dos 06 gestores entrevistados são 03 coordenadores, 02 diretores e 01 diretor-geral. Os critérios de escolhas foram: gestores com atuação direta ou indireta nos três eixos (ensino, pesquisa e extensão); mais de 01 ano na função de gestor; e 05 anos ou mais de trabalho no Instituto. Esses critérios objetivaram entrevistar pessoas com conhecimento aprofundado nos eixos e nas peculiaridades inerentes às atividades de gestão pública.

Como método de pesquisa, para captar os dados proveniente destes gestores, fez-se uso da *Grounded theory* (GT) (Glaser & Strauss, 2006), que vem ganhando espaço no campo dos estudos organizacionais (Silva, 2022). A GT vale-se dos dados empíricos para identificar categorias associadas às questões centrais do estudo e permite inclusive, identificar novas teorias (Suddaby, 2006). A GT se baseia em elementos (teoria fundamentada em dados) que surgem da análise dos dados e que aparentam relevância para a teoria. Através desse processo, ela reúne dados que congregam em categorias de uma possível “teoria emergente” ou conceito (Corbin & Strauss, 1990; Charmaz, 2009).

As principais vantagens da GT são: permitir compreensão dos fatos e relações perante os atores; sensibilidade para se envolver e se desdobrar sobre a natureza dos eventos; e consciência da interrelação entre condições (estrutura), ação (processos) e conseqüências (Corbin & Strauss, 1990; Nico et al., 2007).

A coleta de dados foi por meio de questionário semiestruturado, seguida da técnica de codificação (Corbin & Strauss, 1990) para análise dos dados, o que oportunizou compreender a fundo as nuances da percepção dos gestores sobre eficiência. A codificação é uma técnica que permite capturar a essência dos dados e transformá-los em frases curtas ou palavras que os simbolizam (Miles et al., 2014; Saldaña, 2016; Catapan et al., 2021). Os códigos aglutinam textos e com isso facilitam a análise de dados pelo pesquisador (Saldaña, 2016).

Após realizadas as entrevistas e a transcrição dos áudios, iniciou-se um processo minucioso de leituras destas para captar possíveis códigos - elementos textuais que pudessem auxiliar em compreender a percepção dos gestores sobre eficiência (Corbin & Strauss, 1990).

Os dados foram lidos por diversas vezes. Na primeira leitura, destacou-se os trechos mais importantes das entrevistas. Na segunda leitura, definiu-se rótulos conceituais que simbolizam o trecho destacado. Na

terceira leitura, já com maior conhecimento sobre os achados, realizou-se associações entre os rótulos, para inter-relacioná-los e criar códigos condizentes com os objetivos da pesquisa.

Com foco em identificar nas entrevistas a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto, foi realizado o procedimento de codificação aberta (Shapiro & Markoff, 1997; Ryan & Bernard, 2003; Flick, 2014). Nesta etapa buscou-se definir nomes ou códigos aos trechos capturados nas entrevistas, agrupando os que possuíam alguma correlação e definindo códigos que conseguissem explicar esses trechos de forma resumida e enxuta.

A codificação aberta propicia a comparação entre os recortes de entrevistas aplicáveis a cada categoria. Os dados foram codificados, comparados com outros e designados em categorias e subcategorias que se demonstraram condizentes à ideia que eles evidenciavam (Glaser & Strauss, 2006). Essas categoria e subcategorias criadas são objeto das interpretações das entrevistas e das conseqüentes construções lógicas identificadas na linguagem de pesquisa (Cassiani et al., 1996).

Essa técnica foi aplicada para comparar as similaridades e diferenças entre os recortes das entrevistas. Com isso, foi possível extrair 33 códigos (Apêndice A) que auxiliaram na interpretação dos dados e em responder como se apresenta a percepção dos gestores quanto a eficiência do Instituto que atuam. Os códigos foram também agrupados, formando agora rótulos conceituais como: custo da eficiência, saber fazer, liderar para eficiência, e outros mais.

Definidos os “rótulos conceituais”, promove-se a técnica da codificação axial que consistiu na aglutinação dos rótulos e conseqüente definição das categorias e subcategorias a serem analisadas. As categorias e subcategorias escolhidas foram: Categoria 1 – Eficiência – Subcategorias: Comparação Interna da Eficiência e Comparação Externa da Eficiência; Categoria 2 – Ineficiência – Subcategorias: Elementos da Ineficiência e Pessoas Ineficientes; Categoria 3 – Função dos Gestores – Subcategorias: Conhecimento do Trabalho e Contribuições para Eficiência; e Categoria 4 – Paradoxo Burocrático – Subcategorias: Burocracia na Prática e Disfunções Burocráticas.

Vale ressaltar que na etapa de codificação aberta, também foram construídos “memos” (memorandos), que, para além de serem resumos descritivos, congregam significados analíticos que serviram de base, do início ao fim do estudo, e facilitaram o processo de análise dos dados (Catapan et al., 2021). As categorias afloraram com base na correlação entre os códigos, com o objetivo de dar um sentido figurado ao conjunto de informações que eles apresentam (Miles et al., 2014; Saldaña, 2016; Catapan et al., 2021).

A formação das categorias foi fundamentada nas respostas dos entrevistados, e também na teoria, pois ambos estão inter-relacionados (Corbin & Strauss, 1990; Ryan & Bernard, 2003). Como as categorias encontram-se inter-relacionadas, torna-se possível estabelecer correlações entre elas e aplicar a etapa da codificação seletiva (Corbin & Strauss, 1990; Shapiro & Markoff, 1997; Ryan & Bernard, 2003; Flick, 2014), com a formação de uma categoria central, aqui denominada, Eficiência Relativa. Nesta categoria embasam-se as respostas ao problema de pesquisa e atende-se aos objetivos propostos. Isso só foi possível, pois na construção das categorias, buscou-se integração. O uso da codificação seletiva oportunizou reconhecer ligações entre as demais categorias com a categoria central.

A utilização da codificação permitiu capturar códigos, agrupá-los e extrair categorias e subcategorias que conversam entre si. Essas categorias convergem para uma categoria central que representa com exatidão os constructos desse estudo. A Eficiência Relativa explica essas inter-relações entre as categorias e propicia melhor compreensão sobre a percepção dos gestores em relação a eficiência do seu ambiente de trabalho.

3 RESULTADOS

Evidenciou-se que a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto se relaciona com aspectos específicos do seu dia a dia de trabalho; como dificuldade ou facilidades para realizar tarefas; impacto destas tarefas nos resultados organizacionais e na eficiência; empenho dos demais colaboradores no alcance dos

resultados; dentre outros elementos associados aos indivíduos e às características intrínsecas àquele local de trabalho.

Muitos gestores dizem serem eficientes e afirmam que seu campus é eficiente; mas por fim, acreditam que poderiam melhorar seus resultados. Ora, essa percepção, de que algo poderia ser melhor, quer dizer o que afinal? Normalmente essa “dicotomia” surge quando comparam seu local de trabalho com outros ambientes organizacionais similares, ou quando avaliam as entregas que fazem com base nos recursos disponíveis.

O principal achado é que os gestores percebem uma “eficiência relativa” (Santana e Zanardi, 2023) do Instituto e/ou de suas atividades. Relativa pois, em diversos momentos, eles apresentam seus resultados como se ineficientes fossem. Disfunções burocráticas, escassez de recursos, falta de motivação e de planejamento são elementos que corroboram para uma eficiência relativa ou relativizada, ou seja, os gestores se consideram eficientes, mas afirmam que poderiam entregar mais (Peña, 2008; Ferreira & Gomes, 2009). Compreender o porquê e como esse fenômeno ocorre pode ser importante para encontrar caminhos para “*des-relativizar*” essa eficiência.

Diante da importante função social exercida pelas Instituições de Ensino Públicas no Brasil, mostra-se importante a avaliação da eficiência destas na produção de conhecimento e na formação de indivíduos que transformem o mundo. Essa pesquisa objetivou compreender como os gestores da IFE percebem a eficiência do seu local de trabalho. Identificou-se ao final, uma singularidade nas percepções destes, e também diversas práticas inerentes ao serviço público brasileiro que podem não corroborar com sua eficiência organizacional plena.

Para explicar melhor os achados, dividiu-se a análise conforme as categorias identificadas nos dados. Os tópicos estabelecidos foram: Eficiência Organizacional Comparada; Ineficiência Organizacional; Ações dos Gestores; Paradoxo Burocrático e Eficiência Relativa. Com base nestas categorias desenvolveu-se uma esquematização para facilitar a compreensão dos resultados, que foi denominada de Fluxograma da Eficiência Percebida pelos Gestores (Figura 1). Esse esquema representativo ajuda na visualização dos elementos identificados nesse trabalho com uso da técnica da codificação, e permite compreender melhor a percepção dos gestores dessa IFE sobre sua eficiência e seus desdobramentos nas suas atividades diárias.

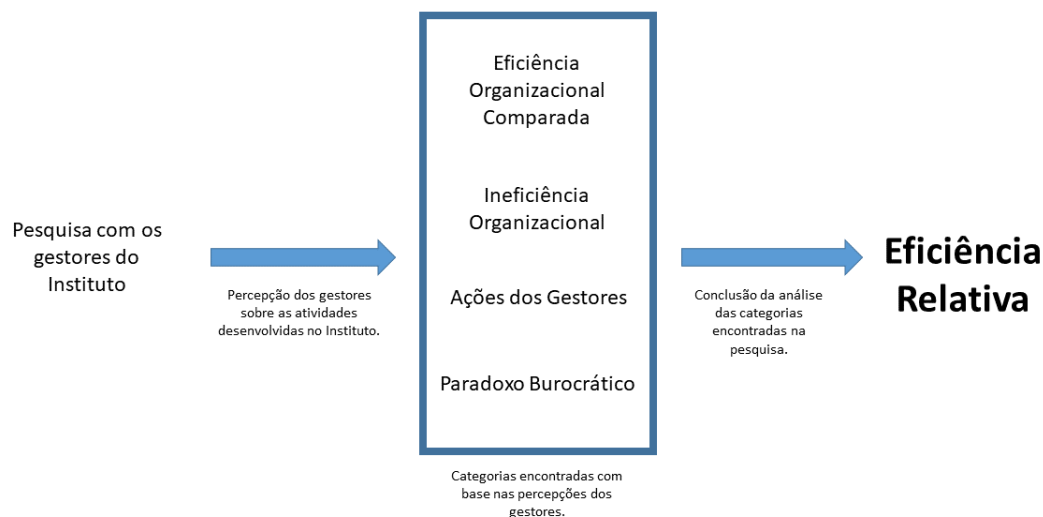
A categoria Eficiência surge da aglutinação de constructos que corroboram com a percepção dos gestores sobre eficiência do campus em que atuam. Houve a necessidade de subdividir essa categoria em duas outras subcategorias, denominadas Comparação Interna e Comparação Externa, pois a percepção da eficiência em muitos momentos, emerge de forma “comparada” com outros contextos.

A categoria Ineficiência, desenvolve-se das inferências nas falas dos gestores sobre elementos que destoam ou não contribuem para um campus eficiente. A presença de elementos sobre Ineficiência em uma pesquisa sobre Eficiência é inevitável, e nos remete a estudos de paradoxos organizacionais (Lewis, 2000). Isso também é observado nos estudos sobre Eficiência Relativa (Santana & Zanardi, 2023) onde encontra-se elementos contrapostos (Eficiência X Ineficiência), mas que de certa forma estão inter-relacionados, convivendo simultaneamente, mesmo antagônicos. Inclusive, a presença comum de elementos de eficiência e ineficiência na fala dos gestores, culminou com o aparecimento da categoria principal: “Eficiência Relativa”, que será discutida mais à frente. Ainda na categoria Ineficiência, encontram-se duas outras subcategorias: Elementos da Ineficiência e Pessoas Ineficientes, também advindos da análise estratificada das entrevistas.

Na categoria Função dos Gestores, que se subdivide em Conhecimento do Trabalho e Contribuição para Eficiência, os códigos foram relacionados sob a ótica das atividades dos gestores para tornar o campus eficiente.

Por último, na categoria Paradoxo Burocrático, associou-se elementos da burocracia, inerentes a todos órgãos públicos (legalidade, hierarquia e a própria eficiência), mas que em algumas ocasiões, em função das disfunções burocráticas, geram problemas de eficiência, o que ocasionou a utilização desse termo “paradoxal”. As subcategorias aqui, são exatamente os termos Burocracia e Disfunções Burocráticas.

Figura 1
Fluxograma da Eficiência Percebida pelo Gestores



Nota-se que as categorias Eficiência e Ineficiência, são pautadas nos relatos das ações cotidianas dos gestores. A primeira, agrega elementos que oportunizam eficiência ao Instituto. Já a segunda, se vale de elementos que atrapalham essa eficiência, e o tornam ineficiente.

Ao compreender melhor essas duas categorias, verifica-se que elas têm correlação direta com as categorias Função dos Gestores e Paradoxo Burocrático. A primeira se constitui das tentativas dos gestores em alavancar a eficiência em suas práticas de gestão cotidianas. A segunda ao associar-se ao termo Burocracia, inerente ao serviço público, converge em diversos momentos para as disfunções que geram ineficiência. E o que é mais intrigante, é que os gestores conseguem identificar, mas não consegue mudar essa realidade. Eles não possuem autonomia, para reverter essa situação, ou, ir de encontro à burocracia.

Tudo isso interliga-se e faz emergir a categoria central, Eficiência Relativa, pois a eficiência percebida se apresenta de forma relativizada, minada por situações cotidianas de ineficiência difíceis de serem transpostas pelos gestores.

A transparência dos resultados apresentados pelo fluxograma, decorre, principalmente, da análise dos "termos" (categorias) encontrados dentro do quadrado azul. Esses termos, advindos do emprego da metodologia da *Grounded theory* (GT) (Glaser e Strauss, 2006), são cruciais para entender a percepção dos gestores sobre a eficiência.

A Eficiência Relativa, que traduz os achados do trabalho. A adoção deste termo corrobora com os constructos à medida que, as afirmações dos gestores, são que o Instituto onde atuam é eficiente, entretanto, essas afirmações sempre são procedidas de uma "vírgula" ou "observação" de que se algo fosse diferente poderiam entregar mais. Esse "entregar mais" converge para a percepção de uma eficiência relativa, ou parcial, ou até mesmo, talvez inexistente, em alguns casos.

Estes termos são apresentados e discutidos nas próximas seções.

3.1 Eficiência Organizacional Comparada

Uma forma usual de mensurar ou avaliar a eficiência é através da comparação. Para alcançar essa avaliação por comparação, algumas questões da pesquisa solicitavam aos gestores que comparassem a eficiência de uma atividade com uma outra, e também, comparassem seu campus com outros campis do próprio Instituto ou de outros espalhados no Brasil e no mundo. As respostas primárias eram que existia eficiência no

que faziam, e/ou em outro setor do seu campus. Essa resposta sempre emergia associada a comparações internas/externas.

Nessa avaliação comparada eles relatavam as percepções que tinham de sua realidade e de seus resultados alcançados, e comparavam estes, com o que conheciam sobre outros ambientes educacionais similares. A avaliação dessas narrativas possibilitou identificar como os gestores percebiam a eficiência do seu ambiente de trabalho, pois usavam como parâmetro outros locais similares, estabelecendo um contraponto entre as duas realidades. Não que esse padrão seja o melhor para medir a eficiência de fato, mas como o foco era compreender a percepção dos gestores, essa possibilidade de comparação foi uma alternativa importante, e corroborou para com as conclusões desse estudo.

Na comparação interna, os gestores se debruçavam em avaliar os eixos: ensino, pesquisa e extensão do seu local de trabalho, e promoviam um comparativo entre esses eixos. Ao responder as questões, afirmavam se um desses eixos era ou não eficiente com base na comparação. Essa atividade permitia que os gestores definissem também a eficiência do seu local de trabalho. Nota-se essa ação comparativa na fala do Entrevistado 3: "considerando esses eixos, né, que são os eixos que conduzem as nossas ações, eu considero que a gente está caminhando, né, de forma positiva".

Na comparação externa, eles comparavam o seu local de trabalho com outros IF no Estado, no país e no mundo:

"Se a gente comparar o campus com outros *campi* do mesmo tamanho, a gente tem menos servidores, o nosso orçamento é um dos menores dos IF, em termos de custeio, e a gente entrega muito" (Entrevistado 2).

"A gente tem institutos que têm uma característica muito forte, como por exemplo, oferta de curso de educação de jovens e adultos. A gente tem ali em Goiás, por exemplo, esse tipo de oferta é muito forte" (Entrevistado 3).

Interessante observar nesse momento que os gestores conseguiam, de certa forma, segregar os três eixos específicos de atuação do Instituto, e após isso, compará-los entre si. Em seguida apresentavam qual obtinha melhores resultados, e o porquê acreditava nisso. Como afirma o Entrevistado 1 quando diz: "O campus tem um índice de 65% de eficiência no ensino, que é quase 50 % superior ao índice do Instituto Federal como um todo", mas também afirma que: "(...) a pesquisa, eu acho que precisa melhorar, e nós estamos tentando".

Outra conclusão interessante, é que de uma forma geral, os gestores definiam seu local de trabalho como eficiente, afirmavam que dentro das dificuldades do dia a dia, conseguiam entregar bons resultados e que num contexto interno de avaliação, eles eram eficientes ou estavam no caminho para serem, como:

"O nosso índice de eficiência acadêmica do Campus Linhares, considerando a quantidade de matrículas, é o campus que tem a melhor eficiência acadêmica, né?" (Entrevistado 3).

"No ensino, eu acredito que a gente tem uma eficiência boa" (Entrevistado 4).

"Com o recurso que a gente tem, eu considero eficiente" (Entrevistado 2).

Entretanto, na comparação com outros *campi* ou outros Institutos, a percepção da eficiência já parecia menor. A maioria acredita que outras Instituições, principalmente quando internacionais, possuíam eficiência maior que a do seu local de trabalho, e ao operacionalizarem esse comparativo, eles, em sua maioria, se sentiam ineficientes. O Entrevistado 1 diz: "(...) se você for comparar com a Europa, na minha percepção, eu acho que nós estamos atrás em relação à concepção do que é o ensino". O Entrevistado 4 também se manifestou nesse sentido: "alguns institutos têm cursos muito mais conectados com o mercado, tem pesquisa, às vezes, com outputs muito mais produtivos em relação à pesquisa aplicada".

Neste interim, observa-se que a percepção de eficiência dos gestores, quando avaliaram internamente o seu local de trabalho, é de que existia eficiência, mesmo que não fosse percebida de maneira uniforme em todos os eixos. Assim como na avaliação comparativa com o ambiente externo local, neste caso em referência ao Instituto do Estado em que pertenciam, afirmavam possuir boa eficiência.

Entretanto, no comparativo com *campi* de outros estados ou países, a percepção da eficiência deles, já era insuficiente. Ou seja, parecia “boa” quando se olha internamente ou ao redor próximo, mas não tão bom quando se enxergava mais distante, quando se comparava ao “outro”.

3.2 Ineficiência Organizacional

No início da avaliação das entrevistas dos gestores, o que se aparentava era um ambiente eficiente, entretanto, muitas colocações, transmitiam uma certa dúvida quando a essa questão. Esse padrão de resposta foi identificado na maioria das entrevistas e oportunizou uma compreensão interessante da eficiência percebida naquele Instituto, ou talvez, a presença de uma ineficiência organizacional.

Essa curiosa compreensão dos achados dessa pesquisa, se evidenciam em momentos da entrevista em que os gestores se remetem a: situações do passado em contraponto ao momento atual; comparação do seu campus com outros; relatos sobre falta de ferramentas/recursos administrativos; defasagem no empenho de alguns colaboradores; dentre outros motivos. Ou seja, se dizem eficientes, mas talvez poderiam ser mais. Uma incoerência interessante que colaborou para a compreensão da eficiência como sendo “relativa”, elemento central da discussão deste estudo. Note como os gestores apontaram para essa possível ineficiência:

“Poderíamos ser mais? Com certeza. Eu acho que a gente tem potencial, tem condições de aumentar a nossa eficiência” (Entrevistado 4).

“O Instituto de hoje perdeu muita característica do antigo que eu conheci. O antigo era uma escola de formação de operários, de artífices. Foi se transformando, foi mudando. Eu acho que perdeu muito no sentido de formar trabalhadores e artífices nas mais variadas funções” (Entrevistado 5).

“Dizer se eu acho que ele é eficiente, pensando em termos de escala, eu não daria uma nota máxima para o nosso nível de eficiência. Acho que tem muito espaço de melhoria. Mas também não é ineficiente. Acho que tem muita coisa que funciona bem, mas tem muito espaço de melhoria para o planejamento” (Entrevistado 6).

“Você trabalhar com um cenário muito desfavorável, o tempo todo adverso, e mesmo assim, você conseguir atingir a maior parte dos seus objetivos” (Entrevistado 1).

Foram diversos relatos similares. Após afirmações sobre “serem eficientes” apareciam elementos de ineficiência como os acima citados, ou a compreensão de que a eficiência não era realmente como eles gostariam que fosse. Essas afirmações, de certa forma, culminaram com a criação desta categoria, mesmo parecendo uma incoerência em um estudo sobre eficiência. O interessante é que se verifica mais a frente que ambas caminham lado a lado. Observam-se que diversas situações nas entrevistas, apontavam para um cenário de ineficiência organizacional. Isso reluz como um achado importante para avaliar melhor a percepção desses gestores, e compreender o que de fato seria eficiência para eles. Para aprofundar nesse olhar sobre os gestores, desenvolveu-se a categoria seguinte para apurar a relação das suas ações cotidianas com a eficiência.

3.3 Ações dos Gestores

Para entender a percepção dos gestores, foi fundamental conhecê-los melhor. Verificar como desempenham suas atividades diárias e como desenvolvem suas práticas de gestão. Quando perguntados sobre

seu trabalho, na maioria das vezes, demonstravam conhecer o Instituto, os processos e o que precisavam fazer para serem eficientes:

“Você tem que trabalhar motivação o tempo inteiro” (Entrevistado 1).

“Primeiro passo eu acho que um bom programa de digitalização, ele é necessário em qualquer âmbito da atividade pública hoje. Nós temos muita tecnologia, muita coisa até barata, que tá pronto e que a gente pode implementar no nosso dia a dia e que vão facilitar a vida de muita gente” (Entrevistado 2).

“É um processo, assim, que é um trabalho de formiguinha, que muitas vezes tem embates, muitas vezes a gente realmente precisa ser um pouco mais duro com algum setor, com um pai de aluno, com um estudante, mas é um processo necessário para que a gente tenha realmente eficiência acadêmica” (Entrevistado 3).

“Eu sinto falta de planejamento, eu me concentro mais, sempre que possível, em antecipar, em fazer as coisas o mais planejadas possíveis. Então, eu acho que sim. Quando eu percebo que isso não está bem, eu tento fazer o meu papel da melhor forma possível” (Entrevistado 6).

Os gestores conhecem e sabem o que fazer para tornar seu ambiente de trabalho eficiente, entretanto, será que conseguem implementar essas ações? A resposta para essa pergunta, é a chave para chegar ao resultado dessa pesquisa. Os gestores apresentaram diversas alternativas para tornarem-se eficientes, mas o antagonismo percebido aqui é que essas propostas surgiam após afirmativa de que eram eficientes. Mas, por quê “mudar” ou implementar essas práticas de eficiência se já afirmam serem eficientes? Essa repetição de padrão nas respostas, transbordou na análise do conteúdo das entrevistas, e colocou em evidência esse antagonismo em suas argumentações.

A fala dos gestores aqui remete, novamente, ao que já foi encontrado em outras categorias. O fato de os gestores relatarem a presença da eficiência em seu dia a dia, mas apresentarem alternativas para tornar suas atividades “eficientes”, demonstra que essa eficiência na verdade, seria “relativa”, o que remete a uma controvérsia já identificada. Este fato não deveria ocorrer, mas acontece, e uma das explicações pode estar no próximo tópico.

3.4 Paradoxo Burocrático

Quando questionados sobre a eficiência do seu local de trabalho, os gestores, normalmente, faziam ponderações e afirmavam que poderiam ser melhores. Essa falta de “eficiência percebida” ou “ineficiência”, seguia, em muitos momentos, associada a elementos burocráticos, ou melhor, a disfunções burocráticas. O Entrevistado 1 disse: “as vezes tem uma burocracia, que não é a burocracia ruim, mas é a burocracia de trâmites legais que tem que seguir, tem que seguir toda a legislação”. Essa burocracia ou as disfunções por trás dela, ampliavam a percepção de ineficiência do seu trabalho e promovia um cenário pessimista na busca pela eficiência.

As disfunções eclodiram da fala de todos os entrevistados. Isso não é surpresa, tendo em vista que o modelo burocrático ainda é a base do serviço público brasileiro. O que reluz aqui é que essa burocracia se manifesta em diversos momentos. Elas são taxadas pelos gestores como o principal problema na busca pela eficiência. O Entrevistado 1 afirmou que “(...) tudo é mais lento porque é muito fiscalizado, tem uma rotina pesada para seguir”, pois diferente do privado, existem dificuldades, já que “(...) a gente tem uma dificuldade diferente no privado, porque no privado você tem a vantagem de você pode mandar alguém embora, mandar alguém ineficiente embora, e você trocar o sistema, você decide, né” (Entrevistado 2). Ou seja, no privado seria possível demitir alguém, enquanto no público, as regras emanadas do sistema burocrático dificultam esse processo. O Entrevistado 3 afirmou que “(...) alguns mecanismos institucionais fazem com que a gente não

consiga avançar, que na verdade nem são mecanismos institucionais, às vezes você tem uma legislação maior, que faz com que o trabalho de alguns seja um pouco mais limitado”.

Esse paradoxo burocrático é um elemento que congrega para os achados deste trabalho, e corrobora para o tema central do trabalho, que é eficiência relativa. Os gestores afirmam ser eficientes, mas esbarram em diversas situações, regras e práticas do dia a dia que dificultam sua ação.

3.5 Eficiência Relativa

A eficiência relativa extraída das afirmações dos gestores e dos códigos encontrados, torna cristalino os resultados dessa pesquisa sobre a percepção dos gestores sobre a eficiência do seu ambiente de trabalho. O termo “Eficiência Relativa”, desenvolvido após a aplicação da codificação seletiva, tornou-se tema central da pesquisa, pois está diretamente correlacionado com as demais categorias. Inferiu-se que os gestores percebem a eficiência do Instituto como algo que ainda não se concretizou. Eles afirmam “que é muito relativo, porque eu acredito ser intangível você medir resultado em relação ao ensino. Mas, tentando contextualizar uma resposta, acredito que pode ser mais eficiente” (Entrevistado 2).

Ao avaliar a suas atividades e os resultados do seu campus, os gestores dizem que são, de certa forma, eficientes. Entretanto, após essa exposição, sempre apresentaram possibilidades de avançar, de melhorar e de entregarem mais, denotando que os resultados de eficiência podem não ser como os relatados, o que permite o surgimento de elementos de ineficiência, que se mostraram associados, em alguns casos, à motivação do pessoal ou à falta de recursos para executarem suas atividades. Os gestores questionavam-se “(...) podíamos ser mais? Com certeza. Eu acho que a gente tem potencial, tem condições de aumentar a nossa eficiência” (Entrevistado 4). Ou seja, afirmam que são, mas em outras questões, dizem que precisam melhorar ou aumentar a sua eficiência.

Outra dificuldade que evidenciaram para se tornarem mais eficientes estão vinculadas às disfunções burocráticas presentes no serviço público. São relatados como elementos inerentes às instituições públicas e que aparentam impedir que essas instituições sejam eficientes. “Eu me considero um profissional eficiente, mas nem sempre as ações que eu aplico se tornam eficazes. Aí é preciso ver quais foram os motivos dessa eficiência não ter surtido efeito. A burocracia é chata.” (Entrevistado 5).

Os resultados da pesquisa demonstram que a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto apresenta-se sob uma lente difusa e que suas interpretações sobre eficiência variam conforme o contexto, o ambiente e a tarefa analisada. Diante da dificuldade de materializar a eficiência do dia a dia, eles se agarram em recortes de situações e atividades para dizerem que são eficientes. Mas em contraponto a isso, quando solicitados que comparem o seu ambiente de trabalho com outros, ou quando avaliem a ótica da burocracia sob suas tarefas, logo abandonam a eficiência anteriormente exaltada. Dizem que precisam melhorar e que a eficiência ainda não foi “alcançada”. Com base nesses constructos identificados, definiu-se como tema central do trabalho a Eficiência Relativa. Esse termo demonstra como a eficiência percebida pelos gestores foi relativizada ou condicionada aos fatos ou situações que encontravam/percebiam nos seus afazeres diários.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A proposta do estudo foi compreender como os gestores percebem a eficiência do seu local de trabalho. Para atingir esse objetivo, foi necessário promover um diálogo entre a teoria inerente ao tema e os dados coletados na pesquisa. A eficiência pode ser entendida de diversas formas, como ter maior quantidade de saídas com menor quantidade de entradas (Peña, 2008) ou como uma questão comparativa entre duas realidades (Mello et al., 2008).

Nas instituições de ensino, a questão desempenho também está presente, como proposto por Coleman et al. (1966), e as questões de comparação de resultados entre instituições de ensino, também se apresentam nos constructos de Green (1993) e Andrews e Bradley (1997). Tauchen (2013) afirma que a escola eficiente é a que prepara o aluno para o trabalho e para a vida em sociedade. Muitas dessas formas de enxergar a eficiência foram presenciadas no estudo, quando os gestores se manifestavam sobre sua percepção da

eficiência, como relatado pelo Entrevistado 1 ao afirmar que: “do ponto de vista dos resultados finais, eu acho ótimo a eficiência do campus, porque lá na ponta, os alunos do ensino médico, eles, a maioria é aprovada, nós temos um alto índice de aprovação”.

As ideias de Coleman et al. (1966) evidenciaram-se na percepção do Entrevistado 2 quando afirmou que “(...) com o recurso financeiro que eu tenho, com o recurso humano que eu tenho, eu considero o campus muito eficiente”. Assim como as ideias de Green (1993) e Andrews e Bradley (1997) se congregam quando o Entrevistado 1 diz que “(...) você fica 5 anos só na graduação, então isso na Europa já acabou, não tem mais, nesse sentido, eu acho que a gente precisa melhorar”. E também na concepção de Tauchen (2013) pois “(...) o Instituto faz outras entregas secundárias, que eu acho que trazem um sentido de qualidade para o ensino” (Entrevistado 6).

Como o foco do estudo foi compreender a percepção dos gestores sobre a eficiência, todos esses recortes de suas ideias sobre o tema são relevantes, pois permitem entender melhor a possível “eficiência” (ou ineficiência) que foram relatadas no desenrolar da pesquisa.

Entretanto, o que mais chamou atenção, não são as distintas definições que eles dão para eficiência, mas sim, as passagens em que os gestores afirmam que são eficientes, mas um eficiente aparentemente “pela metade”, ou incompleto. É o que diz o Entrevistado 1 quando afirma que: “eficiente, porque nós nos debruçamos sobre as dificuldades e não ficamos sem fazer nada, nós estamos o tempo inteiro tentando, apesar das dificuldades, cumprir o nosso papel e cumprir os nossos objetivos”. Ou o Entrevistado 2 que diz que “com o recurso que a gente tem, a gente tenta ser o máximo de eficiente possível” e o Entrevistado 3 que informa a situação de que “se eu tiver um gestor que não entende nada sobre os eixos dentro daquele indicador, provavelmente a gente vai ter ali o trabalho prejudicado”. Como já relatado, a percepção dos gestores é de que de uma forma geral, são eficientes, mas essa eficiência caracterizou-se muitas vezes como “relativa”.

É relativa pois, o cenário do estudo é de escassez. Assim como Savian e Bezerra (2013), Nazarko e Sapauskas (2014) e Santana e Zanardi (2023) propuseram em seus estudos, que a eficiência relativa se apresentava em condições de escassez. Um local exige que um gestor seja eficiente, mesmo diante de uma situação de escassez de recursos, oportuniza a percepção da eficiência relativa. A escassez de recursos é citada por todos os entrevistados, com diz o Entrevistado 1 ao afirmar que “nós poderíamos ser mais suficientes ou mais eficientes se nós tivéssemos mais condições, recursos” e na afirmação de que “(...) a gente tem aí, talvez, alguns gargalos, como falta de servidores, que dificultam muitas vezes determinadas ações” (Entrevistado 2).

Esse cenário de escassez, muito se explica pela pesquisa ter sido realizada em um contexto pós-pandemia e pós quatro anos de um governo de austeridade fiscal com a educação, com cortes no orçamento e nos investimentos diretos (De Araujo & Macedo, 2022; Lima et al., 2023). O Entrevistado 2 deixa esse contexto claro quando diz que “(...) o instituto ficou um pouco travado durante a pandemia, porque depende da comunidade externa, nós ficamos dois anos sem poder oferecer cursos, então, isso de certa forma atrasou um pouco o nosso avanço”.

A busca pela eficiência neste cenário foi algo unânime nas afirmações dos gestores. Entregar bons resultados, ser referência na atividade que exercem, são características que esses profissionais pautavam em seu dia a dia, pois “como administrador, nós sempre queremos ser o mais eficiente possível, né? Isso incomoda. Muitas coisas que a gente quer mudar, a gente vê margem pra fazer melhor, áreas que podem talvez entregar mais (Entrevistado 2).

A comparação com outros campi ou com outros Institutos também é inevitável e contribuiu para a definição de parâmetros de eficiência aos entrevistados. O Entrevistado 4 deixa isso bem claro quando diz que “eles possivelmente têm coisas melhores, como, por exemplo, alguns institutos têm cursos muito mais conectados com o mercado, têm pesquisas, às vezes, com outputs muito mais produtivos em relação à pesquisa aplicada”. Embora os gestores exaltem suas atividades e relatem que dentro das condições e recursos disponíveis, entregavam “bons” resultados, verificou-se que sempre após uma afirmação positiva de eficiência percebida, eles relatavam uma possibilidade de ir além; de ser possível entregar mais; de serem mais eficientes, quando diz que “(...) deveríamos, como instituto, ter mais proximidade com a sociedade aqui da cidade e mostrar qual o sentido de estar formando pessoas” (Entrevistado 5). Isso evidenciou uma possível ineficiência do seu local de trabalho e a possibilidade/necessidade percebida de melhorarem os seus resultados. A

combinação de falas neste sentido, seguido do argumento de que poderiam ser melhores caso tivessem mais recursos, pessoas, flexibilidade, dentre outros, convergiu para definir a eficiência como relativa neste estudo.

É notável que os gestores têm a percepção de que são fundamentais para que a Instituição seja eficiente. Nota-se que eles têm essa percepção e compreendem a importância de serem eficientes em suas tarefas, é o que afirma o Entrevistado 6 ao dizer que "(...) o cargo do coordenador, regra geral, é o de fazer com que o projeto pedagógico seja aplicado como foi construído. Eu costumo pensar que o coordenador é o defensor do projeto pedagógico e tenta fazer com que ele seja aplicado realmente como ele foi imaginado". Entretanto relatam diversos problemas para atingirem tais objetivos, pois "a gente não tem capacidade operacional para planejar, executar e controlar e fazer tudo de um projeto de extensão sozinho" (Entrevistado 5). Evidenciou-se também, que os gestores percebem a burocracia como algo inerente e necessário ao serviço público, mas, em diversos momentos, ficou evidente como a burocracia, ou suas disfunções burocráticas são relatadas como entraves para melhores resultados, o que também fomenta a percepção da eficiência relativa, pois "nós estamos muito agarrados ainda à burocracia, de carga horária, de modalidade de ensino, de ementa e quantidade de horas" (Entrevistado 1).

Os constructos convergem para a conclusão de que os gestores possuem a percepção da eficiência do Instituto, como algo ainda não atingido. Ao avaliar as suas atividades e os seus resultados, afirmam que existe eficiência, no entanto, essa afirmação era costumeiramente procedida de diversas justificativas para ineficiência ou possibilidades de avançarem, de melhorarem e de entregarem mais, denotando que essas percepções aparentam ser relativas e talvez caminhem junto a um contexto de ineficiência. Esta, em muitos casos, associada à desmotivação; e/ou à falta de recursos para executarem suas atividades; e/ou as disfunções burocráticas.

Observa-se que a percepção dos gestores sobre a eficiência do Instituto varia conforme os cenários, as pessoas envolvidas e as funções/normas que precisavam executar. Em todos esses aspectos, a presença de uma relativização dessa eficiência ficou nítida, concomitante a falta de "algo" (recursos, normas, conhecimento, dentre outros) para de fato atingi-la.

5 CONCLUSÕES

Objetivou-se compreender como os gestores percebem a eficiência do Instituto, e os resultados foram surpreendentes. A mudança do foco de observação proposto nesse estudo, desfocando do resultado fim (instituição) e focando nos agentes praticantes (gestores), permitiu identificar a eficiência de uma instituição pública de ensino sob uma ótica diferente.

Os gestores percebem a eficiência conforme o contexto em que estão inseridos, com algumas variações entre eles, das métricas e da forma como avaliam seus resultados. Entretanto, uma coisa ficou nítida: a presença de uma eficiência relativa, que se condiciona à necessidade de mais recursos ou melhores condições de trabalho para atingirem melhores resultados. Os argumentos constantes, de que podiam ser melhores, e de que algo precisava mudar, sempre precedidos de afirmações de que eram eficientes, culminou com a conclusão de que na perspectiva desses gestores, eles percebem um tipo de "eficiência relativa" em seus locais de trabalho. Fato este é que os resultados agora permitem novos estudos, como foco em compreender melhor as causas e consequências desse fenômeno.

O desvendar da "eficiência relativa" permitiu observar nuances ocultas sobre os resultados deste Instituto Federal. A eficiência acadêmica de 85,59% auferida por técnicas generalistas e qualitativas no ano de 2023, conforme os dados do MEC (Brasil, 2023). O que se percebe de fato, são que os gestores identificam uma possibilidade de melhorarem sua eficiência, muito maior do que a representação fria dos dados do MEC.

Escutar os gestores, contribuiu para identificar ineficiências, disfunções burocráticas e legislações retrogradadas associadas aquele ambiente. Eles estão envolvidos no processo, eles "fazem o processo", eles gerenciam o processo produtivo daquele Instituto. Verifica-se que tratar as ineficiências na gestão dos recursos (financeiros e humanos); combater as disfunções burocráticas que assombram os órgãos públicos (travando o andamento das atividades cotidianas); e atualizar a legislação retrograda que dificultam as atividades inovativas (pois se encontram ultrapassadas e desconexas da realidade tecnológicas atual), podem significar ganhos

potenciais em eficiência para essa instituição de ensino. Óbvio que não são elementos simples de serem trabalhados, mas a percepção da presença deles pelos gestores, pode ser o primeiro passo para um enfrentamento eficaz desse antagonismo. Observa-se que o uso da *Grounded theory* com a técnica de codificação permitiu a exacerbação dessas peculiares organizacionais.

Sendo assim, infere-se que ferramentas diferentes de pesquisa para avaliar a eficiência, como é o caso nesse estudo, sob uma ótica mais qualitativa, oportunizam um olhar distinto sobre os problemas de gestão, ofertando oportunidades diversas de ação gerencial para avaliar e aperfeiçoar os processos de trabalho.

Como contribuição de agenda de pesquisa, identifica-se a possibilidade de aplicar a metodologia construída aqui em diferentes instituições públicas e privadas, com foco em identificar a possibilidade de extrapolar os resultados aqui encontrados para outras organizações, em outros cenários e com outras características. Além dessa possibilidade, pode-se realizar um estudo quantitativo com ferramentas estatísticas como o modelo DEA (Banker, Charnes & Cooper, 1984), combinado com uma avaliação qualitativa da percepção dos gestores nestes mesmos contextos com apoio da *Grounded theory* e da técnica de codificação (Corbin & Strauss, 1990). O objetivo seria verificar se os níveis ou medidas objetivas de eficiência do local de trabalho representam, ou não, a percepção subjetiva dos gestores sobre eficiência.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Recent trajectory of the Brazilian public management: a critical assessment and the renewal of the reform agenda. *Revista de Administração Pública*, 41, 67-86.
- Andrews, M. J., & Bradley, S. (1997). Modelling the transition from school and the demand for training in the U.K. *Economica*, 64(3), 387-413.
- Banker, R. D.; Charnes, A.; & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092.
- Batista, F. F. (2012). *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília, DF: Ipea.
- Bradley, S.; Johnes, G.; & Millington. (2001). *The effect of competition on the efficiency of secondary schools in England*. *European Journal of Operational Research*, 135(3), 545-568.
- Brasil. (2023). *Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Plataforma Nilo Peçanha*. PNP 2023: ano base 2023. Disponível em: <<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2020.html>>. Acesso em: 12 março 2024.
- Bresser-Pereira, L. C. (2014). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista Do Serviço Público*, 48(1), 5-25.
- Capobianco, R. P., Nascimento, A. D. L., Silva, E. A., & Faroni, W. (2013). Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *Revista de Gestão*, 20(1), p. 61-78.
- Carvalho, L. D. B. & Sousa, M. C. S. (2014). *Eficiência das Escolas Públicas Urbanas das Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil: Uma Abordagem em três Estágios*. *Estud. Econ.*, São Paulo, 44(4), 649-684.
- Cassiani, S. H. D. B., Caliri, M. H. L., & Pelá, N. T. R. (1996). A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. *Revista Latino-americana De Enfermagem*, 4(3), 75-88.
- Catapan, S. de C., Baratieri, T., & Nicolotti, C. A. (2021). Coding: a possibility to analyse qualitative data. *Brazilian Journal of Health Review*, 4(2) 5399-5413.

- Charmaz, K. (2009). *A construção da teoria fundamentada: Guia prático para análise qualitativa* Porto Alegre: Artmed.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, F., Mood, A.M., Weinfeld, G. D., & York, R. L. (1996). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. London: Sage Publications.
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre, RS: Penso.
- De Araújo, M. A. D., & Macedo, M. N. (2022). O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. *Anais Encontro Brasileiro de Administração Pública*. São Paulo/SP, Brasil, 9. ISSN: 2594-5688.
- De Brito Lima, H. C. R., Barbosa, J. D. A. B., Oliveira, P. R. P., & dos Santos, M. H. P. (2023). A Educação Superior nos Governos de Lula e de Bolsonaro: Uma análise a partir dos programas de governo. *ID on line. Revista de psicologia*, 17(67), 29-48.
- Delgado, V. M. S. (2007). *Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais: considerações acerca da qualidade a partir da análise dos dados do SICA e do SIMAVE*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Fernandes Rolim, L., Cavalcanti de Almeida, A. T., Lombardi Filho, S. C., & dos Anjos Júnior, O. R. (2021). Avaliação da Eficiência dos Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras. *Teoria e Prática em Administração*, 11(1), 1-16.
- Ferrarezi, E. R. (2007). *A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das Oscips (Lei 9.790)*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília.
- Ferreira, C. M. C. & Gomes, A. P. (2009). *Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações*. Viçosa, MG: UFV.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research* (5 ed.), London, UK: Sage.
- Fontoura, L. H.. (2019). Choque de gestão petista? Repensando a relação do PT com a reforma gerencial. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(2), 362-383.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. (2006). *The discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. New Brunswick: Aldine transaction.
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo.
- Green, F. (1993). The determinants of training of male and female employees in Britain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55 (1), 103-122.
- Hanushek, E. A. & Kimko, D. D. (2000). Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations. *The American Economic Review*, 90(5), 1184-1208.
- Klering, L. R., Porsse, M. C. S., & Guadagnin, L. A. (2010). Novos caminhos da administração pública brasileira. *Revista Análise*, 21(1), 4-17.
- Lewis, M. W. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.

- Marques, F. C., Davoglio, G. R., Camara, M. R. G. D., Nascimento, S. P. D., & Ferreira, C. R. (2020). Comparação de eficiência entre as instituições de ensino superior públicas e privadas no desempenho acadêmico dos alunos concluintes em ciências econômicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, 54, 157-186.
- Melati, C., Janissek-Muniz, R. (2020). Governo inteligente: análise de dimensões sob a perspectiva de gestores públicos. *Revista Administração Pública*, 54(3), 400-415.
- Mello, J. C. C. B. S., Ângulo-Meza, L., Gomes, E. G., Fernandes, A. J. S., & Biondi, L. (2008). Estudo não paramétrico da relação entre consumo de energia, renda e temperatura. *IEEE Latin America Transactions*, 6(2), 153 - 161.
- Miles, M. B., Huberman, M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. 3 ed. United States of America: SAGE.
- Moutinho, J. A. & Junior, R. R. (2020). Gestão de projetos no contexto público: mapeamento do campo de investigação. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1260-85.
- Nico, L. S., Bocchi, S. C. M., Ruiz, T., & Moreira, R. S. (2007). A Grounded Theory como abordagem metodológica para pesquisas qualitativas em odontologia. *Temas Livres, Ciênc. saúde coletiva*, 12, (3), 789-797.
- Parente, P. H. N., Maria, C. C., Dutra, R. S., & Paulo, E. (2021). Eficiência e produtividade nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 13(1).
- Peña, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106.
- Patterson, B. R. Bettini, L., & Nussbaum, J. F. (1993). *The Meaning of Friendship Across the Life-span: Two Studies. Communication Quarterly*, 41(2), 145-160.
- Prais, S. J. (1995). *Productivity, Education and Training: An International Perspective*. London: Cambridge University Press.
- Rezende, D. A. (2018). *Strategic digital city: concept and model*. In Proceedings of the 15th International Conference on Information Systems & Technology Management, São Paulo, SP, Brasil.
- Ribeiro, L. M. D. P., Pereira, J. R., & Benedicto, G. C. D. (2013). As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. *Anais do 37º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Rosano-Peña, C., Albuquerque, P. H. M., & Daher, C. E. (2012). Dinâmica da produtividade e eficiência dos gastos na educação dos municípios goianos. *Revista de Administração Contemporânea*, 16(6), 845-865.
- Ryan, G. W. & Bernard, H. R. (2003). Techniques to Identify Themes. *Field Methods*, 15(1), 85-109.
- Saldaña, J. (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (3 ed.). London: SAGE.
- Santana, V. A. M. & Zanardini, I. M. S. (2023). A construção de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação: as categorias de avaliação e qualidade da educação para a Unesco. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 8, 1-24.
- Shapiro, G., & J. Markoff. (1997). A Matter of Definition. In Roberts, C. W. (Ed.). *Text Analysis for the Social Sciences*, London, UK: Routledge.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with case studies. *Academy of Management Journal*, 50(1), 20-24.

Silva, L., Ferreira, M., Castro, M., Almeida, D., & Gonzalez, J. E. (2023). Governança Pública e Eficiência Municipal: um Estudo a Partir das Decisões do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia no período 2009-2015. *Revista De Contabilidade Da UFBA*, 17(1), e2125.

Silva, N. M. E. (2022). Grounded theory para iniciantes: Contributo para a investigação em educação. *Cadernos de Pesquisa*, 52, e08563.

Sousa, M. G., Santos, C. M. V., Alves, A. T., & Filho, M. M. C. (2021). Uma análise da eficiência dos gastos públicos com educação nos municípios do Estado do Amazonas no período de 2013 a 2017. *Revista Ambiente Contábil*, 13(1), 222-243.

Suddaby, R. (2006). From the editors: What grounded theory is not. *Academy of Management Journal*, 49(4), 633-642.

APÊNDICE A

CÓDIGOS IDENTIFICADOS APÓS APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA CODIFICAÇÃO NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS COM OS GESTORES:

1. Eficiência no ensino
2. Eficiência na pesquisa
3. Eficiência na extensão
4. Eficiência percebida
5. Comparação com o IFES
6. Comparação com outras IFEs
7. Falta de estrutura
8. Falta de recursos
9. Falta de integração com a comunidade
10. Mau uso dos recursos
11. Ineficiência percebida
12. Falta de comprometimento
13. Pouca liberdade de ação
14. Falta de planejamento
15. Problemas de relacionamento
16. Desmotivação do colaborador
17. Desconhecimento de eficiência
18. Comparação com o IFES
19. Comparação com outras IFEs
20. Conhecer a organização
21. Saber fazer
22. Tempo de serviço
23. Custo da eficiência
24. Forma de motivar
25. Propostas para o futuro
26. Liderar para a eficiência
27. Gestor eficiente
28. Legalidade
29. Estrutura Organizacional e hierarquia
30. Controle e estabilidade
31. Processos ultrapassados
32. Leis que dificultam
33. Falta de flexibilidade