

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA

Maria Inês Nava Azevedo

**O PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NA
PERSPECTIVA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO E DA GESTÃO
SOCIAL - UM ESTUDO DO ACESSO AOS CURSOS DE
GRADUAÇÃO DO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS.**

Florianópolis
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA

Maria Inês Nava Azevedo

**O PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NA
PERSPECTIVA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO E DA GESTÃO
SOCIAL - UM ESTUDO DO ACESSO AOS CURSOS DE
GRADUAÇÃO DO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Mário de Souza Almeida

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Azevedo, Maria Inês Nava

O Programa de Ações Afirmativas da UFSC na perspectiva do novo serviço público e da gestão social - um estudo do acesso aos cursos de graduação do Centro de Ciências Agrárias [dissertação] / Maria Inês Nava Azevedo ; orientador, Mário de Souza Almeida - Florianópolis, SC, 2013.

180 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Administração Universitária. 2. Universidade Pública, Gestão Social, Novo Serviço Público, Ações Afirmativas. I. Almeida, Mário de Souza . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Maria Inês Nava Azevedo

**O PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA NA
PERSPECTIVA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO E DA GESTÃO
SOCIAL - UM ESTUDO DO ACESSO AOS CURSOS DE
GRADUAÇÃO NO CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS.**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
“Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós
Graduação em Administração

Florianópolis, 17 de janeiro de 2013.

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mário de Souza Almeida
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Irineu Manoel de Souza
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Luís Moretto Neto
Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Ao bom Deus, sempre presente nesta caminhada, minha escolha, meu guia espiritual, minha condição humana.

À família que construí com base nos parâmetros mais sagrados do amor: Meu marido Márcio Antônio de Azevedo que há trinta anos compartilha as vicissitudes da vida e a orientação dos três filhos: Paola, Larissa e Márcio Júnior, aos quais dedicamos o melhor do nosso tempo livre e não livre, por termos a compreensão de que vale a pena. Por eles, e por causa deles, ingressei no Mestrado.

Ao Diretor e Vice-Diretor do Centro de Ciências Agrárias da UFSC, Prof. Dr. Edegar Roberto Andreatta e Prof. Dr. Ernani Sebastião Sant'Anna, respectivamente, pela oportunidade e estímulo à capacitação.

À Chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Profa. Dra. Edna Regina Amante e ao Subchefe Prof. Dr. Luiz Henrique Beirão pelo grande incentivo à minha permanência no Mestrado.

Ao meu professor orientador, Prof. Dr. Mário de Souza Almeida, por acreditar em meu potencial para a pesquisa científica, por me estimular na continuidade do trabalho e pela paciência e disposição na orientação.

Ao Professor Dr. Paulo Otolini Garrido, que extrapolou seu horário de trabalho para me receber e dirimir minhas dúvidas, e pela direção que deu ao meu trabalho com sua preciosa coorientação, num momento de muitas incertezas.

Ao Professor Dr. Luís Moretto Neto meu guia iluminado e exemplo de mestre na construção do saber.

Ao Professor Dr. Pedro Mello, Coordenador do PPGAU, pela forma brilhante na gestão do programa e pelo estímulo à minha carreira e à conquista do mestrado.

A todos os Professores do Programa que ajudaram na construção desta e de outras dissertações, com o conhecimento que colocaram à nossa disposição com propriedade científica, ética e moral.

Ao doutorando Alessandro Cassoli do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSC/CCH e pesquisador do INCTi, pela presteza na compilação parcial dos dados da pesquisa discente.

À primeira Turma do PPGAU pela amizade e parceria.

Não ocorreram grandes mudanças estruturais na universidade, nos últimos mil anos. O papel da universidade pouco mudou. No entanto, a realidade da situação social do mundo, bem como os avanços dinâmicos em termos de informação, conhecimento e novas técnicas de comunicação e educação evidenciam a necessidade de uma revolução no conceito de universidade. Cristovam Buarque, 2003.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar a percepção dos gestores com relação ao acesso à graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Programa de Ações Afirmativas (PAA), na perspectiva do novo serviço público, da gestão social e com enfoque no Centro de Ciências Agrárias, no período de 2007.1 a 2011.2. É uma pesquisa com abordagem qualiquantí e que aplica as perspectivas do novo serviço público na concepção de Denhardt e Denhardt (2000) e da gestão social que foi avaliada a partir do quadro sinóptico de Pimentel e Pimentel (2010). As ações afirmativas do Brasil definem-se como um conjunto de políticas públicas ou privadas de caráter compulsório, visando combater principalmente a discriminação racial. Para avaliar as políticas propostas para o PAA na administração da UFSC, fez-se uma delimitação da pesquisa, em vista da complexidade institucional, que ficou restrita aos gestores do Centro de Ciências Agrárias e com a participação de representantes no Conselho Universitário (docentes e discente da UFSC) em exercício no ano de 2007. Para estabelecer a dimensão do novo serviço público, nesta pesquisa, foram adaptadas as perspectivas de Denhardt e Denhardt (2000) em consonância com os preceitos que ofereciam maior aderência ao PAA e, assim, permitiram identificar como ocorreu a gestão nas categorias de análise contempladas por este modelo: fundamentos teóricos metodológicos; concepção de interesse público; mecanismos para realizar objetivos políticos; *accountability* e estrutura organizacional. No que se refere à dimensão Gestão Social, a adaptação das categorias de análise de Pimentel e Pimentel (2010) se deu em três linhas: comunicação, processo decisório e autonomia e poder. Os resultados mostram que há predominância das bases teóricas da velha administração pública na implementação e condução do PAA, com presença mesclada de perspectivas novo serviço público, nas categorias fundamentos teóricos metodológicos, *accountability* e estrutura organizacional. A gestão social aparece timidamente na concepção do PAA e perde espaço para a gestão estratégica, a qual predomina com a presença de processo decisório *top down*, comunicação monológica e vertical e submissão entre os atores envolvidos. No período de 2008.1 a 2011.2, somente 25% dos discentes oriundos de escola pública tiveram acesso aos cursos de graduação do CCA. No mesmo período 3,9% dos discentes autodeclarados negros tiveram acesso. Um indígena está matriculado no curso de Agronomia do CCA. Em pesquisa realizada sobre aceitação do programa de cotas da UFSC entre os

discentes, a preferência recai para a política de cotas a alunos oriundos de escolas públicas, com percentual de 59,8%, em detrimento das cotas raciais e de indígenas.

Palavras-Chave: Universidade Pública, Gestão Social, Novo Serviço Público, Ações Afirmativas.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the perception of managers regarding the access to graduation Programs at the Federal University of Santa Catarina (UFSC) through the Affirmative Actions Program (PAA), under the perspective of the new public service, social management and with focus at the Center of Agricultural Sciences, from 2007.1 to 2011.2. It is a research with a qualiquantitative approach that applies the perspectives of the new public service designed by Denhardt and Denhardt (2000) and of the social management, which was evaluated from the summary table of Pimentel and Pimentel (2010). Affirmative actions in Brazil are defined as a set of public policies or private compulsory character, mainly to combat racial discrimination. To evaluate the policies proposed to the PAA in the administration of UFSC, limits of the research were proposed, due to institutional complexity, and restricted to the managers of the Center of Agricultural Sciences with participation of the University Council's representatives (teachers and students UFSC) in exercise in 2007. To establish the dimension of the new public service, the perspectives from Denhardt and Denhardt (2000) were adapted for this research in accordance with the precepts with greater adherence to the PAA, thus, enabling the identification of how the management occurred in the categories of analysis contemplated by this model: theoretical and methodological fundamentals; conception of public interest; mechanisms to achieve political goals; accountability and organizational structure. Concerning the Social Management dimension, the adaptation of the categories of analysis of Pimentel and Pimentel (2010) occurred in three lines: communication, decision making and autonomy and power. Results show that there is a predominance of theoretical bases from the old public administration in the implementation and conduction of the PAA, mixed merged with perspectives of the new public service in the categories theoretical methodological fundamentals, accountability and organizational structure. Social management timidly appears in the design of PAA and loses its place to strategic management, which predominates with the presence of top-down decision-making, monological and vertical communication and submission among the actors involved. In the period from 2008.1 to 2011.2, only 25% of students coming from public schools had access to the undergraduate programs at CCA. In the same period 3,9% of students self-declared blacks had access. One indigenous is currently enrolled in the Agronomy course at CCA. In a research conducted about the acceptance

of UFSC's quota program between students, the preference is for a policy of quotas for students from public schools, with a percentage of 59.8%, over racial and indigenous quotas.

Keywords: Public University, Social Management, New Public Service, Affirmative Actions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cidadania Deliberativa dinâmica – figura ilustrativa ...	62
Figura 2 - Políticas Públicas e Gestão para o PAA na UFSC	125
Figura 3 - Matriculados no CCA por categoria de acesso	142
Figura 4 - Percentuais de ocupação de vaga no CCA.....	143
Figura 5 - Opinião discente sobre o PAA.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Perspectivas de análise do Serviço Público -Denhardt e Denhardt.....	52
Quadro 2- Tipos de gestão e suas categorias.....	66
Quadro 3- Sinopse da abordagem conceitual/principais autores.....	82
Quadro 4- Síntese das dimensões do Serviço Público/ Gestão.....	86
Quadro 5- Formação, tempo de gestão dos entrevistados.....	87
Quadro 6- Síntese dos critérios encontrados na pesquisa.....	140
Quadro 7- Raça/cor (critérios do IBGE) dos discentes pesquisados.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APUFSC- Associação de Professores da Universidade Federal de Santa Catarina.

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF: Constituição Federal

CCA: Centro de Ciências Agrárias

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNE: Conselho Nacional de Educação

CTEGC – Grupo de Trabalho de Etnia, Gênero e Classe (APUFSC)

CUn - Conselho Universitário

ENADE: Exame Nacional do desempenho dos estudantes

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FNDCT: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

ICTs: Instituições Científicas e Tecnológicas

IES: Instituições de Ensino Superior

INCTi – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino e na Pesquisa

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases

MEC: Ministério da Educação e Cultura

MCT: Ministério de Ciência e Tecnologia

ONGs: Organizações Não Governamentais

PAA – Programa de Ações Afirmativas

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PNE: Plano Nacional da Educação

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNB: Universidade de Brasília

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1.1 Objetivos	28
1.2 Justificativa	29
1.3 Estrutura do Trabalho	32
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	34
2.1 Universidade e Sociedade	34
2.2 Políticas Públicas para as universidades	41
2.2.1 <u>Decisões políticas nas organizações burocráticas</u>	46
2.2.2 <u>Pressupostos teóricos de Denhardt</u>	47
2.2.3 <u>Gestão Universitária</u>	53
2.2.3.1 <u>Desempenho Escolar</u>	55
2.3 Gestão Social	58
2.4 Preâmbulo Histórico das Ações Afirmativas	67
2.5 Políticas de Ações Afirmativas no Brasil	70
2.6 Argumentos Favoráveis e Contrários às Cotas	76
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	84
3.1 Abordagem, tipo de estudo	84
3.2 Amostra	87
3.3 Coleta das Informações	90
3.4 Limitação da Pesquisa	92
3.4.1 <u>Transcrição e análise das entrevistas</u>	93
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE	94
4.1 Programa de Ações Afirmativas na UFSC - o caso do CCA	94
4.1.1 <u>A UFSC em Números</u>	98
4.1.2 <u>O Centro de Ciências Agrárias: objeto de estudo</u>	99
4.2 Caracterização dos entrevistados	99
4.3. Estudo dos resultados da pesquisa	100
4.3.1 <u>Categoria de análise -Fundamentos Teóricos Metodológicos</u>	101
4.3.2 <u>Categoria de análise – Concepção de interesse público</u>	107
4.3.3 <u>Categoria de análise - mecanismos para realizar objetivos</u> ..	111
4.3.4 <u>Categoria de Análise – accountability</u>	113
4.3.5 <u>Categoria de Análise - estrutura organizacional</u>	116
4.3.6 <u>Categoria de Análise – comunicação</u>	120
4.3.7 <u>Categoria de Análise - processo decisório</u>	122
4.3.8 <u>Categoria de Análise: autonomia e poder</u>	128
4.3.9 <u>Categoria de Análise: PAA no CCA</u>	131
4.3.10 <u>Categoria de Análise: opinião</u>	133

4.4 Matriculados no CCA por categoria de acesso: 2008.1 a 2011.2.....	141
4.4.1 <u>A percepção discente com relação às cotas.....</u>	143
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
5.1 Recomendações para estudos futuros.....	152
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICE A - Questionário de pesquisa para entrevista dos gestores.....	166
APÊNDICE B - Questionário de pesquisa aplicado ao corpo discente.....	175
ANEXO A - Portaria 195/GR/2006 – Comissão interna e externa para o PAA.....	177

1 INTRODUÇÃO

Sob a ótica da complexidade, a instituição Universidade Pública, principalmente a brasileira, vive um momento em que a dicotomia entre a excelência de sua secular atividade e a necessidade de aproximação da sociedade, em vista do aumento das demandas sociais e das políticas públicas de acesso ao ensino superior, acentuou sua crise, conforme avaliação de Santos (2011). Este fenômeno é, talvez, um dos grandes desafios que a Universidade vem experimentando na sua constituição orgânica, na atualidade, reflexos da crise neoliberal que se impôs desde as duas últimas décadas do século XX, e que culminaram com as crises de hegemonia, de legitimidade e institucional.

Esta triangulação de crises da universidade foi preconizada por Santos (2011) e fundamenta-se na complexidade de sua constituição e na sucessão de fatores políticos, sociais, econômicos e culturais e, entre estes, a fragilidade de sua dependência financeira do Estado e pela condução contraditória de seus valores. Esta dimensão gerou a crise institucional da universidade pública: de um lado, a necessidade de autonomia para conduzir a produção do saber e, de outro, a necessidade de cumprir seu papel político e social em atenção à necessidade de democratização do ensino superior.

A expansão do ensino superior público ainda é acanhada para dar conta das exigências políticas públicas e sociais de democratização e de atendimento às reivindicações de igualdade de oportunidade para jovens oriundos das classes populares. Este cenário se configura em uma das faces da crise de legitimidade também propugnada por Boaventura Souza Santos (2011). A outra face da crise de legitimidade refere-se à “contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências” (SANTOS, 2011, p. 5). Esta crise culmina com a crescente desvalorização dos diplomas universitários.

Pressões externas obrigaram o país a estabelecer políticas públicas de caráter emergencial e inadiável para garantir o acesso às universidades dos excluídos. O relatório da UNESCO do ano de 1996, coordenado por Delors (1998)¹, e a Conferência Mundial contra

¹ Delors (1998) Título original do Relatório: Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twentyfirst - Century (highlights). Paris: UNESCO, 1998. Publicado pelo Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil, com o título: Educação: um tesouro a descobrir com o patrocínio da Fundação

racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, ocorrido em Durban no período de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 (Declaração de Durban), foram instrumentos impactantes no trato das questões de exclusão social, transformando-se em grande desafio ao governo brasileiro neste início do século XXI, cujo tema está cada vez mais presente nas agendas dos governos, nas discussões acadêmicas e, principalmente, entre dirigentes de instituições de ensino superior. É esse o sentido das ações afirmativas, e a implantação deste programa nas universidades visa atender as políticas compensatórias instituídas pelo governo.

Estas políticas compensatórias assumem caráter impositivo e, respaldadas no legalismo, afetam substancialmente a constituição política e orgânica da universidade e interferem nos processos decisório e de organização, provocando mudanças estruturais. Há que se considerar ainda a postura dos atores envolvidos numa organização complexa, como a universitária, que aponta para interesses conflitantes, contraditórios e divergentes, o que dificulta a implementação e a interação das várias dimensões destas políticas compensatórias pela abordagem *top down*².

Na visão de Sabatier (1986), compreende-se como política *top down* aquela que é elaborada pelo poder central, e instituída de cima para baixo, numa decisão política, com determinações legais que negligenciam o ambiente e os atores que devem executá-las, cujos entraves são inevitáveis, em vista da complexidade dos fatores organizacionais, culturais e dos modelos mentais que tendem a resistir às mudanças.

Corroborando Mariotti (2007, p.172) com a afirmativa expressa no parágrafo anterior, quando diz que “mudança não significa apenas modificar a superfície das coisas. Significa principalmente mudar o modelo mental”, o que redundaria em mudança de percepção de valores e de atitudes.

Na perspectiva da complexidade, as opiniões individuais fazem parte da natureza humana e são reforçadas pela pluralidade cultural, por isso os atores que conduzem a organizações complexas têm de fazer um grande esforço para mudar, o que implica na necessidade de pensar fora dos padrões. Muito mais fácil é “adotar um ceticismo obtuso que só

Faber Castell, uma parceria para promover uma educação de qualidade para todos no Brasil.

² *Top down*: de cima para baixo.

faz com que se consolidem os fundamentalismos e as ortodoxias” (MARIOTTI, 2007, p.173).

As ações afirmativas aparecem historicamente na Índia, quando ainda estava sob o domínio britânico, objetivando combater os preconceitos que excluam os *intocáveis*³. Em outros países, como se evidencia no corpo deste trabalho, o programa de ações afirmativas contemplou outras categorias sociais, como raça, etnias, castas religiosas, cadeiras em parlamento ou grupos autóctones.

Corroborando Medeiros (2005), ao afirmar que esta experiência de cotas para o ensino superior já teve lugar também nos Estados Unidos, na década de 60, em resposta do governo americano às mobilizações da população afro-americana e por necessidade de criar estímulos que pudessem promover a população negra, num momento de grandes conflitos raciais nas grandes cidades daquele país, após a morte de Martin Luther King.

O projeto de políticas de inclusão no Brasil é polêmico, principalmente com relação a cotas raciais para o ensino superior, com divergências que vão desde a afirmação de que não há discriminação racial em instituições de ensino, até alegações quanto à injustiça do benefício, pois sua efetivação contraria, a partir da visão do senso comum, os preceitos constitucionais, pois fere o princípio da igualdade conforme definido no seu Artigo 5º, pelo qual “todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza”.

Estas discussões têm mobilizado vários atores da sociedade envolvendo intelectuais, dirigentes de instituições de ensino, movimentos sociais, juristas e parlamentares. Portanto, o tema sobre políticas de ações afirmativas tornou-se assunto de destaque em todas as esferas da sociedade, na primeira década do século XXI, a década em que as reflexões sobre o tema foram acaloradas e ganharam espaço na mídia, embora este tema já tenha ocupado espaço de discussão preliminar no início da década de 1980, quando se exigia eficiência na aplicação dos recursos públicos para ampliar o acesso ao ensino superior.

³ *Os intocáveis* na sociedade hindu são aqueles que trabalham com atividades consideradas indignas, sujas, lidando com os mortos (animais ou pessoas) e outros empregos que requerem constante contato com aquilo que o resto da sociedade indiana considera abjeto e desagradável. São considerados individualmente imundos, impuros e, portanto, não podem ter contato físico com os 'não impuros', vivendo separados do resto das pessoas. *Revista Forum* (2011).

As políticas de ações afirmativas ou medidas compensatórias vêm causando muita polêmica na sociedade brasileira, principalmente no meio acadêmico que não vê necessidade da separação de cotas para alunos negros ou pardos. Um dos objetivos das ações afirmativas com o sistema de cotas é “eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar”, afirma GOMES (2005, p.55).

Adiciona ao seu discurso a definição de ações afirmativas como um conjunto de políticas públicas ou privadas de caráter compulsório, visando combater a discriminação racial ou de gênero [...] bem como corrigir ou mitigar os efeitos da discriminação (GOMES, 2005, p.53).

Já para alguns antropólogos, como Eunice Durham (USP), Peter Fry (UFRJ) e Yvonne Maggie (UFRJ), intelectuais de universidades brasileiras, e para a comunidade interna e externa à universidade, a desconsideração do mérito estudantil no vestibular se constitui em grande contradição, com estabelecimento de reservas de acesso ao ensino superior. É um novo processo com novas regras, uma postura mitigatória para permitir a inclusão e diminuir a desigualdade social.

No campo ideológico os discursos sobre cotas assumem duas grandes linhas de pensamento: os que são favoráveis às medidas afirmativas e os que são contrários. Este é o grande momento que surge para a universidade promover discussões internas sobre o colonialismo que persiste na nossa sociedade e que contribuem para o aumento da desigualdade econômica e racial e a manutenção velada da discriminação racial, muitas vezes silenciada.

Por outro lado, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 previa atingir a meta de 30% de jovens em universidades, e o número não passou de 14,4%. Acrescente-se a isso o fato de que as universidades particulares ainda absorvem a maioria dos jovens de baixa renda, enquanto aqueles de melhor poder aquisitivo encontram-se nas universidades públicas gratuitas. Cabe ilustrar que no período de 2005 a 2011 a população negra nos cursos de ponta da USP era inferior a 1% .

A questão da reserva de vagas nas Universidades Públicas está apenas no seu início, merecendo estudos mais aprofundados, os quais devem ser sustentados por uma análise das consequências vivenciadas por universidades que já implementaram o sistema de cotas e “não apenas em digressões intelectuais ou apaixonadas sobre o tema”, afirma Belisário (2011, p.1).

Este novo desenho organizacional, que é vislumbrado para o serviço público em oposição à velha administração pública, preconizado também por Denhardt e Denhardt (2000) está alinhado para que ocorra a

participação cidadã que, na concepção de Tenório (2012) pode ser denominado *cidadania deliberativa*. Este processo de mudança nas organizações públicas se apresenta de forma lenta e gradual, notadamente nas instituições de forte apego às crenças e à cultura, como as universitárias. Para mudar é imperativo ousar e destituir os modelos mentais que são resistentes.

O espaço de educação universitária, que é complexo por essência, transforma o homem e este o transforma. É na universidade que o pensamento complexo tem lugar, porque é o espaço do desenvolvimento humano, gerador do conhecimento, dos rituais do saber, das ideias, dos valores e da preservação cultural. Deve ser por excelência o espaço de equalização de oportunidades, respeitando a premissa de que as pessoas são desiguais no espectro que envolve a vida em sociedade.

Este contexto de mudança organizacional é fundamental neste estudo, sobretudo quando se tem a confirmação teórica de que todo processo de mudança em ambientes complexos é de difícil assimilação. A universidade é uma organização complexa, diversificada na sua composição orgânica e estrutural, com sistemas ideológicos paradoxais e conflitantes, culturalmente muito rica e conservadora nos seus costumes e nas suas crenças. É complexo mudar a forma de pensar e de agir dos atores que compõem o espaço universitário.

Este estudo está fundamentado nos pressupostos teóricos abordados no capítulo 2, cujo escopo está assim delimitado: A universidade como instituição pública, social e complexa a partir do referencial teórico de Boaventura de Souza Santos (2011), Pedro Demo (2008), Humberto Mariotti (2007), Edgar Morin (2002), Darci Ribeiro (1975, 2012), Cristovam Buarque (1989, 2003, 2005 e 2010), Marilena Chauí (2011); As políticas públicas, com referencial teórico Denhardt e Denhardt (2000), Denhardt (2012), Sabatier (1986); Gestão Social, *cidadania deliberativa*, critérios de análise com Guilherme Tenório (2002, 2005, 2008, 2012), Pinho (2009, 2010) Habermas (1997, 2003); Ações afirmativas no Brasil, a partir do referencial teórico de Joaquim Barbosa Gomes (2005), José de Carvalho (2004, 2005), Carlos Alberto Medeiros (2005), Eunice Durhan (2003, 2010), Peter Fry (2011). As políticas de acesso à UFSC foram analisadas na perspectiva das dimensões e critérios da Gestão Social preconizados por Pimentel e Pimentel (2010) e o novo serviço público preconizado por Denhardt e Denhardt (2000) e Paulo Garrido (2012), com o propósito de responder ao problema de pesquisa referido no último parágrafo desta introdução.

Somam-se a estas abordagens elencadas no parágrafo anterior as percepções de gestores do Conselho Universitário e do Centro de Ciências Agrárias a respeito do Programa de Ações Afirmativas, através de pesquisa. Para responder a um dos objetivos específicos, uma amostra discente dos cursos do Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) também foi pesquisada.

Diante deste quadro atual, aprofundar estudos sobre a legitimidade das políticas públicas de acesso ao ensino superior na perspectiva de uma universidade pública federal, parece importante e oportuno. Neste contexto tem-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Qual é a percepção dos gestores com relação ao Programa de Ações Afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina na perspectiva do *novo serviço público* e da *gestão social*, no que se refere ao acesso a cursos de graduação de um centro de ensino?

1.1 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a percepção dos gestores com relação ao acesso à graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Programa de Ações Afirmativas (PAA), na perspectiva do *novo serviço público*, da *gestão social* e a partir do Centro de Ciências Agrárias (CCA), no período de 2007.1 a 2011.2.

Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever as políticas públicas de acesso e o programa de ações afirmativas no país e na UFSC;
- b) Apresentar quadros comparativos de oferta de vagas por categoria de acesso e ocupação de vaga na UFSC/CCA no período de 2008.1 a 2011.2;
- c) Levantar a percepção dos discentes do CCA que tiveram acesso à UFSC pela Classificação Geral, oriundos de Escolas Públicas, Autodeclarados negros e indígenas, aqui denominado de categorias de acesso, a respeito do PAA nas universidades públicas federais;
- d) Analisar a gestão do acesso à UFSC sob a ótica dos critérios de análise da *gestão social* e do *novo serviço público*, com pesquisa aplicada a gestores da UFSC (Conselho Universitário no exercício em 2007 e gestores do CCA).

1.2 Justificativas

A sociedade deste início do século XXI depara-se com iniciativas de políticas públicas que vicejam mudanças, cujos alvos são a universidade pública e o indivíduo por ela excluído.

O estudo deste tema inclusão social é viável, pois tem sido amplamente debatido na academia na primeira década do século XXI. Por outro lado as políticas públicas, numa tentativa de compensar as desigualdades que alcançaram números vergonhosos para o país, lançaram programas para corrigir estas distorções, as quais parecem ter assumido um caráter de mitigação e sob a responsabilidade dos dirigentes das universidades.

A abordagem primeira deste trabalho tem de ser a gestão universitária e, como tal, procurou-se nas bases científicas as teorias que pudessem evidenciar os caminhos da administração utilizados na condução do Programa de Ações Afirmativas, o qual requer bases de gestão social consistentes para alcançar minimamente os objetivos a que se propõe o programa, tanto do ponto de vista institucional, quanto do bem-estar do indivíduo. Contudo, existe a dúvida sobre o modelo de gestão empregado na implementação deste programa e teoria da administração certamente poderá elucidar este questionamento.

A reflexão que se deseja sobre o PAA está pautada em duas perspectivas: da teoria do novo serviço público, em consonância com a proposta de análise de Denhardt e Denhardt e da gestão social, de Guilherme Tenório, o qual vem inspirando vários estudos, entre eles, o de Pimentel e Pimentel que culminou em um modelo de análise das políticas públicas que também foi utilizado neste estudo. Nestas duas bases teóricas encontrou-se o fundamento que mais se aproximou do tema escolhido para pesquisa. Estas bases expressam contemporaneidade no modo de ver a administração pública, fator que inspirou um novo olhar à gestão universitária e à complexidade do sistema educacional brasileiro na atualidade.

A educação é um bem importante que o Estado pode e deve oferecer legitimamente ao cidadão. Para o acesso ao ensino superior sempre foram exigidas regras que favoreciam a meritocracia. Com o PAA, tudo mudou repentinamente, suscitando vários questionamentos a acerca da condução do programa, que deve ser duplamente cuidadoso para não ferir suscetibilidades e não causar impacto organizacional (político, pedagógico).

Este estudo é importante, tendo em vista o acirramento do debate em torno das questões de cotas raciais para acesso ao ensino superior, com aprovação do Programa de Ações Afirmativas. Alguns estudiosos e pesquisadores como José Jorge de Carvalho, antropólogo da UnB, e João Feres Júnior (UERJ) defendem que esta política de cotas é uma forma de acabar com a exclusão no ensino superior; outros são radicalmente contra por entenderem que a proposta de cotas produz divisões perigosas, não promove a inclusão e nem reduz a desigualdade que existe no Brasil; é o que traduzem os antropólogos Eunice Durham (USP) e Peter Henry Fry (UFRJ).

Considera-se viável o estudo proposto, por ser o ambiente de atuação profissional da autora, e pela facilidade de acesso aos Departamentos de Ensino e Coordenadorias dos cursos de Agronomia, Aquicultura, Ciência e Tecnologia de Alimentos e Zootecnia, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina,

Este tema é oportuno, porque o aumento de vagas à educação pública superior se deve, em parte às políticas públicas de acesso, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado pelo Governo Federal em 2004, e que para o segundo semestre de 2012 distribuiu 90.311 bolsas de estudos para candidatos a cursos de graduação de 1.316 instituições particulares. Este programa, iniciado efetivamente no primeiro semestre de 2005, já colocou em cursos de graduação de instituições privadas um milhão de estudantes com bolsa integral ou parcial. Assim, ProUni, somado ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu), ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), à Universidade Aberta do Brasil (UAB) e à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, ampliam significativamente o número de vagas na educação superior, contribuindo para um maior acesso dos jovens à educação superior.

Adicionalmente, o Programa de Ações afirmativas, iniciado em 2004 no país, já teve aderência de 36 universidades federais até meados de 2012, das 56 existentes, com reserva de vagas para candidatos egressos da rede pública. Em algumas delas, a porcentagem de reserva chega a até 50% do total de vagas, caso da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), em Pernambuco, e da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), no Rio Grande do Sul. A UFSC mantém, desde o primeiro semestre de 2008, 20% de vagas de graduação para candidatos oriundos de Escolas Públicas, 10% para candidatos autodeclarados negros e nove vagas suplementares para autodeclarados indígenas.

No dia 26 de abril de 2012, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) validou a adoção de políticas de reserva de vagas para garantir o acesso de negros e índios a instituições de ensino superior em todo o país. O tribunal decidiu que as políticas de cotas raciais nas universidades estão de acordo com a Constituição e são necessárias para corrigir o histórico de discriminação racial no Brasil. Em dois dias de julgamento, o tribunal discutiu a validade da política de cotas raciais adotada pela Universidade de Brasília (UnB), em 2004, que reserva por dez anos 20% das vagas do vestibular exclusivamente para negros e um número anual de vagas para índios independentemente de vestibular.

A partir de agosto de 2012 todas as universidades federais de ensino superior foram obrigadas a programar o acesso com reserva de cotas para o vestibular de 2013.

Questões históricas fizeram da universidade uma entidade por muito tempo isolada das mazelas da sociedade, transformando-a num *locus* privilegiado desde os tempos coloniais, pois a finalidade de sua existência era o atendimento às elites econômicas e sociais. Por observação e por acompanhamento das questões políticas nacionais, percebe-se que, paulatinamente, este quadro do *ethos* acadêmico científico⁴ dá espaço a várias correntes ideológicas e de pensamentos conflitantes no Campus Universitário das Universidades Federais Brasileiras.

Impende, neste momento em que foi estabelecido um marco legal histórico, com a implementação do programa de ações afirmativas, analisar a condução deste processo de mudança, a partir de um recorte deste universo complexo. São múltiplos os aspectos que merecem análise na UFSC, sobretudo pela lógica multidisciplinar e pela dinâmica de atuação e de valores dos diferentes Centros de Ensino de que ela é constituída. Cada Centro de Ensino apresenta um universo diferente dos demais. É um espaço que propicia (ou não) múltiplas vivências e, por assumirem relevância de prioridades de forma excessivamente ambígua, decidiu-se eleger apenas um Centro de Ensino, como alvo desta pesquisa.

⁴*Ethos* da ciência “é o complexo de valores e normas efetivamente temperados que se consideram obrigatórios para o homem da ciência”. O universalismo, o desinteresse e o ceticismo, acrescidos de originalidade, individualismo e neutralidade emocional são normas básicas para o *ethos científico* (MERLON, 1964, p.543-544)

Conforme é evidenciado no capítulo de Metodologia desta pesquisa, o Centro de Ciências Agrárias (CCA) da UFSC foi o escolhido por ser o Centro de vivência da autora, que completou trinta e sete anos de ação e observação, em julho de 2012. De todo modo, a amostra pesquisada parte dos atores de um universo, mas não se desvincula do contexto em que vive o país, nesta questão de políticas inclusivas.

É um tema latente, complexo e árido. Apresenta-se como uma das grandes oportunidades de discussão na academia do Mestrado Profissional em Administração Universitária da UFSC. Pretende-se tratar este assunto por um caminho que mostre todas as questões sócio culturais imbricadas, nas tomadas de decisão e nas políticas públicas emergenciais, que culminaram com a adoção de reservas de vagas para o ensino superior, a um grupo excluído da sociedade, mesmo sabendo, de antemão, da complexidade das discussões em torno do tema, notadamente nas universidades públicas federais do país, com a ocorrência dos programas de ações afirmativas em implantação desde o ano de 2004.

Neste cenário complexo tem-se a percepção de que são importantes e necessários estudos contínuos e consistentes para avaliação permanente do impacto do Programa de Ações Afirmativas – PAA, implantado na UFSC a partir da Resolução Normativa no. 08/CUn/2007 publicada em 2007, quando foram alterados os critérios de ingresso no concurso vestibular do primeiro semestre de 2008, incluindo o sistema de cotas para candidatos de escolas públicas (20%), para negros (10%) e vagas adicionais para índios, em implantação progressiva até 2013.

Em 2012 novas políticas e novos critérios para cotas no ensino superior foram anunciadas pelo Governo Federal da forma como sempre tem sido nos últimos anos: abordagem *top down*.

Tem-se a oportunidade nesta pesquisa de conhecer o comportamento administrativo na condução do PAA, sob ótica dos gestores, e a percepção dos discentes do CCA sobre as cotas nas universidades públicas.

1.3 Estrutura do Trabalho

A estrutura do trabalho foi composta pelo capítulo 2 Fundamentação Teórico-Empírica: 2.1 Universidade e Sociedade; 2.2 Políticas Públicas e Gestão pública; 2.2.1 Decisões políticas nas organizações burocráticas; 2.2.2 Pressupostos de Denhardt; 2.2.3 Gestão

Universitária; 2.2.3.1 Desempenho Escolar; 2.3 Gestão social; 2.4 Preâmbulo histórico das ações afirmativas; 2.5 Políticas públicas de ações afirmativas no Brasil; 2.6 Argumentos Favoráveis e Contrários às Cotas.

Estes temas apresentam aderência ao objetivo que se pretende alcançar com a pesquisa entre os gestores. Eles são importantes porque acompanham de perto a gestão da UFSC e podem contribuir com suas opiniões e suas vivências, apontando os erros e os acertos na implementação e continuidade do Programa de Ações Afirmativas - PAA.

Na continuação tem-se a composição do Capítulo 3 com os Procedimentos Metodológicos, composto pelos subtítulos: 3.1 Abordagem, tipo de estudo e coleta; 3.2 Amostra; 3.3 Coleta das informações; 3.3.1 Transcrição e análise das entrevistas A Na sequência tem-se o Capítulo 4 e refere-se à apresentação da discussão e análise dos resultados obtidos, iniciado pelos títulos 4.1 Programa de Ações Afirmativas na UFSC – ocaso do CCA; 4.1.1 A UFSC em números; 4.1.2 O Centro de Ciências Agrárias; 4.2 Caracterização dos entrevistados; 4.3 Estudos dos resultados da pesquisa constituído de 10 subitens; 4.4 Matriculados no CCA; 4.4.1 Apercepção discente com relação às cotas. O Capítulo 5 expressou a conclusão deste estudo, bem como as recomendações de trabalhos futuros. Por fim, foram apresentadas as referências deste trabalho e os apêndices.

Esclarecida a estruturação do trabalho, a seguir apresenta-se a fundamentação teórico-empírica.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

A fundamentação teórico-empírica possibilita o resgate das bibliografias e estudos já realizados que se tornaram referência para o presente trabalho. Conforme Vergara (2007), este conjunto de estudos e bibliografias refere-se ao estado da arte, a qual permite contextualizar e dar consistência à investigação.

O objetivo deste capítulo é analisar a universidade no contexto político e social e no seu aspecto organizacional, com abordagem das políticas públicas e do serviço público, as perspectivas de gestão na implementação das Políticas de Ações Afirmativas e sua influência sobre a administração universitária, em especial da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Assim, para respaldar esta discussão, tem-se prioritariamente o título Universidade e Sociedade, com pressupostos teóricos que caracterizam sua constituição, sua organização, seu papel como instituição social, sua finalidade e suas crises de hegemonia, de legitimidade e institucional.

A Universidade aparece em primeiro plano porque é a gestão universitária que deve ser tratada neste estudo e os demais títulos estão de alguma forma imbricados à esta gestão e ao tema escolhido para esta pesquisa: Programa de Ações Afirmativas.

Desta forma, a fundamentação deste estudo foi estruturada em seis títulos: 2.1 Universidade e Sociedade; 2.2 Políticas Públicas e de Gestão. Este título apresenta dois Subtítulos: Gestão Universitária e Desempenho Escolar; 2.3 Gestão Social; 2.4 Preâmbulo Histórico das Ações Afirmativas; 2.5 Políticas de Ações Afirmativas no Brasil e 2.6 Argumentos favoráveis e contrários às cotas.

2.1 Universidade e Sociedade

Antes de tudo, a instituição universidade precisa ser aludida na sua função paradoxal e brevemente contextualizada nos aspectos histórico, cultural, educacional, social, político e administrativo, para que se possa discorrer sobre qualquer tema a ela relacionado. Vista de forma isolada, sua particularidade passaria a traduzir-se em reificação e sua essência se perderia, dada a complexidade de sua constituição.

Nesta perspectiva, Morin (2002, p.82) faz a seguinte indagação: “A universidade deve adaptar-se à sociedade ou a sociedade é que deve adaptar-se à Universidade?” Refere-se a este antagonismo como uma dimensão de complementaridade, onde uma remete à outra, e postula que ela deve adaptar-se à necessidade da sociedade contemporânea sem

perder a sua missão de conservação, transmissão e enriquecimento de um patrimônio cultural.

A complexidade da universidade está explícita na sua essência, no seu conceito e na sua função, conforme visão de (Morin, 2002, p.81), que afirma:

A universidade conserva, memoriza, integra, ritualiza uma herança cultural de saberes, ideias, valores; regenera essa herança ao reexaminá-la, atualizá-la, transmiti-la; gera saberes, ideias e valores que passam, então, a fazer parte da herança. Assim, ela é conservadora, regeneradora, geradora.

A universidade é uma instituição social, na conceituação de Chauí (2011), e as contradições da sociedade, com opiniões, atitudes e projetos conflitantes estão também refletidas no interior das instituições universitárias, conforme afirma:

A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade. Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma *prática* social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais (CHAUÍ, 2011, p. 1).

Na década de 1960, no Brasil, a universidade pública começou a experimentar as pressões sociais que buscavam a democratização do ensino superior. Oliven (2002) constata que neste período o sistema universitário brasileiro vivia uma inércia sob o controle de catedráticos vitalícios. Nesta década de 1960 foram criados grupos populares de cultura e campanhas de alfabetização de adultos, envolvendo jovens universitários, na tentativa de aproximar a universidade da sociedade, tornando o ensino superior mais democrático, em oposição ao projeto elitista herdado do passado, que persiste ainda no século XXI.

No discurso da universidade necessária, Ribeiro (1975) evoca a consciência crítica como elemento indissociável do papel da

universidade. Adiciona a essa premissa o fato de esta ser uma instituição social fundamental, permeada de ideologias e interesses divergentes e, portanto, essencialmente politizada, cuja missão primeira é a de nortear o desenvolvimento autônomo do país. O autor recusa o postulado do saber científico neutro e afirma, ainda, que a despolitização da universidade, além de posicioná-la submissa aos interesses e à lógica do poder, a impede de enxergar a condição de pobreza, atraso e subdesenvolvimento a que está submetida a sociedade brasileira. Conclui que a universidade tem um papel político fundamental na transformação da sociedade, o de “poder fazer”.

Adverte então que:

Isto jamais se conseguirá, como destacamos, despolitizando a universidade e, sim, contrapolitizando-a para que sirva aos interesses da grande maioria. Haverá resistência de todo tipo. Resistência ideológica, em nome duma falaz neutralidade das ciências, solenes advertências de que a abertura da universidade ao povo implicará, fatalmente, uma queda de nível de eficácia técnica e científica dos futuros egressos, reiteraões dramáticas sobre a necessidade de manter postura supostamente na Universidade, para que possa cumprir suas funções (RIBEIRO, 1975, p. 267).

Na avaliação de Santos (2011), as universidades públicas dos vários recantos do mundo viveram e ainda vivem três grandes crises, todas interligadas: a institucional, a de hegemonia e a de legitimidade.

A abordagem das três crises da universidade está contemplada na obra “A universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade”, de autoria do Sociólogo Português Boaventura de Souza Santos (2011), e faz parte de um documento apresentado num debate em Brasília, sobre reforma universitária, quando era Ministro da Educação Dr. Tarso Genro. É um texto que apresenta a universidade sob vários aspectos, desde a crise neoliberal, e merece intensa discussão. Porém, neste estudo, apresenta-se uma síntese das três crises.

No momento em que a universidade se vê pressionada a dividir sua competência secular com outros setores da sociedade surge a crise hegemônica. Esta é a visão de Santos (2011) para uma das crises. Este cenário resulta em constante paradoxo institucional, pois ao mesmo tempo em que possibilita rupturas epistemológicas e abertura para

compreensão de novos valores culturais, resiste a novas formas organizacionais e prende-se a estruturas ultrapassadas de gestão.

Adverte Santos (2011) que essa crise de hegemonia está associada a atribuições funcionais contraditórias: de um lado, desde a Idade Média, a universidade é a produtora da mais alta cultura e formadora das elites do pensamento científico e tecnológico; de outro, tem a incumbência de formar mão de obra qualificada, em função das políticas neoliberais. A incapacidade de desempenhar satisfatoriamente essas duas funções desencadeia outra crise.

A crise da legitimidade fundamenta-se pela perda de consenso dentro das universidades. É o que também afirma Santos (2011), cuja contradição entre a hierarquia do saber, restrita a uma minoria, confronta-se com as exigências sociais e políticas que buscam direitos à educação, respaldados na expressão da constituição de 1988, e pela necessidade de democratização do ensino superior com garantia ao cidadão, de acesso, independente de sua classe social.

A luta pela legitimidade da universidade pública, ainda segundo Santos (2011), passa necessariamente por cinco domínios essenciais: o acesso; a extensão; a pesquisa-ação; a ecologia dos saberes; e a manutenção da universidade e da escola pública. Não apoia a criação de uma nova instituição por acreditar que basta ampliar a democracia interna e externa. Reafirma que a universidade precisa converter-se em um espaço onde os diferentes saberes dialoguem na busca de respostas aos problemas multifacetados da humanidade, fortalecendo seu papel estratégico na formulação de novos projetos nacionais, de cooperação em todos os espaços sociais e de democratização.

A decisão do Estado em reduzir seu compromisso político com as universidades e com a educação em geral, reduziu automaticamente em crise institucional da universidade pública, ou aprofundou a já existente na avaliação de Santos (2011). Esta crise tem raiz na perda de prioridade do bem público universitário, nas políticas públicas, e pela sua descapitalização com os cortes orçamentários, induzido pelo modelo de desenvolvimento econômico denominado de neoliberalismo ou globalização neoliberal. Este cenário promoveu a abertura ao setor privado para produzir o bem público, e as leis do capitalismo deram as diretrizes da educação superior. “A concentração na crise institucional foi fatal para a universidade” (SANTOS, 2011, p.7-8).

Na atualidade, o clamor pela democratização do acesso ao ensino superior assume dimensões que acentuam as crises da universidade, esclarece Santos (2011), e complementa que o apelo à democracia externa da universidade é ambíguo,

porque é feito por grupos sociais diferentes com interesses contraditórios. Por um lado vem do mercado educacional [...] para justificar a necessidade de ampliar o acesso à universidade [...] ou para defender maior aproximação da indústria. [...] por outro lado, o apelo à democratização externa provém das forças sociais progressistas [...] provém sobretudo de grupos historicamente excluídos que reivindicam hoje a democratização da universidade pública. O modelo pluriversitário, ao assumir a contextualização do conhecimento e a participação dos cidadãos ou comunidades enquanto utilizadores e mesmo coprodutores de conhecimento, leva a que essa contextualização e participação sejam sujeitas a regras que tornem transparentes as relações entre a universidade e o seu meio social e legitimem as decisões tomadas no seu âmbito (SANTOS, 2010, p.75-76)

Neste contexto, as universidades públicas continuam sendo desafiadas, com exigências cada vez maiores, na avaliação de Santos (2011), tanto por parte da sociedade como do Estado. Os atores internos que compõem a universidade, por sua vez, parecem não estar preparados para responder aos complexos desafios que as mudanças preconizam. Responder à sociedade sobre “sua função social é uma das vias de democracia participativa para o novo patamar de legitimidade da universidade pública” (SANTOS, 2010 p.77).

A complexidade da universidade é reflexo da complexidade do comportamento social e do jogo de poder e de opressão a que está sujeita a grande maioria da sociedade. Neste contexto expressa Santos:

Assim se naturalizou um sistema de poder, até hoje em vigor, que, sem contradição aparente, afirma a liberdade e a igualdade e pratica a opressão e a desigualdade. Assentes nesse sistema de poder, os ideais republicanos de democracia e igualdade constituem hipocrisia sistêmica. Só quem pertence à raça dominante tem o direito (e a arrogância) de dizer que a raça não existe ou que a identidade étnica é uma invenção. O máximo de consciência possível dessa democracia hipócrita é diluir a discriminação racial na discriminação social. Admite que os negros e os indígenas são discriminados porque são pobres para não ter de admitir que eles são pobres porque são negros e

indígenas. Uma democracia de muito baixa intensidade. A sua crise final começa no momento em que as vítimas da discriminação se organizam para lutar contra a ideologia que os declara ausentes e as práticas que os oprimem enquanto presenças desvalorizadas. (SANTOS, 2012, 1)

Estes temas complexos, conforme citação de Santos (2012, p.2) não podem passar incólumes e devem ser discutidos nas universidades. Ainda ressalta que somente a vontade de todos e, principalmente, dos agentes públicos poderá promover a virada *descolonial*. *Esta virada só ocorrerá se o racismo for confrontado por uma vontade política “desracionalizante” firme e sustentável.*

Buarque (1989) também pontua estes problemas sociais e assevera que a universidade deve superar este “sentido elitista vesgo e o espírito maniqueísta” para permitir o debate de grandes temas que interessam à sociedade, diminuindo o descompasso existente entre elas. Nestes novos tempos, deve renovar-se e livrar-se de estruturas arcaicas para contribuir decisivamente com os projetos políticos do país, evidenciando a sua função social na busca do bem-estar de um número cada vez maior do grupo de excluídos do sistema educacional.

Na década 1990, Ribeiro (2012) enfatizava ser necessário e indispensável para o Brasil o empreendimento de grandes esforços de toda a sociedade e em todos os recantos do país, visando alcançar algumas metas mínimas no campo da educação popular, a exemplo do que ocorrera com os povos que acertaram realizando suas potencialidades.

Buarque (2011) adverte em seu depoimento, que todo aquele que está na universidade precisa pensar em mudança contínua para promover o diferente, e conclui:

A universidade brasileira passa a impressão de que desconhece as mudanças que estão ocorrendo no mundo nos últimos 30 anos, e se contenta com uma estrutura criada por militares e pensada por norte-americanos. [...] Cada país precisa e procura fazer a reforma de sua universidade, mas tudo indica que o Brasil será um dos últimos a fazê-lo. Da mesma forma, esteve entre os últimos a abolir a escravidão, a fazer a reforma agrária, a implantar um regime republicano, a colocar todas as crianças na escola, a alfabetizar seus adultos. Um país onde a elite dirigente se nega a mudar, com medo de perder os privilégios, e cooptou os

universitários para o medo das mudanças na sua instituição [...] A reforma universitária tem de ser completa, ou será uma farsa de reforma (BUARQUE, 2011, p.17-18).

A educação brasileira continua desigual, porque a distribuição de renda é desigual. Assim a exclusão foi mantida por muito tempo e o acesso ao ensino superior gratuito continuava contemplando uma fatia privilegiada da sociedade, até o momento em que políticas públicas compensatórias impuseram a desordem na ordem estabelecida da organização, numa referência ao conceito de complexidade de Morin (2002), transcendendo a ideia de permanência, constância, estabilidade e imutabilidade, com desvios e alteração dos processos até então adotados pela instituição universitária.

Adiciona-se a este contexto a complexidade da mentalidade humana em relação aos fatos sociais, a vida em sociedade, as relações e a ideia de que universidade não pode ser desvinculada da sua pluralidade e de seu mundo multifacetado. Corrobora com este pensamento Mariotti (2007), quando afirma:

[...] Sabemos que todos os seres vivos são sistemas complexos. [...] Na lógica binária, simplificar e rotular são passos indispensáveis às iniciativas de exclusão. A racionalização, por exemplo, é uma forma de simplificação que tenta excluir os sentimentos, as emoções, a intuição e a subjetividade. [...] Simplificar além do razoável e necessário significa dividir, separar, desligar de modo a que a reconstituição se torne muito mais difícil ou impossível. Implica reduzir de modo irreversível os sistemas a peças isoladas e, quando isso não for viável, simplesmente tentar eliminá-los, como se faz mediante a violência e a exclusão social (MARIOTTI, 2007, p. 166).

Esta introdução ao pensamento complexo de Mariotti é apenas uma observação que serve de alerta, nesta cultura de reducionismo, quando são implementados programas imediatistas para solucionar problemas sociais e de exclusão e envolve a relação entre a universidade e a sociedade.

Com o intuito de subsidiar o debate sobre a gestão universitária, especialmente no que diz respeito a sua função no serviço público, cabe uma explanação a cerca da gestão pública e das políticas públicas, que interferem no papel da Universidade frente à sociedade.

2.2 Políticas Públicas para as universidades

Sem a intenção de avançar este estudo no campo histórico da administração e das políticas que regem o serviço público, recorre-se à Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), para compreensão de alguns avanços teóricos da gestão pública e de políticas públicas, cuja conceituação está alinhada à afirmação de que é bem mais ampla do que a noção de um plano ou programa institucional, porque envolve muitos processos para a realização dos objetivos do governo.

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da educação – LDB, número 9.394 de 1996, (BRASIL, 2011) surgem novos princípios e desafios para a Educação Superior. Neste momento as universidades brasileiras poderiam promover profundas mudanças para melhor interagir com a sociedade, a partir desta Lei, mas a sua complexidade não permitiu sair imediatamente do marasmo para promover as mudanças, principalmente de ordem cultural, que a sociedade aguardava.

Algumas transcrições parciais da LDB no parágrafo seguinte têm importância por traduzir a organização da universidade e suas atribuições e competências. Conforme o artigo 52, “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. São caracterizadas pela produção intelectual institucionalizada de temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional. Deve compor em seu quadro um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e em regime de tempo integral.

Em seu Art. 54, afirma que

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (BRASIL, 2011).

No Art. 53 reafirma o seu exercício autônomo:

No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e,

quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: criação, expansão, modificação e extinção de cursos; ampliação e diminuição de vagas; elaboração da programação dos cursos; programação das pesquisas e das atividades de extensão; contratação e dispensa de professores.

No entanto, Romano (2008) afirma que não existe efetivamente autonomia das instituições estatais e civis diante dos governos, e complementa com a afirmação de que nos campi federais

imperava o modelo oposto ao da autonomia. A centralização dos recursos financeiros e humanos no governo federal afasta as veleidades de controle acadêmico autônomo. O reflexo mais evidente do mimetismo entre o poder federal e as suas escolas superiores é a excessiva concentração

das decisões no setor executivo do *campus*. Antes de refletir sobre a administração universitária, portanto, vale inspecionar a prática política nacional, que ignora a vida autônoma das unidades basilares da federação. A autonomia das universidades não vai além da letra grafada na Constituição de 1988 ou de iniciativas sem maior peso [...] em todo o Brasil não existe, de fato e de direito, autonomia universitária. Os *campi* são dirigidos de maneira centralizada, a partir do MEC (ROMANO, 2008, p. 49).

Sem autonomia, complementa Romano (2008, p.57) que os governantes estaduais, os prefeitos e reitores “são apenas um elo da imensa cadeia do favor que rege a vida política nacional”. Ele não vê perspectiva de mudança desta forma de poder que centraliza todas as decisões de políticas públicas, notadamente das universidades, nos gabinetes do Executivo Federal.

Esperava-se que efetivamente a LBD representasse avanços no sentido de construção de uma sociedade democrática, com igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior. Esta perspectiva não se confirmou de imediato, porque a grande maioria dos gestores e dos atores envolvidos no contexto educacional não compreenderam que a Lei suscitava mudanças profundas.

A política pública mais recente, para promover o acesso por cotas, e que provocou uma mobilização interna nas universidades federais, com elaboração de projetos para aumento de vagas e fortalecimento das universidades, foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2011). A adesão surgiu como única alternativa de alocação de recursos nas universidades públicas federais.

São objetivos do REUNI:

Garantir às universidades as condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior; assegurar a qualidade por meio de inovações acadêmicas; promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, a educação básica e a educação profissional e tecnológica; e otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das instituições federais de educação superior (BRASIL, 2011, p.3).

O REUNI (BRASIL, 2011, p.1) apresentou dezoito dimensões que constaram do plano de reestruturação das universidades que aderiram ao Programa, respeitando a especificidade de cada instituição. São elas:

- a) Ampliação da oferta de educação superior pública;
- b) Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- c) Redução das taxas de evasão;
- d) Ocupação de vagas ociosas;
- e) Reestruturação acadêmico-curricular;
- f) Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade;
- g) Reorganização dos cursos de graduação;
- h) Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada;
- i) Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos;
- j) Previsão de modelos de transição, quando for o caso;
- k) Mobilidade intra e interinstitucional;
- l) 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;
- m) Compromisso social da instituição;
- n) Políticas de inclusão;
- o) Programas de assistência estudantil;
- p) Políticas de extensão universitária;
- q) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação;
- r) Articulação da graduação com a pós-graduação: expansão qualitativa e quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.

Resgata-se mais uma vez a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), em seu Art. 37, que faz alusão ao objetivo da administração pública que deve ser o interesse público. A gestão de uma instituição pública, entre elas a universidade, deve obrigatoriamente seguir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Visto sob esta

ótica, as características da atual gestão pública são aquelas encontradas na Constituição de 1988.

No ensino público superior do Brasil encontram-se os reflexos das políticas públicas brasileiras implementadas ao longo da sua história. Santos (2011) ressalta a influência de organismos internacionais e da política pública neoliberal que deram novos rumos ao ensino superior público brasileiro e a sua gestão.

Na concepção de Boneti (2007), o Estado repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder.

Ele assim conceitua:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p.74).

Com base em pressupostos epistemológicos e com referencial teórico de Ramos, Garrido (2012) defende que no contexto da administração pública e na busca do desenvolvimento de uma nova administração é imperativo que o sistema político seja mais sensível e responsável com relação as necessidades dos cidadãos. Os valores humanísticos devem acompanhar o administrador público para permitir a participação cidadã.

No entanto, conforme citado por Santos (2011), Tenório (2008) Guerreiro Ramos (1981), as instituições de ensino superior passaram a operar centradas no mercado, sendo guiadas pela lógica da “racionalidade instrumental onde o mercado tende a transformar-se na força modeladora da sociedade” (RAMOS, 1981, p. 14). Neste contexto, a criação de cursos, a composição curricular e formação do indivíduo seguem a mesma lógica. Forma o cidadão para o mercado, e este vai atuar na sociedade de acordo com os pressupostos que lhe foram socializados na academia.

Em linhas gerais, a gestão universitária apresenta características do modelo de gestão pública presente no país com vertentes da administração gerencial, que preza a eficácia e eficiência, e com

abordagem de gestão estratégica e em consonância com as políticas públicas emanadas do poder central.

2.2.1 As decisões políticas nas organizações burocráticas

Para compreensão da dinâmica e do processo de formulação de políticas públicas, e os conflitos delas decorrentes, impende conhecer algumas perspectivas teóricas sobre o processo de implementação destas políticas aliado ao modelo de organização das instituições públicas

A burocracia, longe de significar apenas uma forma de organização ou de administração, é caracterizada por um sistema social de dominação e de subordinação.

É nesta linha que Motta (1986) argumenta que a lógica burocrática é, em última análise, alienante e irracional, pois a sua suposta racionalidade está referenciada apenas no escopo limitado do controle hierárquico e na finalidade de acumular capital, e não em quaisquer parâmetros de avaliação mais amplos de retorno social ou efetividade. Na administração pública do Brasil tem imperado muito mais a utilização instrumental e estratégica da razão em função do interesse do mercado, em detrimento das aspirações de demandas sociais.

Com esta concepção Motta e Bresser Pereira (2004, p.13) conceituam:

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo.

Para o processo decisório em organizações burocráticas, Sabatier (1986) refere-se a duas abordagens utilizadas na implementação de políticas públicas: *top down* e *bottom up*. A característica essencial de uma abordagem *top-down* é que ela começa com uma decisão política por parte do governo. O autor postula que o modelo *top-down* está relacionado aos mecanismos de controle sobre os agentes que o implementam. A abordagem *bottom-up* surge como uma crítica à abordagem *top-down* e, diferentemente dessa, não enfatiza as diferentes etapas no processo da formação da política.

Na perspectiva de Subirats (1994), os modelos baseados nesta visão *top down* não conseguem ser fiéis à realidade, uma vez que os programas nunca são perfeitos; os objetivos são múltiplos, contraditórios e ambíguos; as administrações nunca são transparentes ou racionais; a sociedade é, muitas vezes, hostil e contraditória aos programas propostos.

De acordo com Howlett e Ramesh (2003) o principal problema da abordagem *top down* é a ênfase excessiva dada aos decisores políticos de alto escalão, os quais atuam apenas marginalmente na implementação, se comparados aos funcionários/gerentes de nível intermediário.

Corroborando Paul Sabatier (1986) ao afirmar que esta abordagem *top-down* é implementada de cima para baixo e começa com uma decisão política por parte do governo, ou pela autoridade que tem controle sobre o processo. Estas decisões políticas sempre têm início na cúpula do governo, negligenciando os atores do processo no momento da implementação.

2.2.2 Pressupostos Teóricos de Denhardt

Após explanação sobre a formulação de políticas públicas, é importante dar enfoque ao ambiente organizacional para o qual são direcionadas as políticas públicas.

Neste sentido, para compreender de que forma tem sido a condução da gestão pública no Brasil e no mundo, busca-se o referencial teórico de Denhardt (2012), cujo estudo conclui que há um século a administração privada ou de negócios serviu de modelo para a administração pública. Esta tese reforça um dos aspectos da dificuldade de mudança do modelo organizacional para aproximação dos processos democráticos.

Dada a delimitação do escopo deste trabalho, a introdução do tema gestão pública neste título tem ênfase da abordagem teórica de Denhardt e Denhardt (2000) e Denhardt (2012), na perspectiva de três modelos de administração: a *Velha Administração Pública*, que é o modelo de Estado assistencial no qual a administração é guiada pelos parâmetros burocráticos; a *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que se orienta pelo modelo das instituições privadas; e o *Novo Serviço Público* que, na conceituação de Salm e Menegasso (2009, p.98), é um modelo com propostas que podem produzir e coproduzir o bem público, numa perspectiva de complementaridade entre os modelos elencados.

Em consonância com a linha de pensamento deste estudo, dá-se enfoque teórico ao modelo do Novo Serviço Público proposto por Denhardt (2012, p.254), inspirado na teoria política democrática, na perspectiva que alinha preocupação e conexão entre cidadãos e seus governos, com abordagens alternativas à gestão e ao desenho organizacional. Para esta proposta do *Novo Serviço Público*, é necessário que o gestor público - administrador - enxergue o cidadão como cidadão, e não meramente como um consumidor de bens e serviços públicos, como preconiza a lógica de mercado.

Denhardt (2012) apresenta sua visão de cidadania:

cidadania democrática vê o indivíduo compartilhando o autogoverno de uma forma muito mais ativa. O papel do cidadão é olhar para além do autointeresse, é enxergar o interesse público mais amplo; é um papel que toma uma perspectiva mais abrangente e de longo prazo. Esta cidadania democrática cobra muito mais do indivíduo [...] requer conhecimento dos problemas públicos e também senso de pertencimento, interesse pelo todo, laços morais com a comunidade cujo destino está em jogo. O compartilhamento no autogoverno exige, portanto, que os cidadãos possuam, ou venham adquirir, certas qualidades de caráter, ou virtudes cívicas (DENHARDT, 2012, p. 255).

A escolha deste modelo está calcada na forte presença de princípios que valorizam o cidadão, cujo escopo apresenta pressupostos epistemológicos que seguem a mesma linha filosófica da gestão social, o que dá melhor orientação para a análise em perspectiva.

Para o esboço do *Novo Serviço Público*, Denhardt (2012, p.265) apresenta pressupostos teóricos que promovem a dignidade e o valor deste serviço. Em outra dimensão, reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público com perspectivas que dão nova abordagem política, e também semântica, para a administração pública, as quais se distanciam ou contrariam os princípios preconizados na *Velha Administração Pública* e na *Nova Gestão Pública*.

Para o *Novo Serviço Público*, Denhardt (2012, p.265-268) estabelece sete princípios-chave como valores para a administração pública. Este esboço com princípios voltados aos interesses do cidadão é uma alternativa que se opõe à velha administração pública:

a) **Servir cidadãos, não consumidores** – o serviço público para o cidadão equivale ao exercício da cidadania e não pode ser

entendido como um mero serviço ao consumidor. Visto nesta dimensão, as políticas públicas na prática devem considerar como premissa básica o atendimento às necessidades e aos interesses do cidadão;

b) **Perseguir o interesse público** - as estratégias do administrador público não podem ser confundidas com as estratégias do administrador privado. A primeira deve pretender alcançar o bem comum da sociedade; a segunda visa o lucro. Neste quadro de estratégias díspares, os servidores públicos devem ter a compreensão das diferenças entre os propósitos do público e do privado e, acima de tudo, preparo adequado na condução dos interesses coletivos. O administrador público deve perseguir constantemente o alcance de soluções dos problemas públicos com critérios de equidade, sem se descuidar das normas democráticas de justiça;

c) **Dar mais valor a cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo** O papel do administrado do novo serviço público não é remar ou dirigir os consumidores, mas servir os cidadãos. O papel do servidor público junto aos cidadãos é tão importante que ganha mais significado do que o papel do gestor empreendedor que atua como se o dinheiro fosse seu. Este esforço de administrar com qualidade e com equidade não deve ser descartado, mas não pode ocorrer em detrimento da ideia central da participação e da relação com o cidadão. A complexidade na elaboração e na condução de políticas públicas é fator que dificulta a participação do cidadão, e o autointeresse tem sido predominante;

d) **Pensar estrategicamente, agir democraticamente** - No Novo Serviço Público o administrador deve estimular a participação e o engajamento dos cidadãos. Assim, mecanismos como coprodução decorrem do conceito de comunidade e não do mercado. Estas medidas estratégicas, no modo de pensar do novo serviço público, são voltadas à construção da comunidade. “Os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções” (DENHARDT, 2012, p.267);

e) **Reconhecer que a *accountability* não é simples-** *Accountability* é um conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Esclarece Pinho e Sacramento (2009), que a ideia

contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados, e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. A palavra é antiga no idioma inglês, pois desde 1794 ela consta no dicionário, e no Brasil este termo não era conhecido no final do século XX. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da governança, tanto na esfera pública como na privada, como a controladoria ou contabilidade de custos. Na perspectiva do novo serviço público, a complexidade que envolve a atuação dos servidores públicos é desafiadora, exigente e heroica, nos aspectos que envolve *accountability* (DENHARDT, 2012, p.267);

f) **Servir em vez de dirigir** - Os administradores públicos cada vez mais devem usar a liderança voltada a valores que preconizam a ajuda ao cidadão, compartilhando seus interesses em vez de controlar, dirigir a sociedade para este ou aquele caminho. Nesta linha de pensamento, Denhardt (2012, p.268) sugere que, para servir o cidadão, os administradores públicos, de acordo com os preceitos teóricos do novo serviço público, devem “estar conscientes e conectados a outras fontes de apoio e assistência, engajando o cidadão e a comunidade no processo”.

g) **Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade** - Os gestores do setor público têm a responsabilidade e a oportunidade de atuar em benefício do outro. São valores que devem ser resgatados no sentido de traduzir a verdadeira democracia. Esta é a ideia do novo serviço público – administradores públicos a serviço do cidadão e não do autointeresse. Assim, o novo serviço público tem como proposta o interesse público que transcende a agregação dos interesses individuais e, para isso, a cidadania deve ser engajada e crítica com relação aos serviços públicos.

Denhardt (2012) declara seu propósito com relação ao desenvolvimento de modelos e abordagens críticas sobre as organizações públicas, expressas em sua obra *Theories of public administration* (Teoria da Administração Pública), cuja incumbência é ajudar a construir o arcabouço teórico que possibilite ao ator enxergar a prática em perspectiva. Afirma ainda, que “uma boa teoria faz mais do que apenas analisar, mas também sintetiza uma variedade de elementos e olha para o futuro” (DENHARDT, 2012, p.300).

Em resumo e em consonância com a expressão do Quadro 1 na sequência, o novo serviço público, do ponto de vista teórico, dá espaço ao engajamento de cidadãos e procura valores compartilhados, o que

imputa ao serviço público uma extensão da cidadania. O serviço público, ao abordar esta linha de atuação, contrasta com a nova gestão pública na sua concepção epistemológica, conforme estabelece o autor:

Diferentemente da nova gestão pública, que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos em eles (DENHARDT, 2012, p.269).

Cabe ressaltar que a democratização de uma organização pública preconizada por Paes de Paula (2005), não implica em participação interna da esfera pública no serviço público. Afirma, ainda, que há uma confusão entre participação dos funcionários e da sociedade civil. Estes fatores merecem ser discutidos, afirma a autora, que separa em duas grandes linhas de discussão:

a) ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante administrativa;

b) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. [...] a democratização interna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social (PAES DE PAULA, 2005, p.43-44).

Nos pressupostos teóricos de Denhardt e Denhardt (2000) encontram-se afirmativas de que para ocorrência de mudanças nas organizações, novos caminhos são necessários, notadamente para aquelas de caráter público. Neste sentido, apresentam três concepções da gestão pública: *Velha Administração Pública*, *Nova Gestão Pública* e o *Novo Serviço Público*, e relacionam com as várias dimensões, as quais podem servir de parâmetro para avaliação da gestão universitária. (Ver Quadro 1).

Quadro 1 Comparando Perspectivas: Velha Administração Pública, *New Public Management* e Novo Serviço Público

	Velha Administração Pública	<i>New Public Management</i>	Novo Serviço Público
Fundamentos Teóricos e Metodológicos	Teoria Política e Ciência Social	Teoria Econômica e Ciência Social Positivista	Teoria Democrática; Abordagens variadas para o conhecimento (positiva e crítica) e pós-moderna
Racionalidade e Modelos de comportamento do Homem	Racionalidade sinóptica Homem Administrativo	Racionalidade Técnica e Econômica; Homem Econômico; Autointeresse	Racionalidade Estratégica Racionalidades: política, econômica, organizacional
Concepções de Interesse Público	Politicamente expressas na Lei	Representa a agregação de interesses individuais	Resultante de diálogos sobre valores compartilhados
Responsividade	Cientes e eleitores	Consumidores	Cidadãos
Papel do Governo	Produtor; Desenhar e Implementar Políticas; Objetivos definidos politicamente.	Dirigente; Catalisar e apoiar as forças de Mercado.	Servidor - negociação e interesses entre cidadãos e grupos comunitários criando valores compartilhados.
Mecanismos para alcançar Objetivos Políticos	Administrar Programas com Agências Governamentais Existentes	Criar Mecanismos e Estruturas de Incentivo para Realizar Objetivos Políticos /Agentes Privados e 3º.Sector	Coalizões com Setor Público, Privado e Terceiro Setor para atender Acordos e necessidades
Abordagem para <i>Accountability</i>	Hierárquica; Administradores respondem aos Líderes Políticos Eleitos democraticamente.	Orientado pelo Mercado Atender ao Interesse Próprio de Grupos de Cidadãos (consumidores)	Multifacetado – os servidores Públicos devem atender à Lei, Valores Comunitários, Normas Políticas, Padrões Profissionais, Interesses dos Cidadãos.
Discrição Administrativa	Limitada às Autoridades Administrativas	Ampla para Atender aos Objetivos	Discrição Necessária, mas restrita à <i>Accountable</i> (justificada).
Estrutura Organizacional	Burocrática; Autoridade hierárquica; Agências de Controle e Regulação	Organizações públicas descentralizada; Controle por meio de Agências	Estruturas em Cooperação com Lideranças Compartilhadas, Interna e Externamente.
Bases motivacionais assumidas p/Servidores públicos	Salários e Benefícios	Espírito Empreendedor; Ideologia para Redução do Tamanho do Estado (Governo)	Serviço Público; Desejo de Contribuir para a Sociedade.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000).

Para Salm e Menegasso (2009) o modelo da velha administração pública é ineficiente e oneroso para a sociedade. O segundo modelo, a nova gestão pública, tem enfoque na esfera privada, relegando a segundo plano a esfera pública e, o novo serviço público, contempla propostas emergentes mas não supre totalmente as lacunas dos modelos precedentes

Em síntese, a gestão pública de qualquer órgão público tem como função primordial atender às pessoas ou grupos deste país, privilegiados ou não, sem nenhum preconceito ou discriminação, os quais devem ter oportunidade de usufruir os direitos cívicos que devem ser igualmente distribuídos.

Considerando que a instituição pública em questão é uma universidade, faz-se necessário compreender a gestão universitária, com abordagem que dê destaque às suas especificidades organizacionais e à sua complexidade. Assim, na sequência tem-se a Gestão Universitária como subtítulo.

2.2.3 Gestão Universitária

Num cenário em que as políticas públicas impõem às universidades obrigações e formas mais densas de responsabilidade com a sociedade e seus cidadãos excluídos, desde o final da década de 1990 e mais intensamente na primeira década do Século XXI, certamente já se evidenciam reflexos destas políticas na sua constituição orgânica, na sua estrutura e na sua organização administrativa.

Corroboram Santos (2010, p.74) ao afirmar que as mudanças institucionais não são fáceis, “mas são o único meio de resistir com êxito às enormes pressões para alinhar a organização e a gestão das universidades com o modelo neoliberal de sociedade”.

Com relação à política de acesso, com reservas de cotas, sucessivas medidas legislativas *top down* exigiram das universidades novos encaminhamentos de suas políticas internas, como por exemplo, a determinação do Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, que afirmou no início do mês de outubro de 2012, que vai cobrar que a Lei de Cotas em universidades e institutos federais seja implementada a partir de 2013, num momento em que praticamente todas as universidades públicas federais já haviam lançado seus editais de vestibular.

A gestão da universidade assume características que divergem das demais organizações, dada a sua complexidade. Para compreender a

gestão de uma organização complexa, principalmente aquelas de caráter público e social, recorre-se à teoria da administração pública.

Encontra-se em Salm e Menegasso (2009, p.21) a afirmação de que o conceito de administração pública contemporânea extrapola as fronteiras daquela fortemente operacional, “agregando valores como a participação, a cidadania e a multidimensionalidade humana”. Estes são pressupostos que sustentam a prática desejada da administração pública de acordo com o modelo do novo serviço público que valoriza o interesse do cidadão.

Sob a ótica da complexidade, Santos (2011) evidencia que as constantes crises que atravessam as universidades interferem fortemente na sua gestão, colocando em choque seu papel, sua identidade e sua finalidade.

Fávero (2012) defende que, do ponto de vista administrativo, a LDB aponta algumas competências à universidade, tais como: liberdade para criar e experimentar novos formatos organizacionais, instaurar o processo de democratização interna e viabilizar a participação de vários segmentos da comunidade acadêmica; permitir o acesso de todos à informação sobre processos inerentes à vida da instituição e da política universitária.

Segundo Meyer (1991) todas as organizações têm seu comportamento sujeito a pressões internas e externas, as quais podem ter origem no ambiente técnico e institucional. Quanto às universidades, os autores afirmam que as pressões advêm de ambientes institucionais fortes e ambientes técnicos fracos, ou seja, estão mais sujeitas a critérios de legitimação do que de desempenho técnico eficiente.

Em função do momento em que vivem as universidades brasileiras federais, de expansão e adaptação, é que surge a necessidade de uma administração mais efetiva, que possa usufruir dos conhecimentos que são gerados dentro da própria instituição e, em consonância com as teorias da administração, na perspectiva do novo serviço público, para responder adequadamente às demandas sociais.

Para Meyer Júnior e Murphy (2000), no âmbito da administração universitária existem duas concepções antagônicas; uma destaca a inexistência de correlação entre administração e desempenho nas instituições de ensino superior. Já, na outra, o sucesso das organizações está intrinsecamente ligado ao sucesso da administração. Neste segundo posicionamento, os gestores universitários são atores essenciais nas instituições, visto que baseados no esforço coletivo e administração eficaz e eficiente, a instituição de ensino superior teria um melhor desempenho.

Para ilustrar e fornecer subsídios à discussão acrescenta-se que os modelos de gestão universitária na Europa estão em debate, conforme relatório elaborado pela rede europeia de análise de educação superior, Eurydice (2012), no qual está expresso que não existe modelo predominante para a governança da educação superior e, adicionalmente, a influência de atores externos na definição e novos rumos da educação superior nos países europeus passou a ser uma tendência.

Está em curso no país algumas mudanças na gestão pública, e nos aspectos que envolvem o interesse da esfera pública. Desta forma, a gestão universitária atual deve ser pautada por modelos que valorizem os interesses do cidadão, mas não deve se descuidar da sua missão social de formar o indivíduo, levando em conta todos os princípios básicos exigidos pela educação, principalmente o desempenho e a meritocracia.

Na sequência, alguns aspectos legais do desempenho escolar devem ser discutidos porque interferem na forma de acesso ao ensino superior e contribuem para melhor articular os objetivos desta pesquisa.

2.2.3.1 Desempenho Escolar

A abordagem do desempenho escolar entre as categorias de acesso ao ensino superior é um tema árido e complexo.

A primeira referência sobre rendimento escolar pode ser lida no art. 9º da LDB, (BRASIL,1996) referente à organização nacional da educação, que atribui à União a incumbência de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (inciso VI).

No artigo 12, a LDB determina que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento (inciso V);

No Art. 13, a LDB prescreve que cabe aos docentes zelar pela aprendizagem dos alunos (inciso III); e estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento (inciso IV).

Este princípio de flexibilidade de organização curricular orienta também, ainda no inciso V do artigo 23, que a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os

quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos.

A compreensão do processo de organização do vestibular da UFSC e os critérios de avaliação do desempenho aparecem neste estudo pelo suporte à discussão dos resultados, conforme (COPERVE/UFSC, 2011):

As questões discursivas serão, cada uma, pontuadas de 0,00 (zero vírgula zero) a 2,00 (dois vírgula zero), admitindo-se acertos parciais. As respostas das questões discursivas serão avaliadas quanto à (ao): a) domínio do conteúdo; b) capacidade de expressar-se com clareza; c) capacidade de organizar ideias; d) capacidade de síntese; e) nível de informação e de argumentação; f) capacidade de interpretar dados e fatos; g) capacidade de estabelecer relações; h) correlação com fatos do cotidiano e da atualidade. Serão corrigidas apenas as questões discursivas dos candidatos que atenderem os itens 6.2.1, 6.2.2 e 6.2.3. As questões discursivas dos demais candidatos serão corrigidas apenas para efeito de verificação de desempenho, desde que solicitado através de requerimento escrito e assinado, no período de até 3 (três) dias úteis após a divulgação. 5.3 - As questões abertas não terão acertos parciais, podendo o candidato obter a pontuação 0,00 (zero vírgula zero) ou 1,00 (um vírgula zero), em caso de erro ou acerto, respectivamente. 5.4 - Na disciplina Redação será atribuída a cada candidato uma pontuação na escala de 0,00 (zero vírgula zero) a 10,00 (dez vírgula zero). A avaliação da Redação será considerada nos planos do conteúdo e da expressão escrita, quanto à (ao): a) adequação ao tema proposto; b) modalidade escrita na variedade padrão; c) vocabulário e número de linhas solicitado; d) coerência e coesão; e) nível de informação e de argumentação. [...] 6.2 - Estarão

aprovados e concorrerão à classificação, conforme Art. 13 da Resolução nº 012/CEG de 25 de julho de 2007, os candidatos que obtiverem: 6.2.1 - pontuação superior a 0,00 (zero vírgula zero) nas questões de proposições múltiplas e/ou abertas em cada uma das seguintes disciplinas: Língua Estrangeira, Biologia, Geografia, Matemática, Física, História e Química; 6.2.2 - pelo menos 3,00 (três vírgula zero) pontos em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira, obtidos como somatório dos acertos totais e/ou parciais das questões de proposições múltiplas e/ou abertas; 6.2.3 - pelo menos 20,00 (vinte vírgula zero) pontos no conjunto das disciplinas Língua Estrangeira, Biologia, Geografia, Matemática, Física, História e Química, obtidos como o somatório dos acertos totais e/ou parciais das questões de proposições múltiplas e/ou abertas; 6.2.4 - pelo menos 3,00 (três vírgula zero) pontos, na escala de 0,00 (zero vírgula zero) a 10,00 (dez vírgula zero), na disciplina Redação; 6.2.5 - pontuação superior a 0,00 (zero vírgula zero) no conjunto das 3 (três) questões discursivas. 6.3 A classificação dos candidatos em cada curso observará o Programa de Ações Afirmativas, conforme especificado no item 3.2 deste Edital, e dar-se-á na ordem decrescente da pontuação total dos candidatos.(UFSC, 2011)

Apesar da reserva de vagas para atender às cotas, o sistema de avaliação da COPERVE não sofreu alterações profundas, conforme citação anterior, mantendo a exigência de pontuações mínimas. O processo seletivo através do vestibular, para acesso ao ensino de graduação da UFSC, ainda mantém critérios que privilegiam a meritocracia. Sem alcance das notas estipuladas no edital do concurso, o candidato não terá acesso ao ensino superior, mesmo que haja vaga excedente.

A apresentação do conceito de gestão social no título que segue baliza a discussão e análise sobre a gestão das universidades públicas e suas práticas, pela sua importância social e pelo desenvolvimento nacional, local e o progresso do cidadão que ela pode proporcionar.

Apresenta-se também uma abordagem da teoria da gestão social para possibilitar a fundamentação e discussão das congruências

existentes entre o novo serviço público e a gestão social. Este tema é de grande importância para este estudo pois fundamenta um dos critérios de análise que serão utilizados na pesquisa.

2.3 Gestão Social

A gestão social surge num cenário de injustiça social. No início do ano de 1990 a expressão *gestão social* foi introduzida na linguagem acadêmica, conforme estudos de Tenório (2012, p.24), que afirma ter sido pronunciada no *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores em Gerencia Social de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia)*, ocorrido em 1992, momento que o tema apresentou articulação e estudos que enveredavam muito mais para o combate a pobreza do que à gestão participativa, com predominância de gestão de políticas sociais em detrimento de uma gestão democrática.

Numa perspectiva de avaliação crítica, o conceito de gestão social assume uma dimensão que se distancia dos pressupostos compreendidos na sua fase embrionária, e assume uma concepção que aproxima o cidadão dos processos decisórios, conforme conceitua Tenório (2012, p.27):

[...] entenderemos gestão social como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Assim, a construção do conceito de gestão social de Tenório (2012) está pautada no processo decisório, num contexto que envolve todos os atores sociais comprometidos com o bem-estar da sociedade na tomada de decisão, cujo espaço social deve ser a esfera pública, uma dada sociedade, uma região ou território, ou um sistema social específico.

Na abordagem crítica do tema gestão social, Pinho (2010, p.25) reporta-se à impropriedade, indefinição e ambiguidade que o termo suscita, aliado ao oportunismo e banalidade que a abrangência da expressão “social” proporciona. Este é um cuidado que deve ser acompanhado na utilização retórica da expressão gestão social nas

organizações. Visto sob esta ótica, a expressão “gestão emancipadora”, em substituição a “gestão social”, carrega em sua essência propriedades que melhor condizem com a proposta formulada por Tenório, afirma o autor.

As circunstâncias da participação do cidadão brasileiro em organizações sociais não apresentam semelhança com a do europeu, pondera Pinho (2010, p.32), cujas instituições participativas são sólidas e constituídas de indivíduos com padrão de vida elevado e, entre os pares, a disparidade econômica não é tão acentuada como no Brasil, e postula que “a Alemanha de Habermas não é definitivamente aqui! Todas as condições requeridas pelo referencial *habermasiano* nos faltam, ainda que estejam em (lenta) construção” (PINHO, 2010, p. 33).

Ainda com outros subsídios à sua tese, Pinho (2010,p.32) defende que a desqualificação, tanto técnica quanto política da sociedade civil organizada, e o desprestígio do Estado com relação à esfera social, são vetores que invalidam esta prática de participação.

Adicionalmente, Pinho (2010) evidencia que o Estado não está instrumentalizado para a ocorrência da *cidadania deliberativa*, cujo desenho estrutural do seu modelo político impede a legitimidade destas ações. Falta ao Estado aprender como abrir as portas à sociedade para permitir o pluralismo e a igualdade participativa.

É importante referenciar, também, França Filho (2008) nos pressupostos de desconstrução do conceito de gestão social, quando afirma que não menos importante significa pensar a gestão como processo, e ratifica ao lembrar que

a definição clássica sugerida na literatura em administração, e ainda vigorosa nos dias atuais, é aquela introduzida por H. Fayol no início do século XX que encerra a gestão a partir de quatro processos gerenciais básicos: o planejamento, a organização, a direção e o controle. O que tem mudado muito na prática gestonária hoje parece ser menos a definição em si e mais o conteúdo de cada um desses processos gerenciais. Pensada, portanto sob essa ótica de processo (e enquanto formulação em si), a ideia de uma *gestão social* convida a sua própria desconstrução, pois, uma interrogação que segue necessariamente tal formulação é aquela de

saber qual gestão não é social (FRANÇA FILHO, 2008, p.28)?

Após duas décadas a compreensão do conceito de *gestão social* na visão de Tenório (2012) vem assumindo outra dimensão ainda não consolidada:

uma vez que a realidade que transcende as intenções ou se o (s) conceito (s) de gestão social não contém substância que justifique a sua imanência. [...] se é um conceito ainda em processo dada a infinitude e intencionalidade do pensar humano, uma vez que os fenômenos que estudamos, relações sociais, não podem ser reduzidos a finitudes, à semelhança das Ciências Naturais (TENÓRIO, 2012, p.26).

A formulação da expressão “gestão social” em todo seu espectro é complexa e, segundo conceituação de França Filho (2008), prescinde considerar dois lados do seu significado: aquele que aborda uma problemática da sociedade e aquele que identifica uma modalidade específica do nível organizacional.

Em síntese o termo gestão social, com referência à primeira abordagem, sugere que a gestão das necessidades do social encontra caminhos na própria sociedade, nas várias formas de organização e associação, num plano macro de abrangência. Já com relação à segunda abordagem, a organizacional, pode-se encontrá-la num plano micro, numa perspectiva que engloba a lógica da *racionalidade instrumental*, numa referência a Guerreiro Ramos (1989) que, concebeu esta expressão em “A Nova Ciência das Organizações” (1981).

Postula Tenório (2012, p. 31) que o conceito de *gestão social* deve estar interligado com a promoção da cidadania participativa e, nesta perspectiva, propõe uma “*cidadania deliberativa* não só no que diz respeito àquelas ações vinculadas ao poder público mas, também, àquelas originadas em processos produtivos[...] econômicos e sociais”. Se a gestão e as políticas públicas assumem o caráter estratégico, a inclusão não é o mote do processo, mas sim a exclusão (TENÓRIO, 2012, p.30).

Ainda de acordo com Fernando Guilherme Tenório:

Os processos de discussão são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos na esfera pública ou na condução de políticas públicas. A

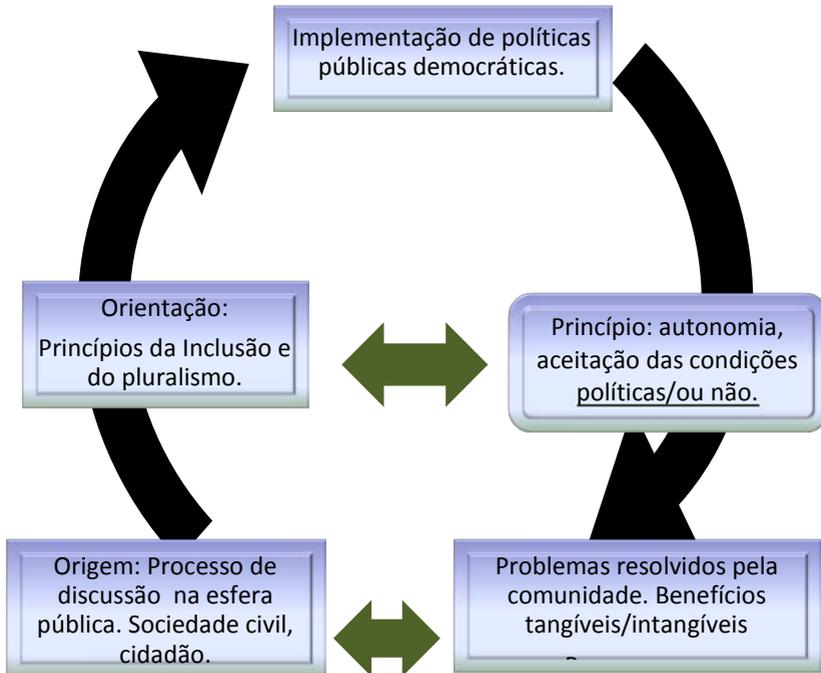
discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto de análise [...] a categoria inclusão avalia [...] como inclui atores locais. A categoria pluralismo enfatiza a descentralização dos poderes [...] a categoria igualdade participativa [...] justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades. A categoria autonomia [...] capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. A categoria bem comum [...] identificada pelos benefícios tangíveis e/ou intangíveis refletidos na melhoria das condições de vida das comunidades analisadas (TENÓRIO, 2012, p.40-4).

No escopo teórico de Tenório (2012) encontra-se o conceito de *cidadania deliberativa*, cuja “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa [...] e do bem comum”. Foi a partir deste conceito que Tenório (2012) estruturou um modelo para o reconhecimento da presença e participação do cidadão nos processos de decisão participativa na implementação de políticas públicas, conforme figura 1.

Outra análise de Tenório (2002) refere-se às políticas públicas compensatórias ou assistencialistas, as quais não solucionam as questões históricas estruturais da sociedade brasileira, como educação, habitação, saúde, saneamento, transporte, segurança e outros. O exercício da cidadania e a democratização das relações sociais ficam prejudicados onde a injustiça social impera com a má distribuição de renda. Propostas de alguns poderes públicos para minimizar as desigualdades sociais tem sido a implementação de ações estratégias de desenvolvimento local, numa perspectiva em que o local é o centro da discussão, em oposição às ações projetadas pelo poder central.

Alerta Tenório (2012) que as três esferas do governo brasileiro – federal, estadual e municipal – carecem de políticos e servidores públicos que atuem de forma a estimular a participação do cidadão nos processos deliberativos, a fim de legitimar as decisões políticas que deveriam contemplar a preocupação com o bem comum.

Figura 1. A cidadania Deliberativa dinâmica



Fonte: Adaptado de Tenório (2012)

Uma introdução aos pressupostos teóricos de Habermas (1997, p.10) se faz necessária neste estudo, pela riqueza de sua abordagem esclarecedora quanto a conceituação de *cidadania deliberativa*, a qual se relaciona aos princípios que norteiam a participação da cidadania nos processos decisórios de forma democrática. Nesta linha de pensamento, o processo de participação do cidadão nasce na esfera pública, por meio da comunicação e da compreensão mútua, prevalecendo o entendimento através do diálogo e argumentação, sem coação, onde a comunidade civil faz propostas sem a intervenção dos processos de mercado. Assim ocorre a gestão social.

Para entender a gestão social, um contraponto à gestão estratégica se faz necessário. No Quadro 2 este paralelo entre as duas

possibilidades de gestão esclarece os critérios de cada uma, mas antecipa-se aqui o conceito de (Tenório, 2005, p.120)

Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a (s) outra (s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação e competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas.

Nesta mesma linha conceitual de Tenório, tem-se a concepção de Habermas (1997) que percebe na “ação estratégica uma negociação e não uma argumentação”, cujos instrumentos de persuasão são ofertas condicionais em que o indivíduo abstém-se de determinadas coisas para ganhar outras. Perde de um lado para ganhar no outro. A gestão estratégica opõe à gestão social na medida em que o resultado da estratégia não representa um juízo coletivo resultante da vontade da maioria da sociedade civil, “mas sim um vetor de soma em um campo de forças”. (Habermas, 1997, p.346).

Tenório (2005) tem o entendimento de que para a ocorrência de gestão social prescinde a existência de uma *cidadania deliberativa* que leva em consideração a pluralidade na forma de comunicação, sejam elas morais, éticas e de negociação, cuja deliberação apresenta um princípio de justiça, com participação em igualdade de condições. Assim, as conquistas legítimas de espaços sociais e benefícios públicos nascem por ajustes de interesses e da vontade comum e pelo caminho da ética, da moral e da democracia.

Algumas medidas do governo em benefício do cidadão são paliativas e outras compensatórias. É o caso das ações afirmativas que, conforme Gomes (2012) inicialmente eram um encorajamento por parte do Estado a que as pessoas com poder decisório, tanto da área pública

como da área privada, tivessem a sensibilidade ao tema da inclusão. Esta iniciativa do Estado foi ineficaz no primeiro momento e deu-se início a um processo de alteração conceitual, com a imposição de cotas rígidas para presença de minorias em setores de difícil acesso, tanto para o setor do mercado de trabalho quanto para algumas instituições de Ensino.

Habermas (1997, p.10) condena o princípio mitigado de democracia, segundo o qual não ocorre o fenômeno da *cidadania deliberativa* “e reduz a legitimidade democrática do poder e do direito”.

Na teoria *habermasiana*, o poder emana do grupo de forma dinâmica e não através de um fato isolado. Só a participação (democrática) do grupo no discurso seria capaz de gerar o cumprimento espontâneo das decisões do sujeito representante. Com esta visão, sustenta que só vale como legítimo o direito que conseguiu a aceitação racional por parte de todos os membros, numa formação discursiva da opinião e da vontade. A legitimidade das decisões políticas ocorre quando o processo de decisão antecede qualquer deliberação, com a participação da sociedade (HABERMAS, 1997, p.172).

Na construção de sua teoria crítica da sociedade, Habermas (1997) aprofunda sua análise da *racionalidade comunicativa* na esfera pública que culmina com o desenvolvimento da Teoria da Ação Comunicativa. Este autor recorre o conceito da *razão reflexiva* de Kant para desenvolver seu arcabouço teórico. Enquanto em Kant se encontra a razão monológica na ação do sujeito, em Habermas a *razão comunicativa* está centrada no diálogo entre os indivíduos de um dado grupo, cuja interação se dá pela linguagem e pelo discurso, isto é, pela razão dialógica.

Para Pimentel e Pimentel (2010), a comunicação na gestão estratégica e pública estatal apresenta em sua forma, características com tendência monológica e verticalizada, com algumas horizontalidades. Já na *gestão social*, a forma de comunicação tem aspecto dialógico e em consonância com os princípios preconizados por Habermas na racionalidade comunicativa. Assim, para consolidar a gestão social, o único enclave legítimo é o dialógico, com a participação efetiva dos diferentes atores no processo de comunicação.

Com relação ao processo decisório na gestão pública estratégica, este tende a ser centralizado na figura do gestor. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as

soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008, p.162).

A tomada de decisão coletiva e livre de coerção assume legitimidade e característica de gestão social, segundo Tenório (2012). Não sendo coercitivo, todos têm liberdade de manifestar o que pensam. Além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Esta característica encontra fundamento na ação comunicativa *habermasiana*, pois uma decisão efetivamente coletiva não encontra coerção no seu processo e o entendimento deve ser seu caminho para a tomada de decisão.

No escopo teórico de Tenório (2012, p.38) encontra-se também o referencial *habermasiano* na formulação do conceito de *cidadania deliberativa*, cuja “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa [...] e do bem comum”. Este é um dos conceitos de gestão social de Tenório (2012) que orientam Pimentel e Pimentel (2010) na estrutura de critérios de análise para o reconhecimento da presença e participação do cidadão nos processos de decisão participativa, na implementação de políticas públicas.

As categorias de análise elencadas no Quadro 2 foram ancoradas nas bases conceituais e epistemológicas de Habermas (1884, 1994); Tenório (1998, 2004, 2006, 2008); França Filho (2003, 2004, 2008); Fischer et al (2006); Gondim, Fischer e Melo (2006); Dowbor (1999) apud Pimentel e Pimentel (2010).

Este quadro sinóptico proposto no Quadro 2, com alguns aspectos teóricos norteados pela gestão estratégica, gestão pública e gestão social, dão subsídio a este estudo, conforme proposição no primeiro objetivo específico. São critérios adaptados de Pimentel e Pimentel (2010) que contribuem para identificar a característica da gestão de políticas de cotas da UFSC. Estes critérios, embora restritos a três perspectivas, devem evidenciar se as políticas do PAA fundamentam-se pelos princípios da gestão social ou da gestão estratégica.

Quadro 2 - Tipos de gestão e suas categorias

Categorias de Análise	Gestão Estratégica	Gestão Pública	Gestão Social
Objetivo	Lucro	Interesse Público	Interesse Coletivo de Caráter Público
Valor	Competição	Normativo	Cooperação Intra e Interorganizacional
Racionalidade	Instrumental	Burocrática	Substantiva/comunicativa
Protagonista	Mercado	Estado	Sociedade Civil Organizada
Comunicação	Monológica, vertical, com restrição ao direito de fala	Monológica/dialógica, vertical com algumas horizontalidades; em tese sem restrição à fala	Dialógica, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala
Processo decisório	Centralizado/ <i>top down</i>	Centralizado com possibilidade de participação (<i>bottom up</i>)	Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva
Operacionalização	Estratégica, com foco em indicadores financeiros	Estratégica, com foco em indicadores sociais	Social, com foco em indicadores qualitativos e quantitativos
Esfera	Privada	Pública Estatal	Pública Social (França Filho) x qualquer esfera (Tenório; Dowbor)
Autonomia e Poder	Há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos	Há coerção normativa entre os atores envolvidos	Não há coerção, todos têm iguais condições de participação (Tenório) X As relações de poder restringem a capacidade de cada um se posicionar no debate (Fischer et al; Godim, Fischer e Melo)

Fonte: Pimentel e Pimentel (2010).

Em síntese, a *gestão social* pode ser entendida como:

O conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política (TENÓRIO, 1998, p.7).

É imperativo alinhar as preocupações das instituições de ensino superior aos interesses da comunidade onde está inserida, na sua gestão, para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva.

Na sequência desta explanação teórica recorre-se aos argumentos de cientistas sobre as ações afirmativas que compreende uma dimensão do escopo do trabalho.

2.4 Preâmbulo Histórico das Ações Afirmativas

A Conferência Mundial contra racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, ocorrido em Durban no período de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 (Declaração de Durban), é um fato histórico para o impulso à implementação de políticas públicas em benefício às ações afirmativas no Brasil.

Excertos dos artigos que sucedem este parágrafo, extraído da Declaração de Durban, apontam para a necessidade de estratégias de instituições educacionais e de políticas públicas do Estado, para alcance de uma sociedade mais inclusiva, diminuição das injustiças e das mazelas vergonhosas ocorridas no contexto nacional e internacional:

[...] 96 - Reconhecemos que a qualidade da educação, a eliminação do analfabetismo e o acesso à educação básica gratuita para todos podem contribuir para a existência de sociedades mais inclusiva, para a igualdade, para relações estáveis e harmoniosas, para a amizade entre as nações, povos, grupos e indivíduos e para uma cultura de paz, promovendo o entendimento mútuo, a solidariedade, a justiça social e o respeito pelos direitos humanos de todos (RELATÓRIO DE DURBAN, 2001, p.3-10).

99 Reconhecemos e lamentamos profundamente os enormes sofrimentos humanos e o trágico padecimento de milhões de homens, mulheres e

crianças causado pela escravidão, pelo tráfico de escravos, pelo tráfico transatlântico de escravos, pelo *Apartheid*, pelo colonialismo e pelo genocídio, e convocamos os Estados a se preocupar em honrar a memória das vítimas de tragédias do passado, e afirmamos que onde e quando quer que tenham ocorrido, devem ser condenados e sua recorrência evitada. Lamentamos que estas práticas e estruturas políticas, socioeconômicas e culturais tenham levado ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata (RELATÓRIO DE DURBAN, 2001, p.3-10).

107- Destacamos a necessidade de se desenhar, promover e implementar em níveis nacional, regional e internacional, estratégias, programas, políticas e legislação adequados, que possam incluir medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário e para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, inclusive através do acesso mais efetivo às instituições políticas, jurídicas e administrativas, bem como a necessidade de se promover o acesso efetivo à justiça para garantir que os benefícios do desenvolvimento, da ciência e da tecnologia contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade de vida para todos, sem discriminação (RELATÓRIO DE DURBAN, 2001, p.3-10).

Nos últimos oito anos (desde o ano de 2004) o debate sobre ações afirmativas no país galgou conotações conflituosas e explosivas, por isso se faz necessário compreender seu surgimento e a trajetória desta política compensatória que promoveu uma profunda transformação social no Brasil

Postula Wedderburn (2005) que este tipo de política está em plena expansão, em vários países, envolvendo gênero, etnia, raça, sexualidade e outras dimensões da vida humana que apresentam disparidade em relação a outros segmentos sociais. A maioria dos países do terceiro mundo, exceção feita aos países da América Latina, em algum momento da história instituiu políticas públicas de ação afirmativa. A África do Sul, por exemplo, com o objetivo de resolver a

exclusão da população de pele negra promovida pelo sistema *apartheid*, instituiu a *Employment Equity Act* (1998). Também na Nova Zelândia o sistema de ações afirmativas foi introduzido em benefício do povo *autóctone Maori* e, na Austrália, discutem-se medidas em benefício da população *aborígine*.

Corroborando Neves (2010) com a afirmativa de Wedderburn (2005) de que este movimento pelas ações afirmativas se dá num contexto internacional e de forma paulatinamente crescente. Nos Estados Unidos da América, na década de 1960, o governo introduziu este programa com a obrigatoriedade de cotas para negros nas universidades e no mercado de trabalho. Esta medida provocou polêmicas judiciais na década seguinte naquele país.

Conforme evidenciou Neves (2010) vários países adotaram algum programa de ação afirmativa, entre eles Canadá e Inglaterra, que passaram a discutir este sistema como forma de garantir a representatividade da diversidade em espaços sociais específicos, na década de 1980.

Wedderburn (2005) descreve que antes de a expressão ação afirmativa ter aparecido nos Estados Unidos para negros, outros países já haviam manifestado preocupação em amparar a população excluída com medidas legais, como é o caso da Índia, onde esta expressão originou-se após a primeira Guerra Mundial, na tentativa de minimizar a milenar estrutura de opressão que impera naquele país com o sistema de castas. Foi então que, em 1948, na Constituição da Índia estabelecia-se cotas para membros de “castas catalogadas” e medidas especiais para portadores de deficiência.

Concorda Medeiros (2005) com a afirmação do autor anterior sobre a origem da expressão ação afirmativa e acrescenta que no Líbano são as diferentes seitas religiosas que se utilizam de cotas legais para acesso à universidade e ao serviço público. Já na América do Sul, na Colômbia, existem cadeiras reservadas no parlamento para afro-colombianos.

Prosseguindo o roteiro histórico de implementação deste sistema, Medeiros (2005) afirma que a expressão ação afirmativa no Brasil assumiu uma conotação reduzida à política de cotas para negros. Faz referência a tratamento positivamente diferenciado que já contempla grupos discriminados no Brasil, como leis garantindo emprego a portadores de deficiência (com cota de 5% nas empresas com mais de mil empregados) nos concursos públicos e outras formas de discriminação positiva para crianças, idosos, pequeno empresário, entre outros.

Feres Júnior (2006) afirma que a adoção de políticas de ações afirmativas no Brasil veio dos Estados Unidos e destaca cinco grandes motivos para esta influência significativa: semelhança histórica na ocupação e no trabalho escravo dos africanos; influência da cultura norte-americana que se alastrou mundialmente; a luta do movimento negro dos Estados Unidos passou a ser referência na mobilização do negro no Brasil; influência dos autores norte-americanos na academia brasileira e a forma contundente de tratar a questão racial nas várias instituições e organismos internacionais.

Para aprofundar a discussão em torno das ações afirmativas e compreender todo o processo imbricado, é imperativo que se tenha acesso às políticas públicas que fazem abordagem ao tema.

2.5 Políticas Públicas de Ações Afirmativas no Brasil

São recentes as políticas sociais do Brasil que buscam combater as desigualdades sociais com vistas à inclusão ao ensino superior.

O Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) de 1996 já sinalizava uma intenção de implementar políticas públicas afirmativas no âmbito da Educação. Em relação à educação propunha: [...] desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta [...] formular políticas compensatórias que possam promover social e economicamente a comunidade negra [...] e apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva (BRASIL, 1996).

A partir da Conferência Mundial de Durban os debates sobre ações afirmativas ganham importância e começa na sociedade brasileira forte atuação de grupos, com movimentos que pressionam o Estado, na busca de respostas e adoção de políticas públicas para minimizar os efeitos negativos das questões raciais no país.

De acordo com Gomes (2005), esta política de ação afirmativa representa uma mudança substancial na postura do Estado, porque abandona a postura de neutralidade para atuar de forma efetiva em busca da igualdade jurídica e social, e define com muita propriedade esta política que também é conhecida no direito como discriminação positiva. A definição de ação afirmativa mais frequente na literatura é de autoria do Ministro do Superior Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à

discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego (GOMES, 2005, p.53).

Ressalta Gomes (2005, p.55) que, entre os principais objetivos da política de ações afirmativas almejados, além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria a indução de transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica do indivíduo e da sociedade, com subtração “do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher”. O autor defende esta modalidade de ação afirmativa por acreditar na eficácia como agente de transformação social, cuja iniciativa deve ser do Estado, por entender que por esta via o princípio constitucional de igualdade está assegurado, e afirma:

a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico, a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional, a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade, [...] Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmos por entidades privadas, elas visam combater não somente as manifestações de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta também o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano (GOMES, 2005, p. 49).

Ações afirmativas no Brasil para acesso ao ensino superior têm sido solicitadas pelos movimentos negros a partir da década de 1990 e, segundo Guimarães (2003, p.243)

encontram respostas quase que imediatas do sistema político brasileiro, tanto por parte do governo quanto por parte dos partidos políticos, ainda que continuem encontrando fortes resistências da sociedade civil.(GUIMARÃES, 2003, p. 249).

A criação do Programa Diversidade na Universidade, pela Medida Provisória nº 63, de

26 de Agosto de 2002, convertida na Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, no âmbito do Ministério da Educação, tem por finalidade implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros. Desde a publicação desta medida, algumas universidades públicas brasileiras, em especial a Universidade de Brasília, iniciaram ações para promover o acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente negros e indígenas.

No caput do art. 2º da Lei nº 10.558/2002 delineiam-se quais as características das instituições de ensino que poderão receber recursos da União, originários do Programa Diversidade na Universidade.

Ressalta-se que o Programa Diversidade na Universidade foi criado visando a transferência de recursos da União a entidades de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem na área de educação e que venham a desenvolver projetos inovadores para atender a finalidade do Programa.

Na Exposição de Motivos n.º 084, de 16 de agosto de 2002, do Ministro de Estado da Educação, que acompanhou o projeto de Medida Provisória para criação do Programa de Diversidade na Universidade, informava-se que ela tinha o objetivo de incentivar projetos inovadores que promovessem o acesso ao ensino superior de grupos socialmente desfavorecidos. Citava que a implementação do Programa permitiria fortalecer os mecanismos de diálogo entre as diversas instâncias e atores do setor público, o setor acadêmico e a sociedade civil, como uma prática possível de formulação de políticas públicas e de controle social. Expunha ainda, que o programa era consistente com a estratégia do país, já que enfocava a redução das desigualdades sociais mediante a atenção à população excluída e contribuía para a redução da pobreza.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) denomina assim o sistema de cotas:

Sistema de cotas é uma espécie de compensação que o Estado oferece à raça negra. Esta compensação reserva vagas em concursos públicos para empregos, preenchimento de cargos para estudo em faculdades públicas. Para ser beneficiado com o sistema de cotas, o aluno deve se declarar como negro ou pardo e provar através

de fotos anexadas à matrícula. Este benefício foi adotado primeiramente no Rio de Janeiro após a promulgação da Lei nº 3.708, de 09 de novembro de 2001. É um projeto bastante polêmico, pois opositores não acreditam em discriminação racial em instituições de ensino e, também, não acreditam que tal benefício é justo, já que o Brasil é um país miscigenado, sendo de difícil comprovação quanto à raça. (BRASIL, 2007).

O Supremo Tribunal Federal votou no dia 26 de abril de 2012 parecer que considera constitucional a política de cotas raciais na Universidade de Brasília do Distrito Federal (DF) A decisão foi por unanimidade e vale para todas as universidades públicas que já usam ou pretendam implantar o sistema.

Na Universidade de Brasília, por exemplo, 20% das vagas do vestibular são para a cota de negros. Esses candidatos concorrem entre si. Os aprovados passam por uma entrevista e o que a banca leva em conta são apenas as características físicas. As condições sociais e econômicas das famílias não têm influência.

Os Ministros seguiram o voto do relator do caso, Ministro Ricardo Lewandowski. O relator afirmou que as políticas de ação afirmativa adotadas pela UnB estabelecem um ambiente acadêmico plural e diversificado, e têm o objetivo de superar distorções sociais historicamente consolidadas. Além disso, segundo o Ministro, os meios empregados e os fins perseguidos pela UnB são marcados pela proporcionalidade, razoabilidade e as políticas são transitórias, com a revisão periódica de seus resultados (BRASIL, 2012, p.1).

O parecer do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional a política de cotas permitiu acelerar o encaminhamento da lei que promove a reserva de vagas por cotas.

No dia 29 do mês de agosto de 2012 a Presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.711 que reserva 50% das vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior para egressos de escolas públicas e que já valerá para os próximos vestibulares. Com esta medida, a partir de 2013, metade das vagas dos vestibulares das instituições federais de educação superior e também do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) do Ministério da Educação será ofertada para estudantes provenientes de escolas públicas.

A Lei 12.711 foi regulamentada pelo Decreto 7.824, de 11 de novembro de 2012, quando já havia sido implementada a Portaria Normativa número 18 de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a

implementação das reservas de vagas. Assim, todas instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento das vagas deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

De acordo com a lei sancionada, a implantação das cotas ocorrerá de forma progressiva nos próximos quatro anos. Em 2013, terão de ser reservadas, pelo menos, 12,5% do número de vagas ofertadas atualmente – o que equivale a 25% do total que será reservado para ingresso por meio de cotas.

Em consonância com a lei, cada instituição deverá preencher as cotas com autodeclarados negros, pardos e indígenas na mesma proporção em que esses segmentos são encontrados na unidade da Federação em que se localiza a instituição, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Metade do total de cotas, o que corresponde a 25% das vagas da instituição, deve ser preenchida com estudantes vindos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*. “Isso representa a diversificação racial no interior das universidades e ascensão social para milhares de jovens e suas famílias” (BRASIL, 2012) avalia a ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Luiza Barros.

A citação que se apresenta na sequência, evidencia de que forma são instituídas e normatizadas as leis que regem a administração das universidades federais

O diferencial é que antes as universidades federais tinham liberdade para definir vagas para políticas afirmativas. **Hoje existe uma lei que será uma regra.** O que discutiremos será o processo para implantar as cotas. Ministro da Educação Aloizio Mercadante (BRASIL, 2012) – grifo nosso

Conforme discurso do Ministro da Educação (BRASIL, 2012), os 150.000 (cento e cinquenta mil) alunos que terminam o ensino médio na rede pública com melhor desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2011 tiveram uma média geral de 582,2 pontos - acima dos 569,2 pontos da média dos 246.743 alunos da rede privada.

O total de 891.070 estudantes de escolas públicas alcançou uma média geral de 474,2 pontos. E a média total dos 1.137.813 estudantes concluintes que fizeram a prova foi de 494,8 pontos.

A Presidente Dilma Rousseff (BRASIL, 2012) ressaltou que este projeto tem duplo desafio: primeiro é a democratização com o acesso às universidades. O segundo desafio é a manutenção de um alto nível de ensino e a meritocracia. E afirmou ainda em seu discurso:

De nada adianta manter uma universidade fechada e manter a população afastada em nome da meritocracia. De nada adianta abrir a universidade e não preservar a meritocracia (BRASIL, 2012).

No início do mês de outubro de 2012 o ministro da Educação, Aloizio Mercadante (2012) disse que as instituições de educação superior que já tinham publicado seus editais teriam de fazer ajustes para adequação à lei. Os alunos que fariam o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), previsto para o início de novembro, já seriam avaliados de acordo com as novas regras. Disse ainda que faria cobrança para que a Lei de Cotas em universidades e institutos federais fossem implementada a partir de 2013.

O Ministro da Educação (2012) declarou:

Não haverá prorrogação para instituições que já tenham lançado editais de processos seletivos, porque o fato de já ter publicado o edital não significa que a instituição já tenha promovido o vestibular. [...] Todas as universidades federais terão de fazer as adequações necessárias. [...] A Lei de Cotas institui reserva de 50% das vagas das instituições federais de educação. Em 2013, esse índice obrigatoriamente deve ser 12,5% e aumentar progressivamente nos próximos quatro anos até atingir metade das vagas. [...] Metade das vagas de qualquer instituição federal será destinada aos ex-alunos da rede pública, que deverão ser preenchidas por negros, pardos e indígenas, em proporção à composição da população na unidade da Federação em que a instituição se situa. Metade do total de cotas, o que corresponde a 25% das vagas da instituição,

deve ser preenchida com estudantes vindos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita. A proporção de vagas será calculada a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O aluno deverá informar no momento da inscrição a que grupo racial pertence. Segundo o ministro da Educação, a medida visa a garantir inclusão social. O Brasil precisa valorizar a escola pública. São 88% dos estudantes brasileiros que vão ter o direito de disputar 12,5% das vagas (BRASIL, 2012).

Ressalta-se que as experiências da UFSC, através da representação do Prof. Marcelo Henrique Romano Tragtenberg, subsidiaram decisão histórica do STF, na Audiência Pública ocorrida no período de 03 a 05 de março de 2010 (UFSC, 2012). Tragtenberg, 2012, p 493) defende que as políticas de reserva de vagas devam ser também sensíveis à cor e não apenas para oriundos de escola pública, para que a composição dos alunos de graduação seja capaz de impulsionar maior igualdade racial no interior da universidade e entre os profissionais por ela formados.

Após abordagem das políticas públicas de acesso ao ensino superior, pretende-se avançar este estudo com a discussão do tema que surgiu no âmbito da academia, do judiciário e da mídia para possibilitar a fundamentação do trabalho, com o título argumentos favoráveis e contrários às cotas.

2.6 Argumentos favoráveis e contrários às cotas

No campo acadêmico, observam-se opiniões conflitantes e polêmicas a respeito do tema cotas raciais para as Universidades Federais Brasileiras.

Alguns antropólogos estão entre os intelectuais que expressam oposição às cotas para estudantes negros, como Eunice Durham (USP), Peter Fry (UFRJ), Yvonne Maggie (UFRJ) Lilia Schwarcz (USP), Ricardo Ventura Santos (UFRJ e Fundação Oswaldo Cruz) e também de outras áreas importantes da intelectualidade brasileira, entre eles o cientista político Marcos Chor Maio (Fundação Oswaldo Cruz), a historiadora Celia Maria Marinho de Azevedo (UNICAMP), a historiadora Mônica Grim (UFRJ), o historiador Manolo Fiorentino (UFRJ) e o articulista do jornal Folha de São Paulo e geógrafo Demétrio

Magnoli. Esta oposição refere-se à política de cotas com reserva de vagas no ensino superior para negros no programa de ações afirmativas. A opinião destes intelectuais aponta para a segregação dos contemplados com as políticas de cotas, com probabilidade de aumento da discriminação e com reforço do estigma.

Favoráveis às políticas de ações afirmativas para afrodescendentes são, principalmente, as obras dos intelectuais José Jorge de Carvalho (2006, 2007) e João Feres Júnior (2006), que compartilham e defendem ideias com discursos que foram assim resumidos: é necessário ter ampla consciência de que a marginalização a que foram relegadas as minorias raciais resulta da discriminação. Há que se reparar com a aplicação de justiça pelos 300 anos de escravidão. Esta é uma dívida histórica da sociedade brasileira para com os afrodescendentes. Adicionalmente, a presença do negro e do indígena no espaço universitário enriquece ambiente acadêmico com diversidade étnica e social, considerando que promove a diversidade de cultura, a produção de saberes, o modo de vida entre outros valores.

No estudo que Goss (2008) abordou em consonância com as opiniões de Feres Júnior (2006) e Carvalho (2006) é expressiva a desigualdade de participação da comunidade negra na universidade e expressa que:

propor cotas é uma forma de abrir uma discussão até pouco tempo muito silenciada sobre o racismo no Brasil. Esta seria uma forma de reconhecer que as práticas racistas estão presentes no ambiente acadêmico e que é preciso discutir sobre isso e tomar posições (GOSS, 2008, p.20).

Contrária à argumentação dos autores citados no parágrafo anterior, Durhan (2003) em seu discurso, recorre à Constituição Federal de 1989, afirmando que a reserva de cotas para facilitar a admissão e aumentar a participação de negros nas universidades brasileiras viola a Carta Magna, que garante, no artigo 206, "igualdade de condições para o acesso" à escola e ensino gratuito "em estabelecimentos oficiais". Declara, ainda, que as universidades públicas não têm vagas para todos e a triplicação dos recursos destinados à educação superior seria imperiosa para permitir o acesso a todos os estudantes em universidades gratuitas. Ressalta que a educação superior não é a única responsabilidade do Estado, e as áreas como saúde, transporte, assistência e os outros níveis de educação não podem ficar no prejuízo. Por isso a necessidade de adoção de critérios de ingresso às

universidades, no qual o mérito permite que todos concorram em igualdade de condições, como em qualquer concurso público.

Durhan (2003) vê desigualdade com o sistema de cotas e afirma:

Segregam-se os mecanismos de entrada: um mais rigoroso para brancos e orientais e outro, menos rigoroso, para negro, o que certamente prejudicará os brancos mais pobres que também não tiveram condições econômicas de obter melhor educação, mas se esforçam para ingressar na universidade (DURHAN 2003, p. 8).

A desigualdade social, para Demo (2008), pode tomar rumos diversos, mas defende que desigualdade social é fenômeno histórico-estrutural. Por conseguinte, faz parte da estrutura das sociedades, mas também faz parte da história. Nesta linha de avaliação, a desigualdade social sempre existirá em todas as sociedades.

Demo (2008) é muito preciso na sua retórica sobre desigualdade:

[...] por ser história, ocorre condicionada por fatores que podemos mudar, porque, pelo menos em parte, é obra nossa. Igualitarismo significa, assim, a mudança que alcançamos impor na história. Não implantamos a igualdade como tal, mas, mantendo esta como utopia da sociedade, podemos mudar para a sociedade mais democrática. Estas serão sempre perseguidas pelo espectro da desigualdade, mas, com cidadania adequada, é possível cuidar do bem comum. A desigualdade social não pode ser eliminada, mas pode ser democratizada. [...] Trata-se de trabalhar o espaço possível e sempre ampliável e periclitante do igualitarismo. Quando falamos de equalização de oportunidades aludimos a esta dialética: as pessoas são desiguais por origem, condição econômica, heranças e hereditariedade, educação, mas todas têm direito à oportunidade de desenvolvimento (DEMO, 2008, p 120-121).

Declara Fry (2011) que as desigualdades entre as pessoas autodeclaradas pardas, negras, brancas, indígenas e amarelas perante o IBGE são chocantes. A crença de que as aparências expressam defeitos morais ou qualidades intelectuais precisa ser combatida. No ato de ressaltar as desigualdades entre as pessoas, dividindo-as em raças, encontra-se o reforço da discriminação, e as Ações Afirmativas passam a ter efeito contrário, o de dividir a população em raças, o que consolida

a crença em raças. Conclui que para acabar com a discriminação racial é preciso combater a crença em raças (FRY, 2011).

A ideia de que o programa de ações afirmativas são medidas compensatórias também está presente no discurso de Piovesan (2005, p.40-41). Neste sentido afirma que:

As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é de assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantivas.

Peter Fry (2003) compartilha a mesma corrente de Durhan e defende a tese de que as cotas incitam ainda mais, e afirma:

Todos nós gostaríamos de ver as universidades públicas cada vez mais multicoloridas (as privadas já são). Também acredito que a maioria quer que o Brasil elimine o racismo de tal jeito que a discriminação racial e o medo dela deixem de ferir tanto. Mas a solução das cotas vai aumentar os problemas e não diminuí-los. Alguém realmente acredita que é possível corrigir as desigualdades raciais grosseiras a custo zero aos cofres públicos? O Verdadeiro custo será a consolidação do racialismo, não o fim do racismo (FRY, 2003)

Martins (2008) afirma que Cota Racial é forma de discriminação imposta pela lei e pela autoridade, apesar da Lei Maior, com argumentos que sustenta a partir da constituição, em seu Artigo 3º. Item IV “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. E conclui

Hoje, tenho eu a impressão de que o cidadão comum e branco é agressivamente discriminado pelas autoridades e pela legislação infraconstitucional, a favor de outros cidadãos, desde que sejam índios, afrodescendentes, homossexuais ou se autodeclarem pertencentes a minorias submetidas a possíveis preconceitos. Assim é que, se um branco, um índio ou um afrodescendente tiverem a mesma nota em um vestibular, pouco acima da linha de corte para

ingresso nas universidades e as vagas forem limitadas, o branco será excluído, de imediato, a favor de um deles. Em igualdade de condições, o branco é um cidadão inferior e deve ser discriminado, apesar da Lei Maior (MARTINS, 2008 p. 1).

Piovesan (2005) levantou cinco dilemas que sumarizam os principais argumentos favoráveis e contrários à implementação do programa de ações afirmativas: a) antagonismo entre a defesa da adoção de políticas universalistas ou políticas específicas; b) contraposição entre igualdade formal e igualdade material; c) a eleição do sujeito que recebe o benefício e o uso do critério raça; d) acirramento das hostilidades raciais entre negros e brancos; e) ameaça à meritocracia e, por consequência à autonomia universitária.

Durhan (2003) condena este sistema de cotas raciais porque a raça é uma criação social discriminatória e não uma classificação científica na sua avaliação; sendo assim, qualquer decisão neste sentido promoverá um novo tipo de segregação, conforme afirma:

[...] a separação da população em duas categorias, negros e brancos, que as quotas oficializam, é particularmente artificial não só porque não possui qualquer base científica, mas também porque contraria a evidência gritante da imensa heterogeneidade racial da população brasileira. Contraria inclusive o próprio bom-senso dos brasileiros, para os quais, se meu pai é negro e minha mãe é branca ou vice-versa, eu não sou exatamente branca nem negra. [...] Para formular uma política afirmativa e compensatória que não perpetue, no ensino superior, a desigualdade presente nos níveis anteriores e a repetição de uma experiência de fracasso escolar, é preciso ter pelo menos uma compreensão inicial da extensão da desigualdade educacional na sociedade brasileira e analisar, neste contexto, a natureza dos obstáculos que se constituem ao longo da trajetória escolar dos alunos negros. E, para não cometer injustiças, é necessário também reconhecer que a desigualdade de escolarização não ocorre apenas com a população de ascendência africana (DURHAM, 2003, p.5).

Para Bobbio (1997), existem dois significados clássicos de justiça, um que a identifica com a legalidade e outro que diz justa uma ação que respeita certa relação de igualdade. Em diversos ordenamentos sociais contemporâneos, sua conservação tem sido associada à observação de ambos os princípios de modo conjugado: "A alteração da igualdade é um desafio à legalidade constituída, assim como a não-observância das leis estabelecidas é uma ruptura do princípio de igualdade no qual a lei se inspira" (BOBBIO, 1997, p. 15).

Contrários ao pensamento de Fry (2003) e Durhan (2003), Carvalho (2007), antropólogo da Universidade de Brasília, posiciona-se favorável a uma política de cotas para negros por entender que há poucas oportunidades educacionais e de qualidade para pobres, e os negros estão incluídos neste cenário.

Goldenberg (2012), assim como outros juristas e sociólogos, manifesta preocupação com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 26 de abril de 2012, de que a introdução de cotas raciais no acesso às universidades públicas federais não viola a Constituição da República, e afirma:

É perfeitamente aceitável e desejável que grupos discriminados, excluídos ou perseguidos devam ser objeto de tratamento especial pelos setores mais privilegiados da sociedade e do próprio Estado, por meio de assistência social, educação, saúde e criação de oportunidades. Contudo, simplificar a gravidade dos problemas econômicos e sociais que afligem parte da população brasileira, sobretudo os descendentes de escravos, estabelecendo cotas raciais para acesso às universidades públicas do País, parece-nos injustificado e contraprodutivo, porque revela uma falta de compreensão completa do papel que essas instituições de ensino representam (GOLDEMBERG, 2012).

Neste capítulo fez-se uma abordagem com base nos pressupostos teóricos da gestão universitária no contexto de inserção do Programa de Ações Afirmativas, aliada a considerações imbricadas a todo processo de mudança em ambientes complexos. Foram também considerados os aspectos da relação universidade e sociedade, as políticas públicas, as teorias de gestão pública e da gestão social, a compreensão dos juristas, antropólogos, professores e cientistas, sobre cotas e os reflexos das crises da universidade, conforme sinopse mostrada no Quadro 3.

Quadro 3 – Sinopse da abordagem conceitual/ principais autores

Temas e elementos conceituais	Principais Autores
Universidade como instituição pública, social e complexa	Demo, Pedro (2008) Santos, Boaventura de Souza (2010) Mariotti, Humberto (2007) Morin, Edgar (2002), Ribeiro, Darci (1975, 2012) Buarque, Cristovam (1989, 2003, 2010, 2005) Chauí, Marilena (2011)
Políticas Públicas e de Gestão, Teorias da Administração Pública e Decisões políticas nas organizações burocráticas	Romano, Roberto (2008) Paulo Garrido (2012) Joan Subirats (1994), Paul Sabatier (1986) Denhardt e Denhardt (2000) Denhardt (2012) Salm e Menegasso (2009) Paes de Paula (2005), Meyer Junior (200)
Gestão Social, Gestão Estratégica, Democracia, Cidadania Deliberativa, Esfera pública.	Tenório, F. Guilherme (2002,2005,2008,2012) Habermas (1997) Pimentel e Pimentel (2010) França Filho (2008), Pinho (2010)
Ações Afirmativas, cotas raciais, cotas sociais; Acesso ao ensino superior ; Contrários às cotas raciais	Bobbio (1997) Durhan, Eunice (2003, 2010) Peter Fry (2003) Martins, Ives (2008) Goldenberg (2012)
Conceitos de Ações afirmativas favoráveis às cotas raciais.	Gomes, Joaquim Barbosa (2005) Feres Junior (2006) Piovesan (2005) Carvalho, José de (2007).
Procedimentos metodológicos	Vergara (2007) Triviños (2006) Almeida (2011)

Fonte: Elaborado pela Autora.

Como toda organização complexa, a universidade é diversificada na sua composição orgânica e estrutural, conservadora nos seus valores, costumes e crenças e, por consequência, apresenta sistemas ideológicos

paradoxais e conflitantes, o que redundava em grande dificuldade para mudar a forma de pensar e de agir dos atores que compõem o espaço universitário. Estes aspectos devem ser considerados na presente pesquisa

Procurou-se, também, compreender a complexidade das relações universidade versus sociedade e universidade versus políticas públicas para elucidar a pergunta da pesquisa: Qual a percepção dos gestores com relação ao Programa de Ações Afirmativas da UFSC na perspectiva do novo serviço público e da *gestão social* no que se refere ao acesso a cursos de graduação de um centro de ensino?

Para sistematizar os pressupostos teóricos tratados neste capítulo, fez-se um quadro sinóptico com abordagem metodológica e elementos conceituais dos autores que ancoraram esta pesquisa, conforme mostra o Quadro 3.

Na continuidade estão expressos os caminhos que deram subsídio à pesquisa com a apresentação dos procedimentos metodológicos.

3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere aos procedimentos metodológicos esta pesquisa pode ser categorizada como bibliográfica, documental, levantamento e estudo de caso.

Conforme Vergara (2007), a investigação documental é uma fonte primária, e realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: Leis, resoluções, registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, portarias, comunicações informais, relatórios, fotografias, entre outros. Com relação à documentação analisada destacam-se os documentos, tais como: site do MEC, site da UFSC dados do SETIc, COPERVE e CAGR, Leis, Resoluções, Portarias, Editais, Conselho Universitário entre outros.

Decidiu-se pelo estudo de caso, cujo escopo está delimitado ao Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina. Contudo, as ações são emanadas do poder central da instituição e isso requer uma abordagem institucional com relação às decisões políticas.

Uma metodologia adequada é imprescindível para o alcance dos objetivos de qualquer estudo. Neste sentido, são utilizados e descritos os procedimentos, técnicas e instrumentos empregados durante as etapas do estudo. É nesta etapa que são apresentadas as características e os métodos que permeiam o estudo em questão (VERGARA, 2007).

Com o intuito de operacionalizar o estudo de forma ordenada, a fim de alcançar os objetivos propostos, foram utilizadas algumas técnicas, as quais são expostas neste capítulo, quanto à abordagem e tipo de estudo, instrumento e coleta de dados, técnica de análise de dados e limitações.

3.1 Abordagem e tipo de estudo

O estudo de caso é talvez um dos mais relevantes encontrados entre os tipos de pesquisa de natureza qualitativa, de acordo com a compreensão de Triviños (2006). Em sua essência, o estudo em pauta apresenta abordagem qualitativa, com enfoques quantitativos que enriquecem o fenômeno estudado, numa combinação dicotômica que preza pelo alcance dos melhores resultados.

Ressalta-se que no estudo de caso qualitativo a complexidade aumenta à medida que se aprofunda o assunto, pois “nem a hipótese nem os esquemas de inquirição estão aprioristicamente estabelecidos (TRIVIÑOS, 2006, p 134).

A pesquisa pela abordagem quantitativa, na avaliação de Gil (2002), é aquela que se traduz em números as informações, os dados e opiniões. Neste estudo, utilizou-se esta propriedade com apresentação de tabelas, quadros e gráficos para expressar os resultados da pesquisa.

A relação existente entre o mundo real e o sujeito numa dada pesquisa se apresenta de forma imbricada e não oferece subsídios para quantificação, segundo Triviños (2006). A esta abordagem o autor citado neste parágrafo denomina qualitativa. Portanto, este tipo de abordagem é descritiva e os resultados são expressos também em narrativas e declarações das pessoas entrevistadas.

A priori, para um estudo de caso, o pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a instituição que deseja pesquisar, em materiais, dados e documentos que podem ser manejados e que estão disponíveis para seu estudo (TRIVIÑOS, 2006, p 134).

As contribuições de Triviños (2006) são ainda mais elucidativas quando afirma que o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados. Neste contexto, o pesquisador é o instrumento-chave.

A pesquisa bibliográfica utilizada neste estudo encontrou sustentação teórica nos critérios de análise que abordam os temas *gestão social* e o novo serviço público, delimitados para alcance dos objetivos propostos. Ressalta-se que os critérios de análise estabelecidos no quadro sinóptico e explicitados no referencial teórico elencam um número maior de categorias de análise, com abordagens que envolvem toda complexidade temática dos títulos escolhidos.

Para este estudo reduziu-se o número de categorias de análise para aproximar da questão da pesquisa que está relacionada à gestão do Programa de Ações Afirmativas. Com relação às perguntas dirigidas aos respondentes, estas têm relação direta com as categorias de análise redimensionadas e que fazem parte deste escopo, conforme síntese apresentada no quadro 4. Os critérios selecionados para composição do quadro sinóptico são aqueles que apresentam maior aderência ao tema pesquisado.

Existe, ainda, na avaliação de Triviños (2006), o estudo de caso denominado Análise Situacional que se refere a eventos específicos que podem ocorrer numa instituição, como é o caso desta pesquisa, que avalia os fenômenos relacionados ao acesso por cotas do Programa de Ações Afirmativas. Coube nesta investigação aspectos que envolvem a observação que, conforme Almeida (2011), é um método passível de emprego e se desenvolve a partir da interação entre pesquisador e membros da situação investigada.

Quadro 4 – Síntese das Dimensões do Serviço Público, da *Gestão Social*,

DIMENSÃO SERVIÇO PÚBLICO			
Categoria de Análise	Velha Administração Pública	Novo Serviço Público	Pesquisa
Fundamentos Teóricos e Metodológicos	Teoria Política e Ciência Social	Teoria Democrática; Abordagens variadas para o conhecimento (positiva; interpretativa e crítica) e pós-modernismo.	Categoria 1 Parte III da Pesquisa
Concepções de Interesse Público	Politicamente expressas na Lei	Resultante de diálogos sobre valores compartilhados	Categoria 2 2.1 a e b
Mecanismos para Realizar Objetivos Políticos	Administrar Programas com Agências Governamentais Existentes	Coalizões com Setor Público, Privado e Terceiro Setor para atender acordos e necessidades.	Categoria 3 3.1 a e b
<i>Accountability</i> /	Clientes e eleitores	Cidadãos	Categoria 4 4.1 a e b
Estrutura Organizacional	Burocrática Autoridade Hierárquica Com Agencias de Controle e Regulação	Estrutura em Cooperação com Lideranças Compartilhadas, Interna e Externamente.	Categoria 5 5.1 a e b
DIMENSÃO GESTÃO			
Categoria de Análise	Gestão Estratégica	<i>Gestão Social</i>	Pesquisa
Comunicação	Monológica, vertical, com restrição ao direito de fala	Dialógica, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala.	Categoria 6 6.1 a e b
Processo decisório	Centralizado/ <i>top down</i>	Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva.	Categoria 7 – 7.1 a e b
Autonomia e Poder	Há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos	Não há coerção, todos têm iguais condições de participação (Tenório) x As relações de poder restringem a capacidade de cada um se posicionar no debate (Fischer et al; Godim, Fischer e Melo)	Categoria 8 8.1 a e b
DIMENSÃO CENTRO DE ENSINO			
Categoria de análise	Gestão Estratégica/Pública	Gestão Social	Pesquisa
PAA NO CCA	Alcance resultados pela legislação	Resultados alcançados pelos alunos	Categoria 9 9.1 a e b
DIMENSÃO OPINIÃO			
Sugestão	Dimensionar após pesquisa		Categoria 10

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000) e Pimentel e Pimentel (2010) - Adaptação da autora.

No que se refere à coleta de dados de uma pesquisa qualitativa, Triviños (2006) conclui que todos os meios que se utilizam na pesquisa quantitativa podem ser empregados também àquela.

Neste sentido, foi elaborado um modelo de pesquisa semiestruturado, com propósitos bem definidos os quais estão apresentados nas categorias de análise e em consonância com as dimensões estabelecidas no Quadro 4. O modelo foi adaptado de forma a possibilitar uma pesquisa com aderência específica à implementação de um programa, o de ações afirmativas, o que limitou o escopo deste trabalho que, por si só, é denso e complexo. Assim, a pesquisa segue uma linha dicotômica entre duas perspectivas, tanto para a dimensão do serviço público que se encontra entre *velha administração pública* e *novo serviço público*, quanto para a dimensão gestão que envolve a *estratégica* e a *social*.

Certamente uma análise contemplando a integralidade dos modelos utilizados aqui, de forma reduzida, servirá para pesquisas futuras.

3.2 Amostra

A amostra da pesquisa, que é intencional, foi estabelecida em duas dimensões: a) Gestores de Centros de Ensino e Representantes no Conselho Universitário(docentes e discente da UFSC); b) Discentes do CCA.

Para melhor orientar a caracterização da amostra estabeleceu-se o Quadro 4 – Formação e tempo de gestão na UFSC dos estores pesquisados

Quadro 5 - Formação, tempo de gestão na UFSC dos pesquisados

Formação	Tempo de Gestão na UFSC/ ou Representação discente no CUN
Engenheiro Agrônomo/ Doutor	5 anos
Engenharia de Aquicultura/ Doutor	8 anos
Químico/Doutor	4 anos
Engenharia de Aquicultura/ Doutor	8 anos
Ciência Animal/ Doutor	12 anos
Engenheiro Agrônomo/ Doutor	16 anos
Engenharia de Alimentos/ Doutorando	1 ano
Engenharia Química/Doutor	6 anos
Contabilidade/ Doutor	12 anos

FONTE: Elaborada pela autora a partir de dados coletados na entrevista

A amostra foi constituída por Diretor de Centro de um Centro de Ensino, por coordenadores e/ou Chefe de Departamento e por representantes no Conselho Universitário e que tenham participado ou acompanhado o processo decisório de implementação do Programa de Ações Afirmativas (PAA) na UFSC, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução Normativa no. 008/CUn/ 2007 no período de 2007.2 a 2011.2.

A escolha de representantes do Conselho recaiu na figura do pró-reitor de ensino de graduação que qualifica a amostra desta pesquisa e encontra justificativa no Art. 3º da Resolução 008/CUn/2007: “O Programa de Ações Afirmativas ficará vinculado à Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PREG)”

Os gestores de cursos de graduação são justificados pela relação direta que tem o coordenador de curso com acadêmicos de graduação e com docentes envolvidos no curso, conforme já referido anteriormente.

Amostra intencional de membros do Conselho Universitário justifica-se pela participação no processo de discussão e aprovação do PAA. Esta escolha encontra sustentação teórica na afirmação de Triviños (2006, p.134), quando afirma que “o pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar”. Corrobora ainda Triviños (2006) com a ideia de que o conhecimento de arquivos, registros, Resoluções, Atas e demais documentos são informações prévias que devem delinear preliminarmente a coleta de dados.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a percepção dos gestores com relação ao acesso à graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Programa de Ações Afirmativas (PAA), na perspectiva do *novo serviço público*, da *gestão social* e a partir do Centro de Ciências Agrárias (CCA), no período de 2007.1 a 2011.2

Os dados levantados do PAA são referentes a documentos analisados a partir do ano de 2006; os gestores ou representante discente no CUn são do período de 2007.2 a 2011.2 e os alunos matriculados pelo Programa PAA desde o primeiro ano de implementação em 2008.1 até 2011.2. A delimitação da amostra recaiu na figura daquele que se encontra ou se encontrava na gestão no momento em que as novas regras de acesso foram criadas e implementadas, em cumprimento às determinações do governo federal. Desta forma, o gestor não necessita estar no exercício da função no momento da entrevista, embora isso possa ocorrer.

Outro gestor que tem relação direta com os acadêmicos de graduação é o Pró Reitor de Ensino de Graduação e que tem a incumbência de conduzir o processo de PAA, conforme determinado em resolução. O ocupante deste cargo é nomeado pelo Reitor, que é homologado pelo Conselho Universitário, conforme Estatuto da UFSC (UFSC 2010) em seu Art.38. Sua importância nesta pesquisa se deve à relação direta com as políticas públicas que interferem na área acadêmica e a sua representatividade junto aos atores sociais.

A população da segunda dimensão, com abordagem predominantemente quantitativa, foi selecionada para atender a um dos objetivos específicos deste estudo. Para tanto, foi traçado um plano amostral contemplando os discentes regularmente matriculados nas primeiras e oitavas fases dos cursos que compõem o Centro de Ciências Agrárias (Agronomia, Aquicultura, Ciência e Tecnologia de Alimentos e Zootecnia), da Universidade Federal de Santa Catarina, no período de 2008.1 a 2011.2. Portanto, a amostragem foi feita dessa forma por quatro importantes motivos:

- a. A atuação da autora no Centro de Ciências Agrárias, na qualidade de Servidora Técnica em Assuntos Educacionais possibilitou a observação direta de questões curriculares e de desempenho que considera importantes para a academia, pois suscitaram inquietação;
- b. Os acadêmicos de graduação matriculados na 8ª fase são, em tese, os que tiveram acesso ao ensino superior no mesmo ano de implantação do sistema de cotas na UFSC (2008). Com amadurecimento e convivência entre cotistas supõe-se que devam ter contribuição importante a oferecer nesta pesquisa;
- c. Os acadêmicos da 1ª fase, recém-chegados na academia, oferecem outro ponto de vista (ou não), mas considera-se um aspecto relevante a ser observado.
- d. Foi programada a aplicação do questionário de pesquisa nos primeiros quinze minutos iniciais de cada aula das disciplinas previamente selecionadas, com aquiescência do professor responsável. Desta forma, teve-se a possibilidade de obtenção de um número significativo de amostra em apenas quinze minutos, evitando-se o prejuízo didático com a interrupção.

O formulário de pesquisa, contendo 28 perguntas estruturadas, foi elaborado pelo Núcleo de Pesquisas Sociais, Coordenado pela Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren em conjunto com pesquisadores do INCTi, com sede no Departamento de Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC.

Este grupo de pesquisadores do INCTi também aplicou este formulário de pesquisa em outros Centros de Ensino da UFSC. Esta é a amostragem que interessa àquele grupo de pesquisadores.

À autora deste estudo foi cedido o mesmo questionário e esta teve a incumbência de aplicá-lo de acordo com seu projeto, com o compromisso de repassar integralmente toda coleta ao grupo de pesquisa do INCTi/UFSC/CFH, que fez a compilação dos dados no programa SPSS (Pacote Estatístico para Ciências Sociais) de propriedade do INCTi.

A amostragem restritiva, contemplando duas fases de cada um dos quatro cursos do CCA só interessa à presente pesquisa, que se apropriou das questões de número: 4 (Como você se define no quesito raça-cor); questão 8 (Renda Familiar); questão 19 (Você é favorável aos sistema de cotas para ingresso no ensino superior público), para atender a um dos objetivos específicos: Levantar a percepção dos discentes do CCA a respeito do sistema de cotas nas universidades públicas federais, que tiveram acesso à UFSC pela Classificação Geral, oriundos de Escolas Públicas, Autodeclarados negros e indígenas, aqui denominado de categorias de acesso.

Após compilação dos dados, foi extraído para esta autora, relatório dos quatro cursos do CCA, contendo as variáveis selecionadas, conforme questionário do anexo B.

Feita a apresentação dos procedimentos metodológicos com abordagem relacionada ao escopo da pesquisa, encaminha-se para a apresentação e análise.

3.3 Coleta das Informações

As informações foram coletadas através da análise de documentos, Leis, Resoluções, entrevistas semiestruturadas e observação direta.

Para a pesquisa utilizou-se a aplicação de um questionário semiestruturado cujas questões apontavam para duas formas de expressão da opinião pessoal do entrevistado: resposta em escala *likert* e resposta aberta para cada uma das perguntas.

A escala de *Likert*, conforme Mattar (2001), requer que os entrevistados indiquem seu grau de concordância ou discordância com declarações relativas à atitude que está sendo medida. Atribuem-se valores numéricos e/ou sinais às respostas para refletir a força e a direção da reação do entrevistado à declaração. As declarações de concordância devem receber valores positivos ou altos enquanto as

declarações das quais discordam devem receber valores negativos ou baixos.

As escalas podem, por exemplo, ser organizadas com as expressões: 5) concordo totalmente (4) concordo com restrições (3) indeciso (2) discordo (1) discordo totalmente

As declarações devem oportunizar ao entrevistado expressar respostas claras em vez de respostas neutras, ambíguas. Mattar (2001) explica que a cada célula de resposta é atribuído um número que reflete a direção da atitude dos respondentes em relação a cada afirmação. A pontuação total da atitude de cada respondente é dada pela somatória das pontuações obtidas para cada afirmação.

A utilização das escala *likert* foi necessária para contemplar a concordância ou discordância dos respondentes em relação aos critérios e perspectivas de análise utilizados neste estudo, que foram organizados em quatro dimensões e duas categorias, conforme apresentado no Quadro 4.

O instrumento utilizado para coleta de dados (Vide Apêndice A – Questionário de Pesquisa), foi constituído em três partes: Parte I – Identificação: possibilitada além da identificação do entrevistado e a caracterização da amostra, favorece a melhor compreensão do fenômeno em estudo após tabulação dos dados; Parte II – Instruções: orientam o respondente quanto aos mecanismos legais que nortearam a pesquisa e, Parte III - Questões distribuídas em dez categorias. Estas perguntas que serviram de base para a busca de informações sustentadas pela fundamentação teórica utilizada, possibilitaram a análise do fenômeno de investigação. A importância da predefinição dessas categorias se deu justamente em função do instrumento de pesquisa utilizado.

Nesses termos, o instrumento de pesquisa foi constituído por perguntas que envolveram as seguintes dimensões:

a) Dimensão Serviço Público: Para esta dimensão foram traçadas cinco categorias de análise, conforme Quadro 4 e duas perspectivas: Velha Administração Pública e o Novo Serviço Público. As perguntas desta dimensão tiveram o propósito de levantar a percepção do entrevistado em relação ao encaminhamento das políticas do Programa de Ações Afirmativas, tendo como base o modelo de administração pública e o papel do gestor público universitário na legitimação da universidade como instituição pública;

b) Dimensão Gestão: São três as categorias de análise para esta dimensão, também contempladas no quadro 4, com duas

perspectivas: *Gestão Estratégica* e *Gestão Social*. As perguntas desta dimensão identificam a perspectiva de gestão que predominou na implementação do Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal de Santa Catarina;

c) Dimensão Centro de Ensino: Identifica o PAA no Centro de Ciências Agrárias em duas perspectivas: *Gestão Estratégica/Pública* e *Gestão Social*. Para esta dimensão somente os respondentes com lotação e/ou cargo de gestor naquele Centro de Ensino foram contemplados;

d) Dimensão Opinião: Para esta dimensão a questão é aberta e o respondente expressa sua opinião a respeito do PAA com a possibilidade de sugestão de melhorias.

3.4 Limitações da Pesquisa

O escopo da pesquisa contempla os gestores do Centro de Ciências Agrárias na coordenação de curso ou chefia de Departamento e Direção de Centro, e que tenham atuado entre os anos de 2007 a 2011.2. Também foram elencados para esta pesquisa os representantes no Conselho Universitário (docentes e discente) no ano de 2007, período em que ocorreu a aprovação do Programa de Ações Afirmativas na UFSC, porque eles podem apresentar o histórico do PAA na sua raiz, junto ao Conselho que delibera as normativas que devem ser cumpridas pelos gestores dos centros de ensino.

A limitação da pesquisa tem aderência ao objetivo geral deste trabalho que partiu da leitura de um Centro de Ensino da Universidade Federal de Santa Catarina. A delimitação de um centro de ensino proporciona a identificação pontual de erros e acertos na condução do PAA na perspectiva dos pressupostos teóricos estabelecidos nos quadros sinópticos.

Para atender a um dos objetivos específicos foram consultados, no segundo semestre de 2011, os discentes das primeiras e oitavas fases dos cursos que integram o Centro de Ciências Agrárias: Agronomia, Engenharia de Aquicultura, Ciência e Tecnologia de Alimentos e Zootecnia. A percepção dos discentes deve oferecer subsídios para analisar o alcance de resultados do programa.

Os estudantes pesquisados são das três categorias de acesso: classificação geral, oriundos de escolas públicas e autodeclarados negro. O único indígena matriculado no curso de Agronomia não foi localizado no período da pesquisa (primeira semana do mês de dezembro de 2011).

3.4.1 Transcrição e análise das entrevistas

A amostra de importância para esta pesquisa recai nas figuras dos gestores que atuaram ou atuam em coordenação, Direção ou Chefia do CCA e de representantes no CUN na época da provação do PAA em 2007, contemplando três segmentos de representatividade (pró-reitor, diretor de centro e discente).

Ressalta-se que a expressão gestor será assumida na discussão e análise dos resultados, embora a amostra se constitua também de representante discente no Conselho Universitário o ano de 2007.

Após coleta dos questionários preenchidos procedeu-se a transcrição rigorosa das informações prestadas pelos entrevistados. Para garantia do anonimato dos participantes criou-se uma identificação codificada, na forma que segue:

- a. Entrevistado 1 = E1
- b. Entrevistado 2 = E2
- c. Entrevistado 3 = E3
- d. Entrevistado 4 = E4
- e. Entrevistado 5 = E5
- f. Entrevistado 6 = E6
- g. Entrevistado 7 = E7
- h. Entrevistado 8 = E8
- i. Entrevistado 9 = E9

Feita a categorização dos entrevistados, tem-se os instrumentos para prosseguir a análise da pesquisa no próximo capítulo, por categoria de análise delimitada pelo quadro sinóptico e com discussão calcada nos pressupostos teóricos discutidos e apresentados na fundamentação teórica.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE

Em consonância com a fundamentação teórica e guiados pelos objetivos geral e específicos propostos, tem-se neste capítulo a análise dos dados levantados.

A análise dos documentos e os pressupostos teóricos estudados possibilitaram a organização do questionário que foi pautado de acordo com as categorias estabelecidas no Quadro 4, do Capítulo de Procedimentos Metodológicos, cujas informações levantadas dão essência e riqueza à análise.

O primeiro passo da análise foi levantar as respostas dos gestores pesquisados e organizá-las em consonância com o fenômeno estudado. A partir desta compreensão, buscou-se, à luz dos conhecimentos adquiridos, aderência da realidade concreta às bases epistemológicas da administração pública e da *gestão social*.

Procurou-se, na análise dos resultados, discorrer sobre os temas elencados em categorias e subtítulos, organizados criteriosamente em consonância com os critérios utilizados nas entrevistas.

Os relatos dos gestores e do representante discente no CUn entrevistados foram evidenciados e discutidos em aderência aos pressupostos teóricos dos autores citados neste estudo, e na perspectiva que apontava os aspectos organizacionais encontrados no PAA.

4.1 Programa de Ações Afirmativas na UFSC – o caso do CCA

A Universidade Federal de Santa Catarina, criada em 18 de dezembro de 1960, completou 52 anos de existência em 2012, mas o ensino superior em Santa Catarina já existe desde 1930, com a faculdade de Direito, conforme está o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFSC 2010 - 2014 (UFSC, 2011).

No PDI da UFSC referente ao quadriênio 2010-2014 (UFSC 2011), no título Políticas de Ensino o Programa de Ações Afirmativas está contemplado nas metas do objetivo quinto, conforme texto a seguir:

Ampliar o acesso qualificado e a efetividade dos processos de Formação Metas:

Aprimorar os mecanismos de acesso à Universidade e acompanhar as ações do Programa de Ações Afirmativas, procedendo a sua avaliação e à proposição de mecanismos relacionados às distintas dimensões e aos seus resultados; Ampliar

o oferecimento de vagas em cursos noturnos, possibilitando maior acesso ao ensino público e gratuito; Ocupar vagas ociosas, após o processo de matrícula, com alunos especiais e por transferências e retornos de alunos regulares tanto para o ensino presencial como a distância; Monitorar os índices e as causas de evasão nos cursos de graduação presencial e a distância; Desenvolver ações inovadoras para reduzir a evasão, com a participação dos estudantes de pós-graduação e dos servidores técnico-administrativos.

Na Universidade Federal de Santa Catarina o Programa de Ações Afirmativas teve início a partir do vestibular de 2008, mas a movimentação e o processo para implementação destas ações se deu com a criação de um Grupo de Trabalho de Etnia, Gênero e Classe (GTEGC) da Associação dos Professores da UFSC (APUFSC) em 2002.

O Grupo de Etnia, Gênero e Classe (GTEGC) da Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina coordenado pelo Professor Marcelo Tragtenberg com objetivo de proporcionar uma maior diversidade étnica para a UFSC iniciou estudos na sobre o tema e, em 2002, solicitou a COPERVE a inclusão do quesito cor na ficha de inscrição do exame vestibular e também na matrícula dos classificados. Os dados preliminares foram apresentados na 3ª. Semana de Pesquisa e Extensão da UFSC, em junho de 2003 (UFSC/ APUFSC, 2012).

O Professor Marcelo Tragtenberg, Docente da UFSC, do Departamento de Física do Centro de Ciências Físicas e Matemáticas é membro da Comissão de Ações Afirmativas da UFSC desde 2006 e, atualmente, é presidente da Comissão Institucional de Acompanhamento e Avaliação do PAA/UFSC. (UFSC, 2012).

Tragtenberg (2012), na qualidade de coordenador do GTEGC, apresentou estudos científicos em 2003 que apontavam desigualdades raciais na UFSC e alertava para a necessidade de políticas de reserva de vagas para impulsionar maior igualdade racial no interior da universidade. Sua luta foi incansável para implementar o PAA na UFSC e até hoje está à frente deste programa. Em 2010 o Professor Tragtenberg representou a UFSC em Audiência Pública do Supremo Tribunal Federal (STF) para apresentar a fundamentação do PAA/UFSC e os dados de acesso e permanência aplicados nestas instituições.

Em 2005 foi realizada uma pesquisa de simulação sobre os impactos na diversidade de políticas de aumento e reserva de vagas,

promovida pelo GTEGC com apoio da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PREG) e a Associação dos Professores da UFSC (APUFSC), utilizando os dados fornecidos pelo Núcleo de Processamento de Dados da UFSC (NPD – hoje SETIc) e da COPERVE.

Em fevereiro de 2006 aconteceu em Florianópolis o Seminário “Pensamento Negro em Reeducação”, promovido pelo Núcleo de Estudos Negros (NEN) para discutir ações afirmativas. Nesse seminário os participantes solicitaram ao representante da UFSC presente ao evento, Prof. Marcos Lafin, então Pró-Reitor de Ensino de Graduação, que a Universidade instituisse uma política de ações afirmativas com vistas a facilitar e democratizar o acesso e permanência ao ensino superior de setores da população historicamente excluídos, a exemplo dos indígenas, negros, bem como, de pessoas de baixa renda (UFSC, 2011).

A solicitação oriunda dos participantes do referido seminário requereu uma resposta da UFSC àquela demanda social, o que resultou na criação de uma comissão responsável pela elaboração da proposta de inclusão das cotas na UFSC.

Assim, em 2006 foi instituída, por meio da Portaria n.º 195/GR/2006 de 03/04/2006, a Comissão de Acesso com Diversidade Socioeconômica e Étnico-Racial, cujo objetivo era construir uma proposta preliminar que ampliasse as oportunidades de acesso a UFSC através do processo vestibular, e que inscrevesse a universidade numa agenda contemporânea de valorização e promoção da diversidade, seja no ambiente acadêmico, seja no âmbito social mais geral. Esta comissão contemplou a participação de representantes de todos os Centros de Ensino da UFSC, da APUFSC, SINTUFSC, COPERVE, Conselho Estadual dos Povos Indígenas, Secretaria da Educação, Associação de Mulheres Antonieta de Barros.

Em 01 junho de 2006, essa Comissão organizou o seminário: “Cotas e Ações Afirmativas”, o qual contou com a participação de convidados de diversas universidades do país e onde foram discutidos temas voltados para as ações afirmativas.

Além do seminário, foi promovido também pela Comissão um debate no âmbito interno da UFSC, o qual contou com a participação dos Coordenadores dos Cursos de Graduação, Chefes de Departamento e Diretores de Centros da UFSC. Tal debate objetivou a construção da nova proposta para a instituição.

No dia 10 de julho de 2007 foi aprovado o Programa de Ações Afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina através da

Resolução Normativa nº 08/CUn/2007. O primeiro parágrafo da Resolução define as competências, e o artigo primeiro define o que representa na essência o sentido do Programa:

O PRESIDENTE DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO da Universidade Federal de Santa Catarina, no uso de suas atribuições e considerando:

- 1) a autonomia didático-pedagógica, administrativa e de gestão financeira de que goza a Universidade, por força do disposto no art. 207 da Constituição Federal;
- 2) a missão institucional da Universidade que se pauta pela perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida;
- 3) a necessidade de promover, assegurar e ampliar o acesso democrático à Universidade Pública com diversidade socioeconômica e étnico-racial como compromisso de uma instituição social, pública, plural e de natureza laica; 4) o que deliberou este Conselho em sessão realizada nesta data, conforme Parecer nº. 012/CUn/2007, constante do Processo n.º 23080.008762/2007-91, RESOLVE:

Criar o "Programa de Ações Afirmativas" da Universidade Federal de Santa Catarina que se regerá pelas disposições constantes desta Resolução Normativa. Art. 1º O "Programa de Ações Afirmativas" da Universidade constitui-se em instrumento de promoção dos valores democráticos, de respeito à diferença e à diversidade socioeconômica e étnico-racial, mediante a adoção de uma política de ampliação do acesso aos seus cursos de graduação e de estímulo à permanência na Universidade (UFSC,2011).

Para o PAA/UFSC, conforme disposto no endereço eletrônico <http://www.acoes-afirmativas.ufsc.br>, as ações afirmativas são medidas especiais de políticas públicas e/ou ações privadas de caráter compulsório, que procuram reparar as desigualdades e desvantagens históricas e vivenciadas por grupos raciais ou étnicos. Tais medidas visam aumentar e facilitar o acesso desses grupos, garantindo a inclusão social e a igualdade de oportunidade.

O PAA/UFSC adotou a conceituação de Gomes (2005) como embasamento para a definição de ações afirmativas, adicionando, entretanto, os efeitos da situação socioeconômica como fator também a ser neutralizado:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego (GOMES, 2005, p.53).

Este programa, com resultado de ampla discussão, teve amparo ético e político na missão proclamada pela UFSC: [...] “perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida”.

4.1.1 A UFSC em Números

De acordo com o Relatório de Gestão da UFSC (UFSC, 2011), a Instituição oferece nos seus 04 (quatro) *Campi* e 11 (onze) Centros de Ensino, 93 (noventa e três) cursos de graduação com distintas habilitações, presenciais e a distância, em todas as áreas do conhecimento; 56 (cinquenta e seis) programas de mestrado e 43 (quarenta e três) de doutorado.

Para o vestibular do ano de 2013 foram ofertadas 6.031 vagas para atender aos cursos presenciais de graduação nos *Campi* de Florianópolis, de Joinville, de Araranguá e de Curitibanos (UFSC, 2012). Somam-se a estas vagas mais quatro suplementares para indígenas. As vagas foram oferecidas em consonância com o Programa de Ações Afirmativas criado pela Resolução Normativa N° 008/CUn/2007, e de acordo com o Lei 12.711/2012, cujo Edital 07/COPERVE/2012 estabelece:

Os 30% de vagas destinadas ao PAA/UFSC serão distribuídos da seguinte forma:

I - 20% das vagas de cada curso/turno para atendimento da Lei 12.711/2012, assim subdivididas: I.1 - 10% para candidatos oriundos de famílias com renda *per capita* bruta de até 1,5

salário mínimo, das quais: a) 16% são destinadas a candidatos autodeclarados negros, pardos ou indígenas; b) 84% são destinadas aos demais candidatos. I.2 - 10% para candidatos oriundos de famílias com renda *per capita* bruta maior que 1,5 salário mínimo, das quais: a) 16% são destinadas a candidatos autodeclarados negros, pardos ou indígenas; b) 84% são destinadas aos demais candidatos.

II - 10% das vagas de cada curso/turno para candidatos autodeclarados negros que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (UFSC, 2012)

4.1.2 O Centro de Ciências Agrárias – CCA: objeto de estudo

O Centro de foi criado em 1975 com a reforma da estrutura da Universidade. Possui quatro curso: Agronomia, Engenharia de Aquicultura, Ciência e Tecnologia de Alimentos e Zootecnia. Os dois últimos são os mais recentes: Zootecnia, criado em 2007 e Ciência e Tecnologia de Alimentos criado em 2008.

O CCA conta com 95 servidores docentes efetivos e 82 técnicos administrativos.

No período de 2008.1 a 2011.2 foram matriculados nos cursos do CCA 884 acadêmicos, dos quais, 283 evadiram-se.

Foram utilizados como fonte de dados quadro distributivo de vagas na UFSC/CCA e ocupação por categoria de acesso: classificação geral, oriundos de Escolas Públicas, e autodeclarados negros. Análise documental: resoluções e normas internas da UFSC, banco de dados do SETIC, CAGR das coordenadorias dos cursos do CCA, COPERVE. Entrevistas a Coordenadores dos cursos do CCA, Diretor e acadêmicos dos cursos do CCA.

4.2 Caracterização dos entrevistados

Conforme já enunciado, a amostra foi intencional e constituída por docentes da UFSC, do Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima – Florianópolis, em cargo de direção, coordenação de curso presencial da UFSC ou chefia de Departamento de setores de um Centro de Ensino e por representantes do Conselho Universitário presentes à sessão do CUN na data de aprovação do PAA em 2007,

entre eles, Diretor de Centro de Ensino, Pró-Reitor de Ensino de Graduação e Representante Discente.

Dos entrevistados, a população masculina foi maioria, constituindo 70% e, presença feminina, nesta pesquisa, foi de 30%.

Excetuando-se o representante discente no CUn, todos os demais entrevistados possuem experiência administrativa na UFSC superior a quatro anos.

4.3. Estudo dos resultados da pesquisa

Considerando que a pesquisa apresenta dimensões e categorias de análise, a construção da discussão dos resultados deu-se com subtítulos conforme apresentado na entrevista semiestruturada.

A Dimensão *Serviço Público*, que contribuiu para a explanação desta linha metodológica foi, fundamentalmente, a Teoria da Administração Pública de Denhardt e Denhardt (2000), cujo quadro sinóptico adaptado pela autora foi construído de acordo com as categorias de análise que apresentavam congruência na condução do serviço público em relação à implementação do Programa de Ações Afirmativas.

Com relação aos critérios de análise com adensamento à *gestão social*, tem-se a contribuição dos pressupostos teóricos e conceituais de Habermas (1884, 1994); Tenório (1998, 2004, 2006, 2008); França Filho (2003, 2004, 2008); Fischer et al (2006); Gondim, Fischer e Melo (2006); Dowbor (1999) apud Pimentel e Pimentel (2010), entre outros estudiosos da gestão social, os quais ancoraram os fundamentos metodológicos explicitado no quadro sinóptico de Pimentel e Pimentel (2010), também pelas mesmas razões que determinaram a escolha dos critérios da teoria da administração do serviço público (Quadro 2).

Ressalta-se que os critérios de análise foram adaptados e reduzidos a partir de modelos mais abrangentes e complexos, dos autores Denhardt e Denhard (2000) e de Pimentel e Pimentel, amplamente citados nos capítulos anteriores, em função da delimitação do estudo.

Trata-se da análise da implementação do Programa de Ações Afirmativas da UFSC na perspectiva do novo serviço público e da *gestão social*, na visão de alguns gestores, numa estrutura administrativa universitária, cuja complexidade exigiu delimitação do escopo deste estudo, e optou-se por restringir-se ao Centro de Ciências Agrárias, pela vivência e observação da autora e pela possibilidade de acesso aos gestores.

O modelo é uma diretriz metodológica e não uma necessidade de adequação *ipsis literis*, ou enquadramento da administração institucional ao quadro sinóptico apontado neste estudo. O que se pretende é encontrar as bases organizacionais que nortearam a gestão universitária da UFSC num determinado programa, principalmente para dirimir possíveis dúvidas e afirmativas que são encontradas no senso comum. Possivelmente o extrato apontado pela pesquisa mostraria que as organizações e as instituições públicas não abordam um único modelo de administração, mas uma mescla de todas as perspectivas existentes para a administração pública.

Os pressupostos teóricos que guiaram esta pesquisa possuem bases epistemológicas semelhantes, porque ambas foram inspiradas em Guerreiro Ramos: para o *novo o serviço público* e para a *gestão social*, na afirmação de Tenório (2012).

Procurou-se compreender a complexidade das relações universidade x sociedade e universidade x políticas públicas para elucidar a pergunta da pesquisa: Qual a percepção dos gestores com relação ao Programa de Ações Afirmativas da UFSC na perspectiva do novo serviço público e da *gestão social* no que se refere ao acesso a cursos de graduação de um centro de ensino?

4.3.1. Categoria de análise - Fundamentos Teóricos Metodológicos

Grande parte dos gestores universitários e representantes no Conselho Universitário (Docente e Discente da UFSC) entrevistados, concordam que o Programa de ações afirmativas caracteriza-se, com restrições, pela promoção de valores democráticos quanto aos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados na sua implementação. Não há unanimidade neste posicionamento, o que caracteriza um processo em adensamento e que várias correntes de pensamento são encontradas no campus.

Como já foi mencionado nos procedimentos metodológicos, a utilização da escala *likert* foi necessária para contemplar a concordância ou discordância dos respondentes em relação aos critérios e perspectivas de análise utilizados neste estudo, que foram organizados em quatro dimensões e dez categorias, cuja ocorrência de resposta direciona de forma mensurável o resultado.

As justificativas dos respondentes, elencadas na sequência, expressam como os gestores percebem o Programa de Ações Afirmativas quanto à categoria fundamentos teóricos metodológicos proposto no quadro sinóptico do serviço público por Denhart e

Denhardt (2000), no qual a concordância total e com restrições somam 5/9 com a presença de valores democráticos no PAA, conforme expressão dos gestores a seguir:

As discussões sobre ações afirmativas na UFSC iniciaram fora da universidade. Quando a solicitação do Movimento Negro chegou à UFSC-PREG, foi prontamente atendida e naquele momento iniciaram-se as discussões com chamadas internas e externas. Foram propostas e realizadas várias atividades - seminários, fóruns, reuniões - nas unidades de ensino e com sequência em discussões ampliadas. Os Princípios que organizaram o Programa de ações afirmativas na UFSC foram elaborados na ampla discussão com a comunidade interna e externa e reflete a compreensão da dinâmica social e das instituições presentes nela. Veja os Princípios:

- 1) a autonomia didático-pedagógica, administrativa e de gestão financeira de que goza a Universidade, por força do disposto no art. 207 da Constituição Federal;
- 2) a missão institucional da Universidade que se pauta pela perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida;
- 3) a necessidade de promover, assegurar e ampliar o acesso democrático à Universidade Pública com diversidade socioeconômica e étnico-racial como compromisso de uma instituição social, pública, plural e de natureza laica.

Dessa forma, compreendo que esses princípios se afirmaram na natureza do programa que foi discutido e proposto para a Universidade:

Art. 1º O "Programa de Ações Afirmativas" da Universidade constitui-se em instrumento de promoção dos valores democráticos, de respeito à diferença e à diversidade socioeconômica e étnico-racial, mediante a adoção de uma política de ampliação do acesso aos seus cursos de graduação e de estímulo à permanência na Universidade.

O Programa, no meu entender, refletiu as discussões realizadas naquele momento, portanto, inconcluso, mas evidenciou a vontade política da

UFSC em acolher a demanda social e exercer sua função de instituição social voltada para a realidade em que se insere e a constitui.(Q1 – E7)

Assim está expresso na Resolução 008/CUn/2007: o Programa de Ações Afirmativas da Universidade constitui-se em instrumento de promoção dos valores democráticos, de respeito à diferença e à diversidade socioeconômica e étnico-racial, mediante a adoção de uma política de ampliação do acesso aos seus cursos de graduação e de estímulo à permanência na Universidade.

A Resolução expressa que a universidade está aberta à ampliação do acesso e que o PAA se constitui em promoção dos valores democráticos, o que é também a expressão da maioria dos gestores.

No que se refere aos valores democráticos, Habermas (1997, p.10) condena o princípio mitigado de democracia, segundo o qual não ocorre o fenômeno da *cidadania deliberativa* “e reduz a legitimidade democrática do poder e do direito”.

Mesmo que se apresente como medida paliativa e mitigada, alguns gestores percebem nesta atitude uma oportunidade de democratizar o acesso:

Tendo em vista que a grande maioria da população “desfavorecida” não tem acesso a boas escolas que a prepararia para “competir” com os alunos de classes mais abastadas, a UFSC, de certa forma, compensa esta defasagem, abrindo a oportunidade e democratizando o acesso ao ensino superior de qualidade.(Q1 – E9)

Concordo com restrições quanto à promoção de valores democráticos no PAA. Em situações nas quais se estabelece cotas, ocasiona-se situações de segregação. (Q1 – E4)

Concordo com restrições em relação a presença de valores democráticos no Programa de Ações Afirmativas. Embora eu acredite que o ingresso de estudantes oriundos de escolas públicas e autodeclarados negros seja justa, o processo foi imposto pelo Governo Federal, sem muita discussão ou participação das Universidades. Se houve a participação das Universidades, esta discussão não chegou na base, que são os departamentos e coordenadorias de cursos. (Q1 – E2)

Na atualidade, o clamor pela democratização do acesso ao ensino superior assume dimensões que acentuam as crises da universidade, esclarece Santos (2011), e complementa que o apelo à democracia externa da universidade é ambíguo:

porque é feito por grupos sociais diferentes com interesses contraditórios. Por um lado vem do mercado educacional [...] para justificar a necessidade de ampliar o acesso à universidade [...] ou para defender maior aproximação da indústria. [...] por outro lado, o apelo à democratização externa provém das forças sociais progressistas [...] provém sobretudo de grupos historicamente excluídos que reivindicam hoje a democratização da universidade pública. O modelo pluriversitário, ao assumir a contextualização do conhecimento e a participação dos cidadãos ou comunidades enquanto utilizadores e mesmo coprodutores de conhecimento, leva a que essa contextualização e participação sejam sujeitas a regras que tornem transparentes as relações entre a universidade e o seu meio social e legitimem as decisões tomadas no seu âmbito (SANTOS, 2010,p.75-76).

A necessidade de valorizar a meritocracia e a concordância com cotas sociais e não para cotas raciais foi um dos aspectos que motivou 4/9 dos entrevistados a discordarem da presença dos valores democráticos no PAA. Neste sentido destacam-se as seguintes falas:

A universidade, a meu ver, é um centro de produção de conhecimento e não uma ferramenta para sanar problemas de ordem socioeconômica decorrente da história do país. (Q1-E3)

Na expressão do gestor percebe-se a presença da crise da legitimidade que fundamenta-se pela perda de consenso dentro das universidades. É o que também afirma Santos (2011), cuja contradição entre a hierarquia do saber, restrita a uma minoria, confronta-se com as exigências sociais e políticas que buscam direitos à educação, respaldados na expressão da constituição de 1988, e pela necessidade de democratização do ensino superior com garantia ao cidadão, de acesso, independente de sua classe social.

A promoção dos valores democráticos deve estar alicerçada na liberdade e no respeito ao cidadão, evitando todo o tipo de discriminação. As tentativas para oportunizar o acesso amplo a

Universidade são válidas, dentro do contexto da realidade nacional marcada pelo desestímulo dos jovens das classes menos favorecidas ao acesso a universidade. Com relação aos cotistas de colégios públicos, comparativamente aos negros, este último muitas vezes pode vir de classes mais favorecidas, o que caracteriza preconceito racial. Legitimando as cotas para estudantes de escolas públicas, a Universidade necessita oferecer a estrutura adequada para que frequentem as mesmas classes dos aprovados por desempenho no vestibular e, conseqüentemente, os professores, técnico-administrativos e demais estudantes precisam ser preparados para isso. (Q1-E1)

Vejo as ações afirmativas como algo muito complexo. Divido principalmente em dois tipos de cotas: as sociais e as raciais. As sociais, vejo com viés muito mais democrático que as cotas raciais. As cotas raciais acabam agindo de uma forma excludente. (Q1-E8)

Do meu ponto de vista, as ações afirmativas não deveriam fazer distinção a cor, mas apenas as classes sociais e para a origem de escolas públicas.(Q1-E6).

O Programa de Ações Afirmativas é de fato complexo, mas está sustentado em políticas compensatórias e republicanas, adotadas para remediar as discriminações históricas de um passado. Este é o fundamento latente das cotas que não pode ser ignorado, cuja finalidade é assegurar o acesso de afrodescendentes, indígenas e, entre eles os oriundos de escolas públicas.

As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é de assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com crença de que a igualdade deve se moldar no respeito à diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantivas (PIOVESAN, 2005, p.40-41).

Corroborar com a opinião de alguns gestores entrevistados a antropóloga Durhan (2003) que condena este sistema de cotas raciais porque a raça é uma criação social discriminatória e não uma classificação científica; sendo assim, qualquer decisão neste sentido promoverá um novo tipo de segregação, e conclui:

[...] a separação da população em duas categorias, negros e brancos, que as quotas oficializam, é particularmente artificial não só porque não possui qualquer base científica, mas também porque contraria a evidência gritante da imensa heterogeneidade racial da população brasileira. Contraria inclusive o próprio bom-senso dos brasileiros, para os quais, se meu pai é negro e minha mãe é branca ou vice-versa, eu não sou exatamente branca nem negra. [...] Para formular uma política afirmativa e compensatória que não perpetue, no ensino superior, a desigualdade presente nos níveis anteriores e a repetição de uma experiência de fracasso escolar, é preciso ter pelo menos uma compreensão inicial da extensão da desigualdade educacional na sociedade brasileira e analisar, neste contexto, a natureza dos obstáculos que se constituem ao longo da trajetória escolar dos alunos negros. E, para não cometer injustiças, é necessário também reconhecer que a desigualdade de escolarização não ocorre apenas com a população de ascendência africana (DURHAM, 2003, p.5).

O conteúdo expresso pelos entrevistados é encontrado na teoria *habermasiana*, cujo poder emana do grupo de forma dinâmica e não através de um fato isolado. Só a participação (democrática) do grupo no discurso seria capaz de gerar o cumprimento espontâneo das decisões do sujeito representante. Com esta visão, sustenta que só vale como legítimo o direito que conseguiu a aceitação racional por parte de todos os membros, numa formação discursiva da opinião e da vontade. A legitimidade das decisões políticas ocorre quando o processo de decisão antecede qualquer deliberação, com a participação da sociedade (HABERMAS, 1997, p.172).

Na perspectiva de Tenório (2012, p.38) o conceito de democracia apresenta pressupostos que não são encontrados integralmente na condução do PAA. Para este autor a verdadeira democracia requer a presença da *cidadania deliberativa* que, “significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos

de discussão, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Para os fundamentos teóricos metodológicos do Novo Serviço Público, no entanto, pelos números levantados na pesquisa, 5/9 dos entrevistados, e que se constitui em maioria, e pela expressão dos gestores, esta dimensão apresenta a democracia como fundamento teórico metodológico.

4.3.2 Categoria de análise – Concepção de interesse público

No aspecto que fundamenta o Programa de Ações Afirmativas, quanto ao interesse público, buscou-se saber dos gestores de que forma este programa foi operacionalizado. Esta operacionalização pode estar sustentada exclusivamente ao que preconiza a Lei mas, também, com base no diálogo e no atendimento aos interesses dos estudantes participantes do programa de ações afirmativas. De um lado, a predominância do modelo burocrático e com objetivos estratégicos alinhados aos interesses institucionais; do outro a possibilidade de acenar com a presença da *gestão social* em atenção aos interesses individuais dos ingressantes pelo PAA.

Os gestores do setor públicos têm a responsabilidade e a oportunidade de atuar em benefício do outro: do cidadão. São valores que devem ser resgatados no sentido de traduzir a verdadeira democracia. Esta é a ideia do novo serviço público – administradores públicos a serviço do cidadão e não do autointeresse. Assim, o novo serviço público tem como referência o interesse da esfera pública que transcende a agregação dos interesses individuais e, para isso, a cidadania deve ser engajada e crítica com relação aos serviços públicos.

Quanto a concepção de interesse público que fundamenta o PAA, os gestores, em sua maioria, na fração (7/9), concordam que o programa foi operacionalizado priorizando a concepção de interesse público e em atenção ao que está expresso na Lei, conforme afirma o gestor:

À universidade pública ou particular tem acesso o estudante que por direito foi aprovado em um processo seletivo. O Programa de Ações Afirmativas que as universidades vêm implantando, surgiu como um interesse público com fim social, que confrontou com toda a soberania que o conhecimento representa para o meio universitário. As ações afirmativas, com cunho social para estudantes menos favorecidos, confrontam com o cunho social do ambiente

universitário, onde se formam profissionais para a sociedade, por isso o nível acadêmico deve ser mantido, com o risco de danos irreparáveis devido ao desempenho inadequado de profissionais mal formados. Estudantes menos favorecidos podem vir a ser excelentes profissionais e muitos estudantes de classes menos favorecidas já passaram em vestibulares e hoje são profissionais. Dentro das Ações Afirmativas, a universidade necessitaria ter um fator de conversão que coloque a todos em um mesmo patamar de exigências para atingir o principal objetivo das instituições de ensino superior e, conseqüentemente, venha a atender os objetivos sociais de formar profissionais de alto nível. [...] Quanto à cota para negros e índios, esta é discriminativa e inconstitucional. (Q2a-E1)

A expressão do gestor, embora considere uma estratégia de interesse público com a implementação do PAA, reflete a preocupação do confronto com a soberania do conhecimento que caracteriza a universidade. A este fenômeno Santos (2011) denomina de crise da legitimidade, e fundamenta-se pela perda de consenso dentro das universidades, cuja contradição entre a hierarquia do saber, restrita a uma minoria, confronta-se com as exigências sociais e políticas que buscam direitos à educação, respaldados na expressão da constituição de 1988, e pela necessidade de democratização do ensino superior, com garantia de acesso ao cidadão, independente de sua classe social.

A luta pela legitimidade da universidade pública, ainda segundo Santos (2011) passa necessariamente por cinco domínios essenciais: o acesso; a extensão; a pesquisa-ação; a ecologia dos saberes; e a manutenção da universidade e da escola pública. Não apoia a criação de uma nova instituição, para possibilitar o acesso, por acreditar que basta ampliar a democracia interna e externa. Reafirma que a universidade precisa converter-se em um espaço onde os diferentes saberes dialoguem na busca de respostas aos problemas multifacetados da humanidade, fortalecendo seu papel estratégico na formulação de novos projetos nacionais, de cooperação em todos os espaços sociais e de democratização. Na expressão dos gestores, a concepção de interesse público se caracteriza mais por ser operacionalizada para atender ao que está expresso na Lei, sempre em escala descendente, cujo cumprimento está nas menores unidades de ensino, departamento e coordenadorias de curso. Neste sentido, alguns gestores reclamam da necessidade de

diálogo sobre o programa, em razão das dificuldades de encaminhamentos e de administração do novo e da adversidade.

Há um desconforto de alguns gestores na condução do processo do PAA por temerem a discriminação e pela possibilidade de criação de um ambiente adverso ao aluno. O acesso ocorreu conforme planejado estrategicamente, mas a condição de vivência do aluno do programa é uma incerteza e acaba por ocorrer a sua exclusão se não for conduzido por uma gestão com preocupação social. A gestão social preconizada por Tenório (2012) não pode ser apenas no título. A *gestão social* legítima tem de ser construída na esfera pública pela *cidadania deliberativa* que propõe e delibera e implementa em favor do indivíduo e do bem-comum.

Sugestões de medidas como preparação dos servidores e professores para conduzir adequadamente o PAA são falas recorrentes nesta pesquisa. Adicionalmente, sugestões de preparo do aluno cotista antes do acesso, numa espécie de nivelamento, também foram sugestões recorrentes, conforme expressão a seguir:

Está claro que o programa foi operacionalizado para atender a legislação e assim continua, sem qualquer diálogo com os estudantes. Prova disto é que os estudantes ingressam na UFSC e depois nunca mais têm qualquer tipo de apoio, seja educacional, pedagógico, psicológico, etc. (Q2a-E2)

Pela minha compreensão a universidade não apresenta estrutura suficiente e eficiente e nem pessoal humano para atender aos quesitos do PAA. (Q2a-E4)

Se os estudantes ingressos pelas cotas fossem recebidos de modo diferenciado, visando a sua adaptação e integração ao meio acadêmico, este procedimento da UFSC criaria um ambiente de desconforto e de discriminação. No entanto, algo necessita ser feito, algum processo de adaptação necessita ser iniciado, preparando estudantes cotistas, não cotistas, técnico-administrativos e professores a este novo conceito de ingresso, que foi criado como uma iniciativa extrema para dar oportunidade a quem não ingressaria pelo vestibular. (Q2b-E1)

A UFSC mantém programa de apoio pedagógico, através da Pró-Reitoria de Assistência ao Estudante e com recursos do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do REUNI, com recursos específicos para assistência estudantil. Estes recursos possibilitaram a criação de programas de apoio pedagógicos, bolsa permanência, moradia estudantil, auxílio para material didático e atendimento psicológico. O número de bolsas permanência que era de 550 em 2008, aumentou para 1190 em 2011. Este número ainda não atende a toda demanda, conforme Relatório da Comissão Institucional de Acompanhamento e Avaliação do PAA/UFSC (2012).

Por observação e acompanhamento, constatou-se que um número inexpressivo de estudantes procurou apoio pedagógico na unidade de ensino avaliada, embora os tutores estivessem presentes para dirimir dúvidas em disciplinas com maior incidência de dificuldade apresentada, como cálculo, física e química. Esta ausência do estudante nos programas de apoio pedagógico merece avaliação, pois a sua atividade profissional apresentava-se como prioridade para a grande maioria. Esta constatação foi observada pela autora no momento da divulgação do programa de apoio pedagógico e da programação de horário deste evento junto aos estudantes.

Conforme opina o gestor entrevistado, um processo de adaptação se faz necessário para a condução natural do PAA, pois a medida foi extrema e não encontrou o ambiente preparado para este fato novo na organização.

Esta iniciativa extrema de oportunizar o acesso ao ensino superior, expressa pelo gestor, está teorizada na concepção de Boneti (2007), que elucida o modo como são operacionalizadas as políticas públicas. Segundo ele, o Estado repassa à sociedade civil e às instituições públicas as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder.

E assim conceitua:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade

social e/ou de investimentos (BONETI 2007, p.74).

Com base em pressupostos epistemológicos e com referencial teórico habermasiano, Leal (2006) defende que a administração pública com a participação cidadã exige uma nova perspectiva teórico-social para ser compreendida, dada a complexidade do compromisso comunitário e da inclusão a que deve o serviço público.

Embora tenha havido diálogo entre movimentos sociais e a gestão da UFSC, em 2006, para ampliar o acesso a grupos socialmente desfavorecidos, este espaço só foi possível porque houve um mecanismo legal antecedente, a Lei de 2002, ainda no Governo FHC, que propiciou esta abertura: Lei 10.558/2002 - *cria o Programa Diversidade na Universidade para promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros.*

A simples existência de espaço participativo não garante a existência da gestão cidadã, alinhada como novo serviço público.

Tenório (2012) alerta que as três esferas do governo brasileiro – federal, estadual e municipal – carecem de políticos e servidores públicos que atuem de forma a estimular a participação do cidadão nos processos deliberativos, a fim de legitimar as decisões políticas que deveriam contemplar a preocupação com o bem comum.

Nesta categoria de análise a concepção de interesse público para as políticas de implementação do PAA foram operacionalizadas prioritariamente para atender ao que está expresso na Lei, o que caracteriza a presença predominante da perspectiva da “Velha Administração Pública”, em consonância com a proposta de Denhardt e Denhardt (2000).

4.3.3 Categoria de análise: mecanismos para realizar objetivos

No que se refere aos mecanismos para realizar objetivos da organização o Programa de Ações Afirmativas na UFSC pode ser distinguido por priorizar as obrigações e compromissos junto aos órgãos governamentais deliberativos centrais ou por priorizar acordos e entendimentos para atender às necessidades dos estudantes participantes do Programa.

A gestão da universidade assume características que divergem das demais organizações, dada a sua complexidade. De acordo com Baldrige, (1983) ela possui objetivos difusos e ambíguos, sofre

pressão de toda ordem; presença de grupos diferenciados na sua constituição, tecnologia fragmentada e vulnerabilidade ao ambiente.

A teoria da administração pública é necessária para compreensão dos processos e encaminhamentos das estratégias das organizações universitárias que, via de regra, são fortemente políticas, mesmo que tenham apelo social engendrado na sua operacionalização.

Neste contexto encontra-se a colaboração de Salm e Menegasso (2009), com a conceituação de administração pública contemporânea, a qual extrapola as fronteiras daquela fortemente operacional, “agregando valores como a participação, a cidadania e a multidimensionalidade humana”. Estes são pressupostos que sustentam a prática desejada da administração pública de acordo com o modelo do novo serviço público que valoriza o interesse do cidadão. Opiniões dos gestores entrevistados, na fração de 7/9 mostraram que os mecanismos para realizar objetivos são ainda difusos e complexos, porque as políticas públicas assumem caráter *top down*, conforme expressão dos gestores:

Os órgãos governamentais ditam as leis como ordens a serem cumpridas; tenha ou não a universidade estrutura para isso.

As universidades têm suas características, suas normas, que têm sido atropeladas por estes programas, sem o devido preparo das mesmas para esta assimilação. (Q3a-E1)

Os objetivos das Ações Afirmativas são atingidos custe o que custar, esquecendo as especificidades dos alunos, dos cursos e da própria Universidade. (Q3b-E1)

Não há como não obedecer a legislação, embora esta seja considerada incoerente. (Q3a-E3)

Sob a ótica da complexidade, Santos (2011) evidencia que as constantes crises que atravessam as universidades interferem fortemente na sua gestão, colocando em choque seu papel, sua finalidade e seus objetivos.

No discurso da universidade necessária, Ribeiro (1975) evoca a consciência crítica como elemento indissociável do papel da universidade. Adiciona a essa premissa o fato de esta ser uma instituição social fundamental, permeada de ideologias e interesses divergentes e, portanto, essencialmente politizada, cuja missão primeira é a de nortear o desenvolvimento autônomo do país.

Leal (2006) afirma que na administração pública do Brasil e também da América Latina, tem imperado muito mais a utilização instrumental e estratégica da razão em função do interesse do mercado, em detrimento das aspirações de demandas sociais. Contudo, acredita que a moderna administração pública, que foi concebida no início do século XXI, venha a possibilitar futuramente uma governabilidade democrática, e com resgate da dimensão emancipadora.

A dimensão mecanismos para realizar objetivos ainda está permeada de perspectivas da velha administração pública, conforme é observado na fala dos gestores que concordam que o PAA é administrado priorizando as obrigações e compromissos juntos aos órgãos governamentais e deliberativos centrais.

4.3.4 Categoria de Análise: *accountability*

Em relação à *accountability*, que pode ser conceituada como a responsabilização política do Poder Público em relação à sociedade, o que inclui a prestação de contas, tem-se a visão dos teóricos e dos gestores na sequência.

Tem-se a contribuição de Pinho (2009) para *Accountability*, cujo conceito tem relação com a esfera ética e com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Esclarece Pinho (2009) que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado

Nesta perspectiva de análise os gestores ouvidos consideram que a *accountability* tem sido praticada tanto para atender aos órgãos controladores do poder público, numa fração de 5/9, quanto para atender ao cidadão, com a mesma fração. Assim, o mesmo percentual tem a compreensão de que a *accountability* é praticada objetivando atender às duas perspectivas simultaneamente, principalmente pela possibilidade do acesso à informação por todo aquele que necessita dos serviços da instituição, em especial o PAA, conforme declaram:

A forma como os resultados das Ações Afirmativas são apresentados, ou a prestação de contas, em números, requerida para que os governos contabilizem a eficiência dos seus processos de socialização do conhecimento em nível superior, pode representar a criação de uma

zona de turbulência entre a função do ambiente acadêmico e a função social deste mesmo ambiente. São duas funções iguais, quando a função social é formar profissionais de alto nível, que terá efeitos sobre o desenvolvimento do País. Porém, podem ser duas funções antagônicas, quando pretende colocar “dentro” do ambiente acadêmico quem não deveria estar ali, aquele que se chegar ali por caminhos anormais pode contribuir para a involução da qualidade profissional que a Universidade forma.

Desse modo, as Ações Afirmativas, poderiam ser mais eficientes se aplicadas às escolas fundamentais, formando estudantes de escola pública de alto nível e, sim, todos concorrendo para ingressar na Universidade, pelo desempenho acadêmico conquistado no ensino fundamental e médio, por exemplo.

O resultado desta turbulência, ou desordem, do confronto entre a formação acadêmica e o ingresso pelas Ações Afirmativas, uma vez que a lei existe, para ser positivo, requer grandes mudanças e processos de treinamento para o nivelamento e a integração dos estudantes, o que não tem ocorrido. O exemplo disso é o grande número de reprovações em um ambiente onde o curso tem índice de interesse no vestibular menor do que um. Grande parte da turma é cotista e, grande parte da turma reprova em disciplinas de cálculo na primeira fase. (Q4-E1)

A única responsabilidade assumida pelo Poder Público foi a de fazer valer a legislação, nada mais. (Q4-E2)

A expressão *accountability* implica não apenas na responsabilização do governante, mas, sobretudo na capacidade do agente fiscalizador apresentar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou atitudes omissas. Entende-se que *accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho em todos os aspectos que demandam a atividade administrativa pública, a qual caracteriza-se por um conjunto de abordagens, processos e práticas utilizados pelos atores com vistas à garantia de eficiência e eficácia no desempenho da função pública.

A tendência apontada pelas características do novo serviço público exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental.

O termo *accountability* refere-se à responsabilização, ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. Contudo não há consenso em relação ao seu conceito e sua significação ainda não encontrou um termo único na língua portuguesa para denominar o conjunto de significação que a terminologia inglesa apresenta.

Na conceituação de Denhardt (2012), a *accountability* na administração é considerada um aspecto central da *governança*, tanto na esfera pública como na privada, como a controladoria ou contabilidade de custos. Na perspectiva do novo serviço público, a complexidade que envolve a atuação dos servidores públicos é desafiadora, exigente e heroica, nos aspectos relacionados à *accountability*.

Os gestores assim se manifestaram com relação à *accountability*:

A lei necessita ser discutida, entendida e, se ela existe no País, ser cumprida. Para tanto, a UFSC e outras universidades, em seus diferentes segmentos, deverão conceber mecanismos de avaliação da prática procurando aumentar a eficiência do ingresso pelas cotas que não venha a ferir os reais objetivos da Universidade, da qualidade profissional que a sociedade requer e, em primeiro lugar, que o cotista conclua o seu curso superior e tenha um retorno para a sociedade, condizente com os objetivos da sua formação. (Q4b-E1)

É possível perceber o que já foi destacado nas questões das categorias anteriores, que há um desconforto com relação às cotas, o que pode redundar em prejuízo ao Programa de Ações Afirmativas.

Com relação à *accountability* presente no PAA, encontrou-se um percentual muito próximo para ambas as perspectivas, o que vale dizer que existe a presença da Velha Administração Pública e do Novo Serviço Público nesta categoria de análise.

4.3.5 Categoria de Análise - estrutura organizacional

Com referência à estrutura e o sistema de relações empregados para o Programa de Ações Afirmativas na UFSC podem ser encontrados modelos estruturados de forma burocrática, hierárquica, com enfoque no controle e regulação, ou estruturado em cooperação com lideranças compartilhadas interna e externamente.

Motta e Bresser Pereira conceituam:

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980, p.13).

Acredita-se que o atual modelo de organização das instituições de ensino superior e, nesta pesquisa, a UFSC, manterá por mais tempo esta abordagem de gestão de forma burocrática, hierárquica com enfoque no controle e regulação, prioritariamente, pela força cultural reinante na instituição e no modelo de organização pública do país. Esta abordagem é identificada como categoria da *Velha Administração Pública*, que foi adaptada a partir dos pressupostos de Denhardt e Denhardt (2000).

A incidência de aceitação dos mesmos entrevistados, na casa dos 7/9, aos dois enfoques dicotômicos da “Categoria Estrutura Organizacional”: “Estruturado de forma burocrática, hierárquica, com enfoque no controle e regulação” e “Estruturado em cooperação com lideranças compartilhadas interna e externamente”, suscita uma análise deste resultado que pode se constituir em ruptura de um modelo organizacional. Ao mesmo tempo em que os gestores percebem que a estrutura organizacional do serviço público é burocrática e hierárquica e que a UFSC conduziu o PAA em consonância com este modelo organizacional, acreditam também que houve diálogo com lideranças compartilhadas interna e externamente para a mesma finalidade. O novo e o velho estão mesclados nesta categoria.

No caso específico do Programa de Ações Afirmativas, os dirigentes da UFSC (Reitor e Pró-Reitores, Conselho Universitário) podem ter permitido uma ruptura da estrutura organizacional burocrática para consolidar a implementação do programa, conforme caráter estratégico, político e social permeado com a designação de uma

comissão composta por integrantes internos e externos para investigar a ampliação do acesso, conforme explicitado no relatório desta Comissão composta pela UFSC para o PAA 2007:

[...] Como forma de investigar a ampliação do acesso com diversidade socioeconômica e étnico-racial, foram realizadas simulações [...] Algumas estratégias para atingir este objetivo [...] como duplicar as vagas de cada curso, reservar vagas para estudantes de ensino médio público e reserva de vagas para negros. A amostra foi composta de 13 cursos de maior ou menor prestígio social da UFSC (medicina, odontologia, engenharias mecânica e elétrica, ciências da computação, psicologia, licenciatura em física, química, geografia, história, ciências biológicas, educação física).

[...] Simulando-se duplicação de vagas em cada um desses cursos, tomando o dobro do número de candidatos com maior nota no vestibular, mostrou-se que não mudaria sensivelmente nem o percentual de estudantes oriundos do ensino médio público nem o de negros em média. Portanto, aumentar o número de vagas dos cursos sem reservá-las significa manter a mesma composição socioeconômica e étnico-racial. O resultado mais significativo foi que se fossem reservadas 50% das vagas de todos esses cursos para estudantes do ensino médio público, o percentual médio de estudantes negros da UFSC permaneceria praticamente o mesmo, o que contraria a crença que ao entrarem estudantes de escolas públicas, como os estudantes negros que estão na escola pública, eles também entrariam, em percentagem próxima à sua representação na população [...]

[...] a Comissão propõe a discussão e implantação de ações práticas em relação ao acesso e permanência na UFSC. Neste sentido, cabe à nossa instituição responder às seguintes questões:

a) Que políticas de ação afirmativa para promoção da diversidade socioeconômica e étnico-racial devem implantadas na UFSC? Como viabilizá-las?

b) Que políticas de permanência adotar, para que essas políticas de ação afirmativa sejam efetivas?

[...] Aqui na UFSC vamos esperar uma lei de cotas que sejamos obrigados a cumprir? (Relatório parcial da Comissão designada pela Portaria 195/GR/2006)

Este fato encontra justificativa e fundamentação teórico metodológica no relatório da “Comissão para Ampliação do acesso com diversidade socioeconômica e étnico-racial na UFSC: considerações preliminares” (UFSC, 2012).

Nesta categoria de análise percebe-se a presença parcial do novo serviço público na concepção do PAA, com a participação de lideranças da comunidade, de organizações, representantes dos docentes, da Secretaria de Educação e dos centros de ensino da UFSC. Pode-se dizer que o PAA foi concebido de acordo com os pressupostos teóricos alinhados à filosofia do novo serviço público.

Situação adversa o PAA encontrou na operacionalização de sua continuidade, acompanhamento situacional, didático/pedagógico e aporte financeiro, notadamente junto aos Centros de Ensino, conforme expressão dos entrevistados transcritas na sequência, que concordam que, para este programa, a “Estrutura Organizacional” apresenta um modelo Estruturado de forma burocrática, hierárquica, com enfoque no controle e regulação.

Foi possível perceber que os entrevistados têm preocupação com a condução do Programa de Ações Afirmativas, que chegou aos Centros de Ensino sem nenhuma orientação de como conduzi-lo, o que prejudica os aspectos das inter-relações e, principalmente, da formação discente.

O Programa de Ações Afirmativas é injetado no meio acadêmico de forma controlada e regulatória, há uma imposição do número de vagas para cotistas e ponto, custe o que custar. (Q5-E1)

A UFSC não consegue sair deste sistema reativo. Ela é uma instituição extremamente burocratizada. Todo o dirigente fica mais preocupado com a “Procuradoria” do que com a inovação, agilidade, eficiência. Este programa não é tratado de forma diferente de todos os outros. Pelo que eu tenho visto recentemente, a UFSC burocratizará ainda mais, se apegando “ao parecer jurídico” até para “fazer umas comprinhas” (Q5-E9)

Não se conhece quaisquer tipos de ações estruturadas ou compartilhadas dentro da UFSC

ou com a sociedade, que modelem ou organizem os sistemas de relações empregados pelo programa, o que seria indicado na tentativa de valorizar e efetivar a sua vivência. (Q5-E1)

Até o momento não temos sido convidados para discutir o PAA (Q5-E3)

Cabe ressaltar que a democratização de uma organização pública, preconizada por Paes de Paula (2005), não implica em participação interna da esfera pública no serviço público. Afirma, ainda, que há uma confusão entre participação dos funcionários e da sociedade civil. Estes fatores merecem ser discutidos, afirma a autora que separa em duas grandes linhas de discussão:

a) ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante administrativa;

b) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. [...] a democratização interna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social. (PAES DE PAULA 2005, p.43-44)

Dos aspectos avaliados nesta *Dimensão Serviço Público*, esta perspectiva de análise da estrutura organizacional sinaliza a presença mesclada do novo serviço público com resquícios da velha administração preconizado por Denhardt e Denhardt (2000), na visão dos gestores entrevistados, embora não se constitua como presença exclusiva, porque a autoridade hierárquica e o modelo burocrático da instituição foram respeitados em todo o processo do PAA.

Nesta abordagem paralela entre a “Velha Administração Pública” e o “Novo Serviço Público” e de acordo com os critérios de Denhardt e Denhardt, foi possível extrair um desenho organizacional da instituição com relação ao PAA, a partir da expressão dos gestores diretamente envolvidos com este programa, cuja visão favorece a presença mesclada das duas perspectivas – Velha Administração Pública e o Novo Serviço Público, principalmente no que se refere à concepção do PAA, que teve abertura para a participação do cidadão.

Reiterando a expressão do entrevistado E-7 a gestão universitária da UFSC promoveu abertura à comunidade o que a torna contemporânea na sua gestão:

As discussões sobre ações afirmativas na UFSC iniciaram fora da universidade. Quando a solicitação do Movimento Negro chegou à UFSC-PREG, foi prontamente atendida e naquele momento iniciaram-se as discussões com chamadas internas e externas. Foram propostas e realizadas várias atividades - seminários, fóruns, reuniões - nas unidades de ensino e com sequencia em discussões ampliadas. Os Princípios que organizaram o Programa de ações afirmativas na UFSC foram elaborados na ampla discussão coma comunidade interna e externa e reflete a compreensão da dinâmica social e das instituições presentes nela. (Q1-E-7)

A “Dimensão Novo Serviço Público” que comportou cinco categorias de análises nos subitens anteriores, mostrou a visão dos gestores entrevistados com relação à implementação e à condução do Programa de Ações Afirmativas na UFSC, a qual tem aderência aos pressupostos teóricos que permearam esta discussão e análise.

Esta abertura à participação de representantes internos e externos, da comunidade Indígena, Negra e de órgãos de classe na discussão para implementar o PAA, embora não se constitua em *cidadania deliberativa*, na plenitude que a expressão suscita, na concepção de Tenório (2012), também apresenta algumas características apontadas nos critérios de análise de *gestão social* deste autor e que está presente nesta discussão, na “Dimensão Gestão” que será analisada na sequência.

4.3.6 Categoria de Análise – comunicação

Procurou-se identificar como ocorre a comunicação para o Programa de Ações Afirmativas na UFSC que, segundo os quesitos levantados, tanto pode ser monológica, verticalizada, do nível hierárquico para as demais partes interessadas, oferecendo restrições ao direito de fala, como dialógica, horizontalizada, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala dos representantes estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral,

Para este item, Pimentel e Pimentel (2010) afirmam que a comunicação na gestão estratégica e pública estatal apresentam em sua forma características com tendência monológica e verticalizada, com algumas horizontalidades. Já na *gestão social*, a forma de comunicação tem aspecto dialógico e em consonância com os princípios preconizados

por Habermas na racionalidade comunicativa. Assim, para consolidar a *gestão social*, o único enclave legítimo é o dialógico, com a participação efetiva dos diferentes atores no processo de comunicação.

A expressão de alguns gestores demonstra que a comunidade universitária não foi mobilizada para a participação do processo do PAA e declara de que forma o programa chegou aos Centros de Ensino:

O Programa é “ditatorial”, ou seja: “cumpra-se”. Com que estrutura, com que conhecimento, com que tratamento ao cotista, não se discute. Assim, deixa de ser social para ser discriminativo e, inclusive, cria um desconforto no próprio estudante beneficiado, quando o seu desempenho em relação ao grupo é diferente, sua compreensão tem falhas. (Q6-E1)

Penso que nos últimos anos, embora continue uma comunicação verticalizada, os professores e STAEs tenham mais participação, embora veja como sendo localizada no tempo, isto é, próxima ao período de ingresso (matrículas). (Q6-E2)

A Comunidade não conhece o programa (na sua origem e objetivos). De forma geral pouco participou da sua concepção e por isto não está mobilizada para isto (Q6-E9)

Os cotistas ingressam e o sistema universitário os reconhece como ingressos, sem qualquer comunicação que facilitaria o processo de absorção desta cota social. (Q6-E1)

Com relação ao processo decisório na gestão pública estratégica, este tende a ser centralizado na figura do gestor. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008b, p.162).

Para esta categoria de análise encontrou-se concordância da maioria dos gestores, uma fração de 7/9 para o predomínio da comunicação monológica e verticalizada, principalmente no que se refere à decisão que chegou aos centros de ensinos, cujos servidores

docentes e técnicos não foram preparados para conduzir adequadamente o programa.

4.3.7 Categoria de Análise: processo decisório

Esta categoria de análise procura mostrar como ocorreu o processo decisório do Programa de Ações Afirmativas da UFSC. Nos pressupostos teóricos encontrou-se a expressão *top down* para caracterizar as decisões emanadas dos órgãos gestores centrais. Já para um processo decisório com decisões participativas construídas coletivamente, com os representantes participantes da ação afirmativa e da sociedade organizada em geral tem-se a *cidadania deliberativa*.

Para esta categoria Processo Decisório a fração de 8/9 dos entrevistados concorda com a ocorrência de uma política centralizada (*top down*) para os Programa de Ações Afirmativas nas Universidades.

Mas há um fato nesta Categoria Processo Decisório que merece uma ressalva: o resultado da entrevista se apresenta contraditório para 4/9 dos consultados. Estes quatro gestores que apontaram para uma política centralizada, *top down*, apontaram também para uma política descentralizada e participativa, numa compreensão de que as duas perspectivas de gestão estavam presentes no PAA. Em um dado momento o processo decisório apresentou abordagem *de cima para baixo* e, em outro, de *baixo para cima* em relação ao mesmo programa, na avaliação de parte dos gestores. Para esta expressão dicotômica fez-se um modelo representativo e situacional, apontado na figura 2 para compreender e elucidar a motivação das respostas dos gestores entrevistados. Em adição, as expressões dos gestores foram transcritas na sequência desta análise:

Quando o Ministério da Educação estabelece o percentual de cotas a ser praticado pelas universidades, vem de cima para baixo, inviabiliza decisões na instituição, que cumpre o papel de obedecer e levar os seus colaboradores, sendo eles professores e técnico-administrativos e mesmo o meio acadêmico, como um todo.

Com relação à sociedade organizada, estes não têm tido participação (Q7-E1)

Em 2006 o Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina designou docentes e demais representantes da Sociedade Civil para comporem comissão a fim de sistematizar e apresentar proposta preliminar de política de ampliação de oportunidades de acesso sócio-

econômico e diversidade étnico-racial, visando ingresso na UFSC, através de processo vestibular. A composição desta comissão pode ser vista no anexo A (Portaria195/GR/2006), na qual estão expressos os nomes dos representantes da sociedade civil, dos órgãos de classe e dos docentes da UFSC. Os gestores E2 e E7 demonstraram conhecer este documento conforme afirmativas:

Concordo que as decisões para o processo de implantação do Programa de Ações Afirmativas foram medidas centralizadas *top down* e sem legitimidade. Coube à UFSC buscar mecanismos locais para envolver representantes no processo. (Q7-E2)

Após a constituição da comissão que iria discutir as ações afirmativas todas as iniciativas e proposições que concluíram no PAA foram descentralizadas nas diferentes participações da comunidade acadêmica interna e externa. (Q7b-E7)

Tenório (2012) traz uma construção do conceito de *gestão social* pautada no processo decisório, num contexto que envolve todos os atores sociais comprometidos com o bem-estar da sociedade na tomada e decisão, cujo espaço social deve ser a esfera pública, uma dada sociedade, uma região ou território, ou um sistema social específico.

[...] entenderemos *gestão social* como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2012, p.27).

O Princípio da inclusão nas discussões equivale a considerar a presença da *cidadania deliberativa*, com participação dos interessados da sociedade, legitimando suas ações pela representatividade plena das várias esferas sociais.

Há uma tendência das organizações de imputar como *gestão social* qualquer ação direcionada à sociedade. No entanto, para a ocorrência desta *gestão* num determinado programa político e social tem de ser considerados os critérios apontados pelos estudiosos do tema, que incluem principalmente a presença da *cidadania deliberativa*, cujas discussões não apresentam nenhum tipo de coerção.

Numa abordagem crítica do tema *gestão social*, Pinho (2010) reporta-se à impropriedade, indefinição e ambiguidade que o termo suscita, aliado ao oportunismo e banalidade que a abrangência da expressão “social” proporciona. Este é um cuidado que deve ser acompanhado na utilização retórica desta expressão nas organizações. Visto sob esta ótica, a expressão *gestão emancipadora*, em substituição a *gestão social*, carrega em sua essência propriedades que melhor condizem com a proposta formulada por Tenório, afirma o autor.

Com relação à política *top down*, aquela que é elaborada pelo poder central e instituída de cima para baixo na conceituação de Sabatier (1986), fica evidenciada a dúvida dos gestores na abordagem de seus pontos de vista com relação à política do PAA na UFSC. Esta postura pode ser compreendida por permear as ocorrências das duas formas de processo decisório. Enquanto algumas universidades brasileiras já haviam implementado o programa de cotas em 2004, conforme preconizado pela Lei 10.558/2002 que *cria o Programa Diversidade na Universidade para promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros*”, a UFSC iniciara o processo de discussão do PAA por conta de iniciativas de movimentos sociais em 2006 e, posteriormente, a proposta do programa foi discutida nos centros de ensino, cada qual com posicionamento divergente, para ser finalmente discutido e aprovado no Conselho Universitário.

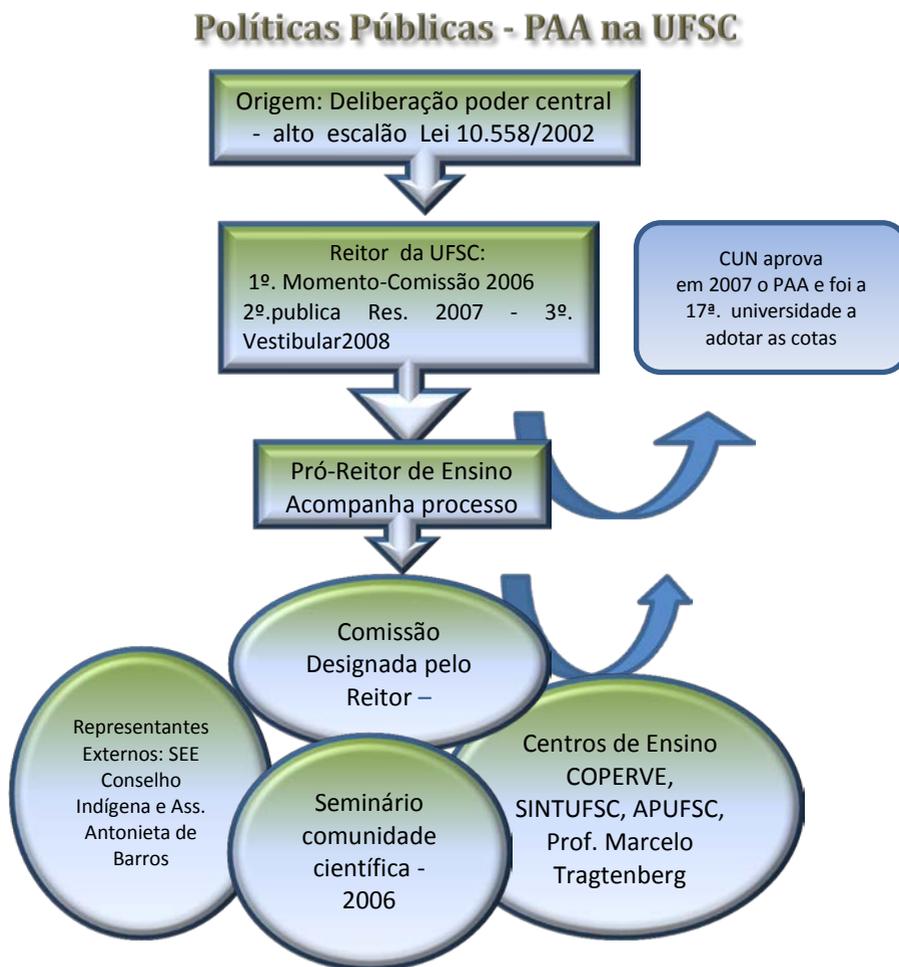
As políticas *top down* têm por característica negligenciar o ambiente e os atores que devem executá-las, cujos entraves são inevitáveis, em vista da complexidade dos fatores organizacionais, culturais e dos modelos mentais que tendem a resistir às mudanças.

A expressão dos gestores tem aderência aos pressupostos teóricos dos autores, concernentes à categoria processo decisório, no entanto, cabe esclarecer que o PAA, na sua concepção apresentou perspectiva de *gestão social*, porque nasceu da vontade expressa por movimentos sociais. A condução e a implementação do PAA apresentou concepção de gestão estratégica, pelos componentes políticos imbricados na aprovação do programa e pelo ambiente de coerção suscitado.

Para elucidar o caráter do processo decisório recorre-se a Tenório (2012, p.31) que conceitua *gestão social* como um processo interligado com a promoção da cidadania participativa e, nesta perspectiva, propõe uma “*cidadania deliberativa* não só no que diz respeito àquelas ações vinculadas ao poder público mas, também, àquelas originadas em processos produtivos[...] econômicos e sociais”. Se a gestão e as

políticas públicas assumem o caráter estratégico, “a inclusão não é o mote do processo, mas sim a exclusão.”

Figura 2: Políticas Públicas e Gestão para o PAA na UFSC



Fonte: Elaborado pela autora, 2012.

Fernando Guilherme Tenório (2012) sintetiza a essência da *gestão social* na abordagem que inclui os principais vetores que devem constar de um processo decisório, para ser assim denominado:

Os processos de discussão são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos na esfera pública ou na condução de políticas públicas. A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto de análise [...] a categoria inclusão avalia [...] como inclui atores locais. A categoria pluralismo enfatiza a descentralização dos poderes [...] a categoria igualdade participativa [...] justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades. A categoria autonomia [...] capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. A categoria bem comum [...] identificada pelos benefícios tangíveis e/ou intangíveis refletidos na melhoria das condições de vida das comunidades analisadas (TENÓRIO, 2012, p.40-41).

À luz da teoria da *gestão social* conclui-se que o PAA da UFSC permitiu a abertura de espaço para discussão com a presença de representantes da sociedade civil e de associações, porém sem continuidade e participação do processo após sua implementação, o que perde o referencial de *gestão social*, nesta análise, e com os elementos que foram levantados que são referência neste estudo, conforme mostra a figura 2.

Neste estágio nascedouro, o PAA apresenta uma concepção social, mas no momento da aprovação foi o conselho, órgão máximo de deliberação da UFSC que encaminhou o processo decisório, com representantes legalmente eleitos e constituídos. A constituição do Conselho permaneceu inalterada na sua composição no momento da aprovação do PAA. Apenas aqueles legalmente eleitos puderam discutir e aprovar o programa de ações afirmativas. Assim, o processo decisório apresenta abordagem *top down* e se caracteriza como gestão estratégica na sua condução. A manifestação do gestor com relação às políticas *top down* está expressa na sequência:

A imposição da lei funciona como alguém que tem manequim 48 e quer vestir 38, perde o conforto e as chances de movimento.

O ambiente acadêmico é forçado a aceitar o que em vias normais não aceitaria para obedecer à lei, em um País onde pela constituição, todos são

iguais, sem distinção de raça ou posição social.
(Q8a-E1)

Com relação ao processo decisório na gestão pública estratégica, este tende a ser centralizado na figura do gestor. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a Esfera Pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2012).

As políticas públicas, na avaliação do gestor, devem concentrar esforços para resolver os problemas do ensino fundamental e médio que foram parar dentro das universidades, conforme afirma:

O preparo do meio acadêmico, desde as competências aos espaços físicos, estão adaptados ao tradicional, ocupando o papel social do ensino de graduação, cumprindo os projetos pedagógicos dos seus diferentes cursos. O ensaio social das universidades, sempre foi o ensaio para o saber, absorvendo os estudantes apenas por este mérito, o que deveria ser continuado e, dentro do contexto da atual qualidade de ensino fundamental e médio, também ensaiar uma permeação para estes níveis, da Universidade para o social, de modo que os estudantes das escolas públicas tivessem a mesma chance de ingresso, pelo saber e não por discriminação social e racial.

Seria o caminho contrário aos atuais modelos das ações sociais: a Universidade vai para a sociedade, contribui para a melhoria do ensino fundamental e médio e, como consequência, todos podem ter acesso facilitado, pelo saber.

Por outro lado, o quantitativo é importante, porém não pode comprometer o qualitativo, com efeitos irreparáveis para o futuro profissional e suas ações na sociedade (Q7-E1)

A concordância de 4/9 dos gestores entrevistados, com a presença de dois critérios dicotômicos para a mesma ação, em relação a categoria de análise “processo decisório” (implementação do PAA foi participativo e construído coletivamente, mas também foi pela abordagem *top down*), merece um estudo adicional. Esta postura pode estar sustentada e explicada, pelo teor da Portaria N° 195/GR/2006, que abriu espaço à

sociedade civil para discutir o Programa de Ações Afirmativas na UFSC, conforme Anexo A.

Embora haja a participação a sociedade civil, as relações de poder não sofreram mudança na sua constituição orgânica. Corroborando com esta assertiva (Boneti, 2007, p.74):

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

4.3.8 Categoria de Análise: autonomia e poder

A autonomia e o exercício do poder no âmbito do Programa de Ações Afirmativas da UFSC pode ou não revelar diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos.

A autonomia tem sido uma incerteza para as universidades federais que devem cumprimentos às medidas emanadas do poder central e, paralelamente, devem cumprir com eficácia e eficiência seus processos e a aplicação dos recursos de uma organização social de caráter público. Não conseguem ainda desenvolver sem pressão uma estratégia que articule satisfatoriamente todas as áreas de interesses envolvidos interna e externamente: atender à demanda social, custear com bolsas de permanência e moradias para as cotas sociais, modernizar laboratórios de ensino e atender comunidade interna. A instituição deve, primeiramente, prestar conta de suas ações aos cidadãos, mas para que isso ocorra precisa romper paradigmas e promover mudanças culturais, o que se caracteriza como uma dimensão de forte resistência nas organizações universitárias.

A expressão dos gestores que opinaram deixa transparecer o desconforto que ocorre quando o princípio da autonomia não existe:

O Poder Público impõe a legislação, fazendo as universidades cumprirem o texto legal. Mesmo agora, com a mudança nas porcentagens de ingressantes, o Poder Público faz valer seu poder e impõe novas regras, dando apenas um prazo

para as universidades se adequem à legislação (Q8-E2)

Um conselheiro foi vaiado na sessão do CUn em 2007 e isso foi constrangedor, lembro ainda hoje(Q8-E8).

Para esta categoria de análise, 7/9 dos gestores concordam com a existência de algum tipo de coerção nas decisões e que a autonomia universitária não existe.

Contribui com o ponto de vista dos gestores o autor Romano (2008) de que não existe efetivamente autonomia das instituições estatais e civis diante dos governos, e complementa com a afirmação de que nos campi federais

imperava o modelo oposto ao da autonomia. A centralização dos recursos financeiros e humanos no governo federal afasta as veleidades de controle acadêmico autônomo. O reflexo mais evidente do mimetismo entre o poder federal e as suas escolas superiores é a excessiva concentração das decisões no setor executivo do campus. Antes de refletir sobre a administração universitária, portanto, vale inspecionar a prática política nacional, que ignora a vida autônoma das unidades basilares da federação. A autonomia das universidades não vai além da letra grafada na Constituição de 1988 ou de iniciativas sem maior peso [...] em todo o Brasil não existe, de fato e de direito, autonomia universitária. Os campi são dirigidos de maneira centralizada, a partir do MEC (ROMANO, 2008, p. 49)

Sem autonomia, complementa Romano (2008, p.57), os governantes estaduais, os prefeitos e reitores “são apenas um elo da imensa cadeia do favor que rege a vida política nacional”. E não vê perspectiva de mudança desta forma de poder que centraliza todas as decisões de políticas públicas, notadamente das universidades, nos gabinetes do Executivo Federal.

A tomada de decisão coletiva e livre de coerção assume legitimidade e característica de *gestão social*, segundo Tenório (2008). Não sendo coercitivo, todos têm liberdade de manifestar o que pensam. Além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo. Esta característica encontra fundamento na ação comunicativa *habermasiana*, pois uma decisão efetivamente coletiva não encontra coerção no seu

processo e o entendimento deve ser seu caminho para a tomada de decisão. Na expressão do gestor pesquisado, o PAA foi imposto:

O baixo interesse pelo ambiente universitário requer ações estimulantes para pressionar mudanças. No entanto, as ações impostas pelas Ações Afirmativas contrariamente ao estímulo desde os primeiros anos escolares, atingindo aos jovens no final do ensino médio, está às avessas, necessitariam ser melhor trabalhadas e discutidas, visando a qualidade e não a quantidade de jovens entrantes no ensino superior. (Q8-E1)

De acordo com Gomes (2005), esta política de ação afirmativa representa uma mudança substancial na postura do Estado, porque abandona a postura de neutralidade para atuar de forma efetiva em busca da igualdade jurídica e social, e define com muita propriedade esta política que também é conhecida no direito como discriminação positiva. A definição de ação afirmativa mais frequente na literatura é de autoria do Ministro do Superior Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego (GOMES, 2005, p.53).

A “dimensão autonomia e poder” prioriza a presença de gestão estratégica como perspectiva de governança. Na concepção dos entrevistados, tem-se um depoimento que denota o rompimento dos modelos estruturais de autonomia e poder com relação à aprovação do PAA na UFSC, conforme expressa:

No dia da aprovação do programa de ações afirmativas no CUN havia um movimento fora da sala do Conselho. A ex-vereadora, hoje Deputada Ângela Albino mandou as pessoas que adentrassem na sala do Conselho, o que não era nada comum trazer público externo para reunião do Conselho. Essas pessoas entraram na sessão e, muito pior, se manifestaram quando um membro do Conselho expôs sua opinião sobre cotas raciais

e ele foi vaiado pelo grupo externo. Coisa que nunca tinha visto antes. Isso influenciou na decisão do PAA da UFSC na minha opinião. [...] Havia muita dúvida. A maioria era a favor das cotas para oriundos de escolas públicas e não para negros. [...] Este fato foi muito marcante e sempre que falam sobre o programa de ações afirmativas é este incidente que vem à mente. (Q 8-E8)

Este aspecto denota a presença de diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos o que caracteriza a presença de uma perspectiva da gestão estratégica e não de *gestão social* como aparece na concepção do PAA em 2006.

A “Dimensão Gestão” foi abordada neste estudo em apenas três categorias de análise: ‘Comunicação’, “processo decisório” e “autonomia e poder”, dada a complexidade do tema, limitação do escopo e entendimento pouco difundido na gestão universitária deste modelo de gestão.

Neste paralelo entre gestão estratégica e *gestão social* que foram suscitados na pesquisa, constatou-se a predominância da gestão estratégica na visão dos gestores entrevistados em relação à implementação e condução do PAA. No entanto, para o critério de análise “comunicação” percebeu-se nas falas de alguns dos gestores de que a oportunidade dada à sociedade de discutir caracteriza-se como dialógica, o que confere a este quesito a presença também, embora parcial, de *gestão social*.

Esta abordagem dialógica encontrada no critério “comunicação” não se confirmaria se fossem utilizados todos os critérios de análise da *cidadania deliberativa* de Tenório (2012), já apresentado no subitem anterior. Portanto, é prematuro afirmar que o PAA é resultado de uma *gestão social* na verdadeira acepção que o termo encerra, principalmente porque os demais critérios utilizados na “Dimensão Gestão” confirmam a presença da gestão estratégica na condução do PAA.

Novos estudos podem ser realizados com a aplicação integral dos critérios da *cidadania deliberativa* de Tenório (2012) para concluir efetivamente esta análise que se considera uma iniciação da pesquisa.

4.3.9 Categoria de Análise: Programa de Ações Afirmativas no CCA

Os gestores do Centro de Ciências Agrárias puderam expor opiniões a respeito do Programa de Ações Afirmativas naquele centro

de ensino, quanto ao alcance dos resultados preconizados pela legislação.

Nos processos de mudança organizacional de uma instituição complexa, a resistência está presente e a compreensão do que precisa ser feito permeia entre seus atores de uma forma velada, sem muita discussão explícita.

As universidades públicas continuam sendo desafiadas, com exigências cada vez maiores, na avaliação de Santos (2011), tanto por parte da sociedade como do Estado. Os atores internos que compõem a universidade, por sua vez, parecem não estar preparados para responder aos complexos desafios que as mudanças preconizam. Responder à sociedade sobre “sua função social é uma das vias de democracia participativa para o novo patamar de legitimidade da universidade pública” (SANTOS, 2010 p.77).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da educação – LDB, número 9.394 de 1996, surgem novos princípios e desafios para a Educação Superior. Neste momento as universidades brasileiras poderiam promover profundas mudanças para melhor interagir com a sociedade, a partir desta Lei, mas a sua complexidade não permitiu sair imediatamente do marasmo para promover as mudanças, principalmente de ordem cultural, que a sociedade aguardava.

As expressões dos gestores evidenciaram preocupação na condução do PAA, com problemas surgidos com muita frequência e nenhum respaldo ou preparação para conduzi-lo adequadamente. Há necessidade de preparação para receber e conduzir o novo, o diferente afirmou um dos gestores:

Discordo totalmente com alcance de resultados. Até o momento não tem sido discutido no âmbito do CCA nem do meu Departamento o PAA da UFSC (Q9-E3)

No curso que coordenei, durante quatro anos, o número de alunos negros sempre foi abaixo do preconizado pela legislação. Os alunos oriundos de escola pública, apesar de alguns apresentarem dificuldades em algumas disciplinas, como por exemplo, cálculo, química, biologia, física, são interessados e participativos. Sempre tivemos o número previsto na legislação de alunos oriundos de escolas públicas. (Q9-E2)

Concordo com restrições sobre o alcance preconizado pela legislação porque o Centro não tem um estudo próprio para os estudantes de Ações Afirmativas. (Q9-E6).

Na minha avaliação há necessidade de envolvimento de todos os servidores e conhecimento da legislação e do programa de ações afirmativas para poder implementar adequadamente e obter resultados (Q9-E4).

A preocupação dos gestores com relação ao encaminhamento adequado do PAA é recorrente, embora o número de acadêmicos do programa não seja significativo, pois muitas vagas de reserva não foram ocupadas. Adicionalmente, há um desconforto em relação à inexistência de critérios para algumas situações novas, como por exemplo: excesso de faltas em dia de prova. - Como proceder? Indagou um gestor. A permanência do aluno que obteve acesso pelo PAA deve ser o maior desafio da UFSC.

Este aspecto do despreparo dos servidores docentes e técnico-administrativos para conduzir adequadamente o programa merece uma discussão interna.

Para finalizar a discussão e análise dos resultados, tem-se a categoria de análise opinião.

4.3.10 Categoria de Análise: opinião

Os entrevistados puderam opinar abertamente para melhoria do Programa de Ações Afirmativas, com opinião pessoal.

Estão em curso no país algumas mudanças na gestão pública e nos aspectos que envolvem o interesse da esfera pública. Desta forma a gestão universitária atual deve ser pautada por modelos que valorizem os interesses do cidadão, mas não deve se descuidar da sua missão social de formar o indivíduo levando em conta todos os princípios básicos exigidos pela educação, principalmente o desempenho e a meritocracia.

A expressão dos entrevistados com relação a meritocracia está alicerçada na fala de Durhan (2003) que justifica a necessidade de adoção de critérios de ingresso às universidades, no qual o mérito permite que todos concorram em igualdade de condições, como em qualquer concurso público. Em resumo este é um dos aspectos expressos nas entrevistas:

Que a Universidade Pública reavalie a sua ação de ensino como social, estimulando ações junto às escolas públicas para o resgate do interesse pelo

saber, desde as primeiras fases do ensino fundamental e médio.

Que as Ações Afirmativas, que foram impostas, passem a ser integradas.

Aceitamos as cotas, porém que sejam dadas a Universidade, condições para a criação de um canal de comunicação adensado com as escolas públicas para que o estudante cotista seja um privilegiado e não um discriminado.

Que com este adensamento das comunicações e integração entre a Universidade e as escolas públicas, também venha um valor médio de desempenho escolar a ser considerado no ingresso dos estudantes cotistas. (Q10-E1)

Promover uma ampla discussão sobre o assunto e envolver mais os coordenadores no Programa, entretanto, podem surgir impedimentos de cunho ideológico. Por exemplo, pelo fato de eu discordar do paradigma que tem levado a implantação do sistema de cotas raciais, não ficaria motivado em participar. (Q10-E3)

Sou pela meritocracia. Com relação às cotas raciais sou totalmente contra. Se tem algum público discente excluído eles já estão contemplados nas cotas sociais. [...] Tenho conhecidos negros que frequentaram todo o ensino fundamental e médio em escola particular que tem chance desigual de competir com os brancos na questão de cotas. Cotas raciais, sou contra. (Q10-E8)

Mais do que as crises de legitimidade, de hegemonia e institucional encontradas nas universidades, resquícios do colonialismo ainda afrontam a democracia, conforme expressa Santos

O máximo de consciência possível dessa democracia hipócrita é diluir a discriminação racial na discriminação social. Admite que os negros e os indígenas são discriminados porque são pobres para não ter de admitir que eles são pobres porque são negros e indígenas. Uma democracia de muito baixa intensidade (SANTOS, 2012, 1).

O pensamento dos entrevistados (E1) e (E8) também encontra respaldo em Durhan (2003), que em seu discurso recorre à Constituição Federal, afirmando que a reserva de cotas para facilitar a admissão e aumentar a participação de negros nas universidades brasileiras viola a Carta Magna, que garante, no artigo 206, "igualdade de condições para o acesso" à escola e ensino gratuito "em estabelecimentos oficiais". Declara, ainda, que as universidades públicas não têm vagas para todos e a triplicação dos recursos destinados à educação superior seria imperiosa para permitir o acesso a todos os estudantes em universidades gratuitas. Ressalta que a educação superior não é a única responsabilidade do Estado, e áreas como saúde, transporte, assistência e os outros níveis de educação não podem ficar no prejuízo

Contrários ao pensamento de Durhan (2003), Carvalho e Segato (2002), antropólogos da Universidade de Brasília, posicionam-se favoráveis a uma política de cotas para negros por entenderem que há poucas oportunidades educacionais e de qualidade para pobres, e os negros estão incluídos neste cenário. Para eles a política de cotas raciais está legitimada no artigo 206 da Constituição.

Estes fatores contraditórios merecem reflexão porque ambos estão ancorados nas mesmas bases legais e confundem a opinião pública diante das políticas compensatórias que objetivam superar os efeitos da discriminação e da desigualdade social.

A desigualdade social, para Demo (2008), pode tomar rumos diversos, mas defende que desigualdade social é fenômeno histórico-estrutural. Por conseguinte, faz parte da estrutura das sociedades, mas também faz parte da história. Nesta linha de avaliação, a desigualdade social sempre existirá em todas as sociedades.

Adiciona-se a este contexto a complexidade da mentalidade humana em relação aos fatos sociais, a vida em sociedade, as relações e a ideia de que a universidade não pode ser desvinculada da sua pluralidade e de seu mundo multifacetado. Corroborando com este pensamento Mariotti (2007) quando afirma:

[...] Sabemos que todos os seres vivos são sistemas complexos. [...] Na lógica binária, simplificar e rotular são passos indispensáveis às iniciativas de exclusão. A racionalização, por exemplo, é uma forma de simplificação que tenta excluir os sentimentos, as emoções, a intuição e a subjetividade. [...] Simplificar além do razoável e necessário significa dividir, separar, desligar de modo a que a

reconstituição se torne muito mais difícil ou impossível. Implica reduzir de modo irreversível os sistemas a peças isoladas e, quando isso não for viável, simplesmente tentar eliminá-los, como se faz mediante a violência e a exclusão social (MARIOTTI, 2007, p 166).

Martins (2011) afirma que Cota Racial é forma de discriminação imposta pela lei e pela autoridade, apesar da Lei Maior, com argumentos que sustenta a partir da constituição, em seu Artigo 3º, Item IV, “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, e conclui que o cidadão comum e branco é agressivamente discriminado pelas autoridades. “Em igualdade de condições, o branco é um cidadão inferior e deve ser discriminado apesar da Lei Maior” (MARTINS, 2011, p.1). É também a opinião do gestor que assim expressa:

A diferenciação de índios e negros pelas cotas é um problema de discriminação racial, as Universidades deveriam tomar uma medida para que a lei seja modificada (Q10-E1).

As organizações públicas e, entre elas, as universidades públicas, continuam sendo desafiadas, com exigências cada vez maiores, na avaliação de Santos (2011), tanto por parte da sociedade como do Estado. Os atores internos que compõem a universidade, por sua vez, parecem não estar preparados para responder aos complexos desafios que as mudanças preconizam. Compartilham com este pensamento expresso por Santos (2011), os entrevistados E4 e E9. Adicionalmente a universidade deve responder à sociedade sobre “sua função social que é uma das vias de democracia participativa para o novo patamar de legitimidade da universidade pública” (SANTOS, 2011, p.77).

Ainda na década 1990, Ribeiro (2012) ressaltava ser necessário e indispensável para o Brasil o empreendimento de grandes esforços de toda a sociedade e em todos os recantos do país, visando alcançar algumas metas mínimas no campo da educação popular, a exemplo do que ocorrera com os povos que acertaram realizando suas potencialidades.

Desde a década de 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e com o processo de redemocratização do país, existe uma sinalização para tornar a administração pública mais voltada aos interesses públicos e com abertura às necessidades dos cidadãos. No

Governo Lula este processo ganhou corpo e os sinais da ampliação do acesso ao ensino superior começaram a aparecer.

Buarque (2005) adverte em seu discurso, que todo aquele que está na universidade precisa pensar em mudança contínua para promover o diferente, e conclui:

A universidade brasileira passa a impressão de que desconhece as mudanças que estão ocorrendo no mundo nos últimos 30 anos, e se contenta com uma estrutura criada por militares e pensada por norte-americanos. [...] Cada país precisa e procura fazer a reforma de sua universidade, mas tudo indica que o Brasil será um dos últimos a fazê-lo. Da mesma forma, esteve entre os últimos a abolir a escravidão, a fazer a reforma agrária, a implantar um regime republicano, a colocar todas as crianças na escola, a alfabetizar seus adultos. Um país onde a elite dirigente se nega a mudar, com medo de perder os privilégios, e cooptou os universitários para o medo das mudanças na sua instituição (BUARQUE, 2005, p.17-18).

Buarque (1989) assevera que a universidade deve superar este “sentido elitista vesgo e o espírito maniqueísta”, para permitir o debate de grandes temas que interessam à sociedade, diminuindo o descompasso existente entre elas. Este acompanhamento efetivo, com debates e orientação entre coordenadores de curso de graduação, é uma dívida da gestão central para com aqueles que se deparam com problemas decorrentes desta demanda no dia-a-dia, e não possuem mecanismos para operacionalizar estas dificuldades. Corroboram com esta afirmativa os gestores E2 e E4, e sugerem:

Que haja amplos debates e conhecimento das leis referente às ações entre discente, Servidores docentes e Servidores Técnicos administrativos [...].

Preparar os coordenadores de Curso e Servidores Técnicos administrativos para conhecer e programar as ações afirmativas dentro da UFSC. (Q10-E4)

A UFSC deveria dedicar uma atenção muito especial para esta etapa de sua evolução. A UFSC ainda não se deu conta da importância deste projeto e por isto ainda não está mobilizada. Em breve será 50% dos seus alunos. Com todos os problemas que isto implica: Vagas na Casa de

estudante, ampliação do atendimento psicopedagógico etc. (Q10-E4).

A UFSC deveria efetuar um acompanhamento mais efetivo dos alunos ingressantes pelo PAA e oferecer apoio educacional, pedagógico, psicológico e financeiro. Os coordenadores de curso deveriam criar um Fórum de discussão e troca de experiências, com apoio da PREG e PRAE. A PRAE deveria ter uma participação mais ativa junto às coordenadorias de curso. Deveríamos ter ferramentas que propiciassem um diagnóstico do histórico dos alunos do PAA durante suas permanências na UFSC. (Q10-E2)

O gestor E9 percebe que a implementação do PAA encontrou dificuldades porque mudou a zona de conforto dos atores internos com esta etapa de evolução, e sugere:

A UFSC deve evoluir não somente neste aspecto, mas o dia a dia é consumido para resolver os problemas que estão ali na ordem do dia. Pouco se planeja, muitas dificuldades são encontradas na hora de mudanças, ainda que pequenas mudanças. [...] Começar um trabalho pelas coordenações de curso, corpo docente e discente e servidores para motivar a comunidade e explicar o que isto significa e significará para nossa instituição, pode ser uma das vias para as mudanças necessárias para atender à nova realidade provocada por esta legislação. (Q10-E9)

Buarque (1989) reforça seu pensamento de que a universidade, nestes novos tempos, deve renovar-se e livrar-se de estruturas arcaicas para contribuir decisivamente com os projetos políticos do país, evidenciando a sua função social na busca do bem-comum de um número cada vez mais crescente do grupo de excluídos do sistema educacional.

Apresenta-se no Quadro 6 uma síntese das perspectivas de análise levantadas nesta pesquisa das várias categorias e das dimensões do serviço público, *gestão social*, do centro de ensino e da dimensão opinião dos gestores.

A apresentação de quadros comparativos de oferta de vagas por categoria de acesso e ocupação de vaga na UFSC/CCA no período de

2008.1 a 2011.2 é um dos objetivos específicos, cuja abordagem tem caráter demonstrativo e estão expressos no título seguinte.

Na busca de respostas para as perspectivas de gestão do PAA da UFSC foram encontradas evidências preponderantes da *Velha Administração Pública* mesclada com a presença de pressupostos teóricos do *Novo Serviço Público*. Entre gestão estratégica e gestão social, predominou a presença da primeira no PAA, o que condiz com a abordagem das políticas públicas até então implementadas no país.

A percepção de alguns gestores sobre a implementação e condução do PAA da UFSC apresenta abordagem conceitual dicotômica e divergente, principalmente no aspecto que envolve a dimensão gestão social. Esta visão é compreendida e explicada pelos próprios teóricos que já perceberam que o termo gestão social é empregado em ações das várias esferas, pública ou privado, com o intuito de adjetivar qualquer ação de cunho social. Cabe aqui esclarecer que a gestão social largamente discutida neste trabalho é justificada naquelas ações que se originam na *cidadania deliberativa*.

Somam-se à necessidade de manter ampla discussão do tema entre todos os segmentos da UFSC a constatação dos gestores de que os objetivos do PAA ainda não foram plenamente alcançados naquele centro de ensino pesquisado

Quadro 6. Síntese dos critérios encontrados na pesquisa

DIMENSÃO SERVIÇO PÚBLICO				
Categoria de Análise	Velha Administração Pública	Crítérios encontrados	Novo Serviço Público	Crítérios encontrados
Fundamentos Teóricos e Metodológicos	Teoria Política e Ciência Social.	4/9	Teoria Democrática; Abordagens variadas para o conhecimento (positiva; interpretativa e crítica) e pós-modernismo.	5/9
Concepções de Interesse Público	Politicamente expressas na Lei.	7/9	Resultante de diálogos sobre valores compartilhados	2/9
Mecanismos para Realizar Objetivos Políticos	Administrar Programas com Agências Governamentais Existentes.	7/9	Coalizões com Setor Público, Privado e Terceiro Setor para atender acordos e necessidades.	3/9
Accountability/ Responsividade	Clientes e eleitores	5/9	Cidadãos	5/9
Estrutura Organizacional	Burocrática Autoridade Hierárquica Com Agencias de Controle e Regulação.	7/9	Estrutura em Cooperação com Lideranças Compartilhadas, Interna e Externamente.	7/9
DIMENSÃO GESTÃO				
Categoria de Análise	Gestão Estratégica	Crítérios encontrados	Gestão Social	Crítérios encontrados
Comunicação	Monológica, vertical, com restrição ao direito de fala.	7/9	Dialógica, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala.	3/9
Processo decisório	Centralizado/ <i>top down</i> .	8/9	Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva.	4/9
Autonomia e Poder	Há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos.	7/9	Não há coerção, todos têm iguais condições de participação (Tenório) X As relações de poder restringem a capacidade de cada um se posicionar no debate (Fischer et al; Godim, Fischer e Melo)	2/9 continua

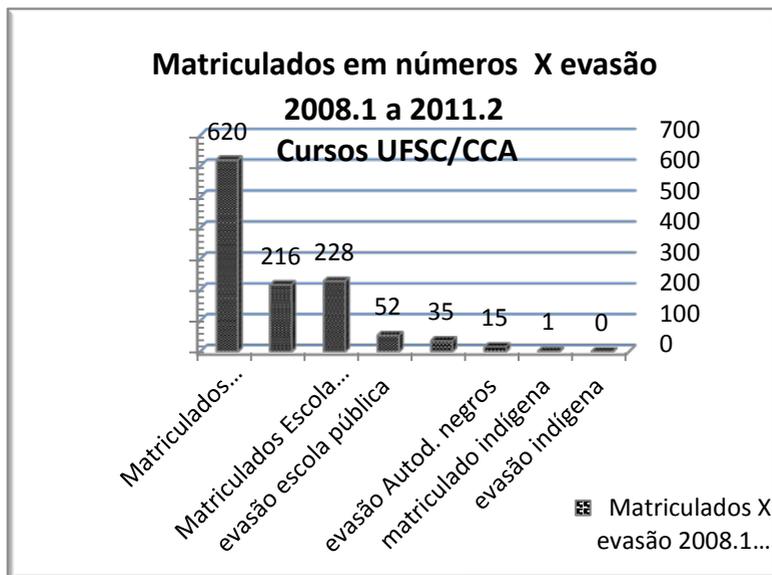
DIMENSÃO CENTRO DE ENSINO				
Categoria de análise	Gestão Estratégica/Pública	Critérios encontrados	Gestão Social	Critérios encontrados
PAA NO CCA	Alcance resultados pela legislação.	2/5 não	Resultados alcançados pelos alunos.	4/5 não
DIMENSÃO OPINIÃO DOS GESTORES				
Sugestão predominante	Manter apenas cotas sociais e não raciais e com programa de nivelamento nas disciplinas com maior dificuldade, e que anteceda o acesso.	Manifestação da maioria dos gestores	Promover ampla discussão na comunidade universitária e estabelecer critérios na condução do PAA para alcance da legitimidade e do bem comum.	Manifestação da maioria dos gestores

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000) e Pimentel e Pimentel (2010) - Adaptação da autora.

4.4 Matriculados no CCA por categoria de acesso: 2008.1 a 2011.2

As vagas disponibilizadas para a categoria autodeclarado negro ainda não foram integralmente ocupadas em consonância com a expectativa do Programa de Ações Afirmativas, conforme figura 3. O vestibular mantém o processo de seleção por provas e este critério se mantém de acordo com as normas. No período compreendido entre 2008.1 e 2011.2 foram matriculados 620 alunos entre as quatro categorias de acesso. A diferença de percentuais de ocupação de vagas existente entre as categorias de acesso ainda é acentuada no Centro de Ciências Agrárias, conforme demonstram as Figuras 3 e 4.

Figura 3. Matriculados em números X evasão 2008.1 a 2011.2 dos cursos do CCA



Fonte: UFSC/SETic / CAGR (2012)

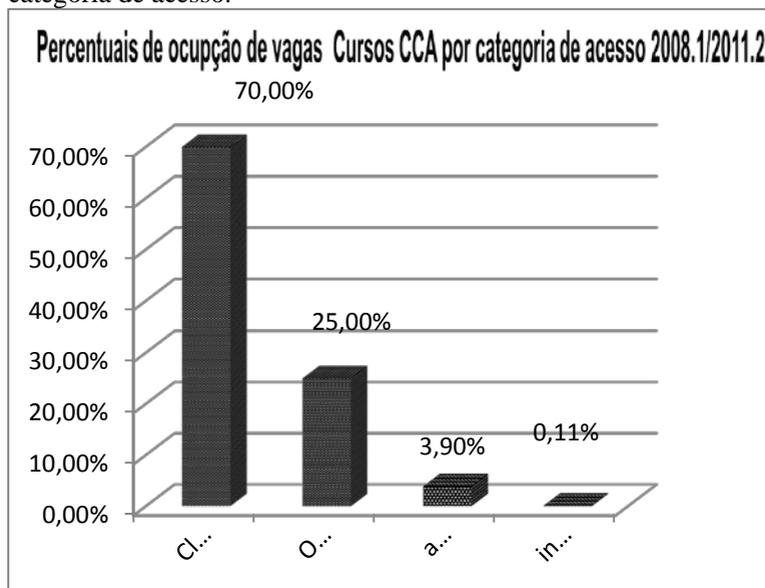
De acordo com IBGE Nacional, no período 1991-2000, a proporção de negros subiu depois de várias décadas de queda, mas a de brancos também aumentou, enquanto a de pardos diminuiu.

Já o Censo 2010 apontou aumento na população parda de 38,45% para 43,13% do total de habitantes e negra de 6,21% para 7,61%. O percentual de brancos caiu de 53,74% para 47,73%. A população indígena se manteve em apenas 0,43%.

Em números absolutos, chama atenção a população parda de Santa Catarina, que mais que dobrou entre 2000 e 2010, passando de 376,7 mil para 775,5 mil. Segundo Manolo Florentino (2012), os pardos catarinenses têm origem indígena, mais que negra, e também podem ter deixado de se declarar brancos em função da política de cotas. "Em Santa Catarina, a presença de escravos foi quase nula".

Para atender a um dos objetivos específicos, tem-se a abordagem na continuidade desta discussão da percepção dos discentes do CCA, a respeito do PAA na UFSC e nas universidades públicas federais, que tiveram acesso à UFSC pela Classificação Geral, oriundos de Escolas Públicas, Autodeclarados negros e indígenas, aqui denominado de categorias de acesso.

Figura 4 - Percentuais de ocupação de vagas nos Cursos do CCA por categoria de acesso.



Fonte: UFSC/SETIc / CAGR (2012)

4.4.1 A percepção discente com relação às cotas

O resultado da pesquisa aplicada aos discentes do Centro de Ciências Agrárias apontou os percentuais expressos na figura 5: favorável às cotas para a categoria Escola Pública em 59,80%; para as outras categorias o percentual foi baixo: Favorável para deficiente físico atingiu 23,80%; para índio ficou em 19,60%; para negros foi a categoria com menor aceitação para existência de cotas. De uma população amostral de 189 discentes pesquisados, 6,30% não expressaram opinião sobre as cotas nas universidades federais. No Quadro 6 tem-se o extrato de característica do pesquisado quanto à cor, que foi aplicada em consonância com os parâmetros do IBGE.

As características dos respondentes apresentou frequência de 189 (cento e oitenta e nove) e o percentual válido de 100% estão expressos no Quadro 7.

Na pesquisa um índice de 58,80% dos discentes é favorável a cotas para oriundos de escolas públicas e 13,20% para negros entre as três categorias de acesso pesquisadas. São quatro as categorias de

acesso, mas o único da categoria indígena não foi localizado. No estudo que Goss (2008) abordou em consonância com as opiniões de Feres Júnior (2006) e Carvalho (2006) é expressiva a desigualdade de participação da comunidade negra na universidade e expressa que:

propor cotas é uma forma de abrir uma discussão até pouco tempo muito silenciada sobre o racismo no Brasil. Esta seria uma forma de reconhecer que as práticas racistas estão presentes no ambiente acadêmico e que é preciso discutir sobre isso e tomar posições (GOSS, 2008, p.20).

Quadro 7 Raça/Cor dos entrevistados discentes do CCA

	Frequência	Percentual válido
Branco	160	84,7
Negro/Pardo	20	11,6
Amarelo	3	1,6
Não se define	6	3,2
	189	100

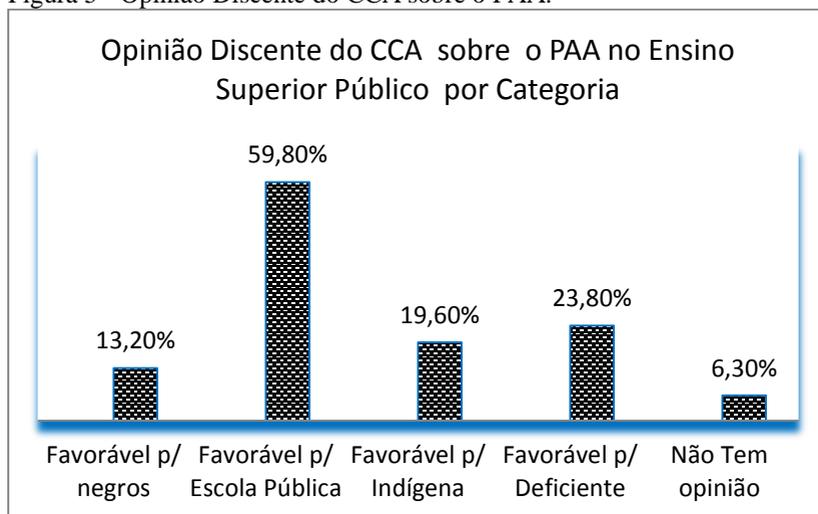
Esta tendência mostrada na pesquisa entre os discentes que apontam concordância para cotas para o ensino público, ou cotas sociais, com 59,80% encontra fundamentação em Martins (2011), que afirma que Cota Racial é forma de discriminação imposta pela lei e pela autoridade, apesar da Lei Maior, com argumentos que sustenta a partir da constituição, em seu Artigo 3º. Item IV “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. E conclui

Hoje, tenho eu a impressão de que o "cidadão comum e branco" é agressivamente discriminado pelas autoridades e pela legislação infra-constitucional, a favor de outros cidadãos, desde que sejam índios, afrodescendentes, homossexuais ou se autodeclarem pertencentes a minorias submetidas a possíveis preconceitos. Assim é que, se um branco, um índio ou um afrodescendente tiverem a mesma nota em um vestibular, pouco acima da linha de corte para ingresso nas universidades e as vagas forem limitadas, o branco será excluído, de imediato, a favor de um deles. Em igualdade de condições, o branco é um

cidadão inferior e deve ser discriminado, apesar da Lei Maior. (MARTINS, 2011 p. 1)

Durhan (2003), em seu discurso, recorre à Constituição Federal, afirmando que a reserva de cotas para facilitar a admissão e aumentar a participação de negros nas universidades brasileiras viola a Carta Magna, que garante, no artigo 206, "igualdade de condições para o acesso" à escola e ensino gratuito "em estabelecimentos oficiais". Declara, ainda, que as universidades públicas não têm vagas para todos e a triplicação dos recursos destinados à educação superior seria imperiosa para permitir o acesso a todos os estudantes em universidades gratuitas. Ressalta que a educação superior não é a única responsabilidade do Estado e áreas como saúde, transporte, assistência e os outros níveis de educação não podem ficar no prejuízo. Por isso a necessidade de adoção de critérios de ingresso às universidades, no qual o mérito permite que todos concorram em igualdade de condições, como em qualquer concurso público.

Figura 5 - Opinião Discente do CCA sobre o PAA.



Corroborar Barbosa (2005) ao afirmar que “educação é uma dimensão crucial para a compreensão dos processos sociais geradores de desigualdades raciais”, pois este afeta nas diferenças de rendimento escolar. Ressalta que para alcançar a equidade é necessário derrubar as barreiras que podem estar nas escolas conservadoras que reproduzem a

desigualdade e que atrapalham a trajetória de alunos provenientes de grupos socialmente marginalizados

Encerra-se a análise deste item que trata de um dos objetivos específicos que é o de levantar a percepção dos discentes do CCA com relação ao PAA nas universidades públicas, por categoria de acesso, cuja pesquisa apontou um índice de 59,80% favoráveis às cotas para oriundos de escola pública. De acordo com este índice, esta é a ideia predominante entre os discentes do CCA, que coincide com a opinião dos gestores.

Este último subtítulo de análise e discussão aponta dois índices preocupantes: inexpressivo número de cotistas autodeclarados negro matriculados em cursos do CCA e elevado índice de evasão para a mesma categoria. Dos trinta e cinco autodeclarados negros matriculados, quinze se evadiram no período de 2008.1 a 2011.2, nos quatro cursos: Agronomia, Engenharia de Aquicultura, Ciência e Tecnologia de Alimentos e Zootecnia.

Esta realidade preocupa na medida em que mostra que o PAA passa despercebido pelos próprios atores que fazem parte e constroem a instituição.

A discussão que foi apresentada nesta análise sugere alguns encaminhamentos para que se promovam melhorias no PAA e estão expressos nas considerações finais.

Em síntese o Programa de Ações Afirmativas da UFSC nas perspectivas do *novo serviço público* e da *gestão social*, a partir da leitura do Centro de Ciências Agrárias no período de 2007.1 a 2011.2 foi a motivação desta pesquisa que identificou presença incipiente das duas dimensões na instituição estudada.

Os critérios de análise que prevalecem na implementação e condução do PAA são da velha administração pública e da gestão estratégica, opondo-se à nova administração pública e à gestão social, principalmente porque a política de cotas do governo brasileiro faz parte de um conjunto de medidas compensatórias, cuja abordagem é *top down*. Outro aspecto refere-se ao caráter mitigado do PAA, que tenta diminuir os efeitos penosos da discriminação histórica e que remonta a era colonialista e está longe de acabar.

Uma abordagem que não pode ser ignorada diz respeito a concepção do PAA na UFSC. Teve sua “gestação” iniciada em 2002 com a luta do Prof. Marcelo Tragtenberg e durou cinco anos. Todo seu esforço redundou na aproximação do grupo de estudos à gestão da UFSC em 2006.

Na avaliação dos gestores entrevistados a proposta do PAA resultou de lideranças compartilhadas interna e externa. Esta postura dialógica contempla um dos critérios de análise de gestão social e também do novo serviço público. Pode-se dizer o PAA da UFSC foi concebido com alguns traços da gestão social e com a vontade de poucos participantes representantes da sociedade civil, pelas associações, diretórios e sindicatos internos e pelos representantes dos centros de ensino da UFSC.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste espaço é imprescindível resgatar a motivação desta pesquisa que foi expressa no objetivo geral: Analisar a percepção dos gestores com relação ao acesso à graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, através do Programa de ações afirmativas, na perspectiva do novo serviço público da *gestão social* e a partir da leitura do Centro de Ciências Agrárias, no período de 2007.1 a 2011.2.

Em consonância com as expressões contidas no objetivo geral, esta pesquisa buscou refletir o grau de participação cidadã, sob a ótica da gestão social e do novo serviço público, num programa de acesso ao ensino superior com base em políticas compensatórias e que traz em sua essência a promoção de valores democráticos e étnico-raciais, numa tentativa de mitigar os efeitos de um passado histórico.

Para contextualizar estas considerações finais, cabe lembrar que a discussão do tema na UFSC nasceu em 2002 na Associação dos Professores da UFSC – APUFSC, que formou o Grupo de Trabalho de Etnia, Gênero e Classe (CTEGC), coordenado pelo Professor Marcelo Henrique Romano Tragtenberg. O caminho percorrido pelo Prof. Marcelo na luta pelas cotas no ensino superior na UFSC foi longo e permanece até hoje, com o cargo que ocupa desde 2007 na Presidência da Comissão de Ações Afirmativas da UFSC.

Esta discussão iniciada pelo CTEGC foi acolhida posteriormente pelo Pró-Reitor de Ensino de Graduação com objetivo de estudar a ampliação do acesso com diversidade socioeconômica e étnico-racial na UFSC, cuja comissão, composta por membros internos e da sociedade civil, foi instituída pela Portaria 195/GR/2006, na gestão do Prof. Lúcio Botelho (ver anexo A).

Em linhas gerais o PAA foi implementado na UFSC conforme propunha Tragtenberg. Os recursos vieram com o REUNI em 2008 permitindo a construção de novas salas de aula e laboratórios. A permanência dos cotistas se constitui em grande desafio e o aumento de vagas ainda é muito tímido. O trajeto da implementação do programa foi longo, mas pode ser caracterizado como um marco histórico legal na UFSC em 2007, apesar das divergências veladas percebidas no interior do Campus.

Outro aspecto que deve ser evidenciado é o caráter compulsório e mitigatório do PAA, que foi concebido pelo Governo com vistas ao combate à discriminação racial, entre outras causas, e com objetivo de facilitar o acesso ao ensino superior de grupos desfavorecidos social e economicamente.

Os pressupostos teóricos da *gestão social* de Tenório (2008, 2011 e 2012) e o quadro sinóptico de Pimentel e Pimentel (2010) ancoraram as análises que entrelaçam a gestão teórica e a gestão da universidade encontrada na realidade prática. Já com relação ao novo serviço público, quem ofereceu âncora foi a teoria de Denhardt e Denhardt (2000), que possibilitou mapear quais os caminhos foram percorridos pela administração da UFSC para a implementação do Programa de Ações Afirmativas.

O Programa de Ações Afirmativas, numa primeira análise dos gestores e dos representantes no CUn, parece ter sido concebido com bases da *gestão social* e de novo serviço público e na perspectiva das oito categorias de análise apontadas no quadro 4; equívoco que é desfeito a partir dos pressupostos teóricos tratados neste estudo e da assertiva de que as cotas estão amparadas em políticas compensatórias. Outra impossibilidade de se caracterizar a gestão do programa, como gestão social, é abordagem *top down* da política de cotas, também assim apontada pela maioria dos gestores.

No entanto, vale ressaltar que a concepção do PAA apresenta valores democráticos, cuja concordância do tema discutido foi buscada através do diálogo e da participação de representantes da esfera pública. Esta composição dialógica para discutir o PAA revela a presença de alguns traços da gestão social, mas na sua completude foi a gestão estratégica que predominou na instituição.

Por conseguinte, também foram encontrados quesitos que denotam que a gestão universitária da UFSC está alinhada com os pressupostos teóricos do novo serviço público de Denhardt e Denhardt, no que se refere aos fundamentos teóricos metodológicos, cuja teoria democrática é predominante. Há presença do novo serviço público entre os cinco quesitos avaliados, na percepção dos gestores, nas seguintes categorias de análise: a) fundamentos teóricos metodológicos – valores democráticos presentes no PAA; b) *accountability* – responsividade para com o cidadão e c) estrutura organizacional – compartilhada com lideranças internas e externas na discussão inicial para formalizar o programa de acesso.

A *accountability* é uma categoria de análise que está pouco presente nos resultados do PAA. Impende maior visibilidade dos seus dados, nos investimentos realizados e no número de beneficiados. Um banco de dados, com monitoramento dos alunos, acompanhamento daqueles que participam dos programas de apoio pedagógico, os números, os resultados e os avanços de todas as ações da UFSC para o PAA merecem divulgação com acesso facilitado.

A perspectiva da velha administração pública predomina na estrutura organizacional porque estes valores são muito fortes em qualquer instituição burocrática. A autoridade é hierárquica, com controle e regulação. Esta estrutura não deve mudar tão cedo, principalmente porque os valores culturais dos atores envolvidos são muito fortes e resistentes à mudança. A UFSC, como toda instituição pública, segue os parâmetros da estrutura burocrática, com políticas de gestão estratégica e não de gestão social.

Deve-se frisar nesta pesquisa que o PAA faz parte de um conjunto de políticas compensatórias e, parafraseando o Ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal, são ações que compensam danos oriundos do passado, de condutas de raízes históricas profundas e que promoveram a exclusão de grupos sociais das universidades.

Com esta confirmação, a abordagem política do PAA é *top down* e reveste-se de caráter mitigatório com a intenção de corrigir os efeitos de um passado histórico de discriminação conforme referido no parágrafo anterior e, portanto, a característica predominante de gestão em instituição pública de ensino superior é a estratégica e não a gestão social.

Percebeu-se que este estudo trouxe à tona o *modus operandi* da organização pública universitária e de que forma as políticas são implementadas, possibilitando a construção de um desenho organizacional para compreensão de sua estrutura e funcionamento. Contudo, cabe lembrar que a universidade é um desses organismos complexos e, para compreendê-lo, são necessários estudos de toda a sua constituição orgânica, o que não foi possível neste estudo, dada a delimitação do escopo proposto para este trabalho.

Para explicar e entender o que ocorre dentro da universidade, principalmente com relação ao Programa de Ações Afirmativas, é necessário compreender todos os fatores sociais imbricados, o que requer estudos epistemológicos de todas as áreas, não apenas das que se referem à administração, que envolve modelos mentais, crença, valores, costumes e cultura dos atores envolvidos, mas também a antropológica, sociológica e, principalmente, histórica.

Este estudo apontou que o PAA na UFSC também foi resultado da participação de grupos até então distantes da administração do ensino superior (ver anexo A), embora não se constitua em *gestão social* por não apresentar em sua essência todos os componentes dos pressupostos que caracterizam este modelo de gestão. A presença da comunicação

dialógica sinaliza uma iniciação da gestão da UFSC pelas veias da *gestão social*, na concepção do PAA.

Ao iniciar a pesquisa, em consonância com os pressupostos teóricos e metodológicos, sob a orientação dos quadros sinópticos escolhidos pela autora e, de acordo com os objetivos propostos, percebeu-se que na medida em que avançavam as pesquisas, aos poucos se descortinava um esboço da percepção dos gestores com relação à gestão universitária perseguida na implementação do PAA na UFSC.

Esta nova realidade no sistema de ensino superior brasileiro, com programa de inclusão, exige um olhar atento da gestão universitária a estas transformações da sociedade contemporânea, que precisa levar em conta os interesses e as manifestações emanadas da esfera pública com a participação da cidadania.

Portanto, a *ágora grega* deve ser resgatada e, através dela, legitimar as decisões no âmbito da instituição. Este pensamento de necessidade premente de discussão e de encaminhamento coerente do PAA em todas as esferas, pública e de gestão interna no âmbito da UFSC, foi a questão mais explícita da “Dimensão Opinião” tratada e evidenciada na fala dos gestores e dos representantes no Conselho Universitário (docente e discente) na pesquisa aplicada.

As mudanças e os novos procedimentos devem ocorrer, prioritariamente, em sintonia com a vontade de todos os gestores, servidores docentes e técnicos e comunidade universitária. O referencial teórico de *gestão social* e do novo serviço público podem fornecer subsídios para as decisões administrativas com políticas de participação do cidadão.

Aliada a esta perspectiva, percebeu-se que a burocracia pública, que é uma estrutura organizacional necessária e impessoal do serviço público, esconde a complexidade do comportamento dos agentes envolvidos nos processos da instituição. São pessoas comprometidas, preocupadas com os rumos da UFSC e com um olhar atento às questões sociais e suas ações, muitas vezes incompreendidas, são derivadas da racionalidade substantiva subjugada pela predominante racionalidade instrumental da estrutura organizacional. Por trás de cada ato há um conjunto de concepções dos atores da organização que não é vislumbrado. Mas é este conjunto de eventos individuais, muitas vezes velado, que transforma a instituição complexa.

Neste conjunto de complexidade a universidade reflete a sociedade, pois deve ser ressaltado que as ações afirmativas na UFSC foram pautadas na “promoção de valores democráticos, de respeito à diferença e à diversidade socioeconômica e étnico-racial” e na

perspectiva dos preceitos constitucionais, conforme expressa a Resolução Normativa 008/CUn/2007.

As considerações da comissão instituída pela Portaria 195/2006 e que apresentou proposta para o PAA, em 2007, apontavam para a necessidade de aumentar o número de vagas dos cursos regulares da UFSC e oferta de cursos noturnos. No entanto observa-se, após cinco anos de implantação do programa, que a oferta de cursos noturnos não cresceu conforme era previsto, o que inviabiliza o aumento de vagas.

O PAA já completou cinco anos na UFSC e alguns problemas como reprovação e evasão merecem ser discutidos e avaliados com celeridade.

Um dois caminhos passíveis de minimização dos problemas que foram parar dentro da universidade é o fortalecimento do exercício da cidadania na base, no ensino fundamental e médio com o apoio político do potencial humano da universidade, antes do acesso ao ensino superior, ou seja, com programas de *gestão social*, fruto da *cidadania deliberativa*, com o sujeito social presente no planejamento e acompanhamento de projetos de interesse local ou regional. Mudanças desta ordem poderão gerar um futuro melhor para os alunos oriundos de escolas públicas e de etnias raciais sem a necessidade de uma decisão mitigada.

O outro caminho é reconhecer institucionalmente que o Programa de Ações Afirmativas, que tem caráter compensatório e mitigatório, merece discussão interna, sobretudo neste momento de riqueza multicultural favorecido pelas cotas. É necessário reconhecer também que a ideia colonial ainda persiste em nossa sociedade, como uma ativa fonte de mitos, conforme afirmação de Galbraith (1986, p.108). *Antes, o mito era criado pelos colonizadores. Agora, ele o é pelos que foram colonizados.*

5.1 Recomendações para estudos futuros

As perguntas que ficaram sem respostas neste estudo são dirigidas à comunidade universitária para estudos futuros:

Qual é a responsabilidade e o papel dos atores da UFSC neste processo do PAA?

Quais os desafios que ainda precisam ser vencidos para condução das atividades de uma administração mais cidadão, em consonância com os pressupostos teóricos do novo serviço público preconizado por Denhardt e Denhardt?

Existe espaço na estrutura organizacional da UFSC para *gestão social* ou a gestão de organizações universitárias é operacionalizada visando à gestão estratégica?

Quais os encaminhamentos didático/pedagógicos eficazes para redução da reprovação acentuada em disciplinas do ensino superior?

Para encerrar, o excerto de um pensamento expresso em discurso da Presidente do Brasil Dilma Rousseff (Brasil, 2012) sobre cotas serve para reflexão sobre os futuros desafios desta e de todas as universidades brasileiras: *De nada adianta manter uma universidade fechada e manter a população afastada em nome da meritocracia. De nada adianta abrir a universidade e não preservar a meritocracia.*

A Presidente conclui seu discurso com a afirmação de que num mesmo momento, num mesmo ato, duas ações são celebradas: uma pelo mérito e outra pela democratização do acesso ao ensino superior. Este é o um grande desafio para a universidade.

Espera-se que nas próximas décadas a sociedade possa colher os frutos resultantes das políticas compensatórias de acesso ao ensino superior e dos esforços anônimos ou não dos atores envolvidos no processo.

Para finalizar utiliza-se o pensamento de Santos (2012, p.1-2) que suscita a necessidade de reconhecimento de que o colonialismo continua presente na sociedade brasileira sob outras formas, *mas sempre em coerência com o seu princípio matricial: o racismo como uma forma de hierarquia social não intencional, porque assente na desigualdade natural das raças.*

Diante da complexidade do tema que está dentro da universidade, Santos (2012, p.2) assevera que somente a vontade de todos e, principalmente, dos agentes públicos poderá promover a virada *descolonial*. *Esta virada só ocorrerá se o racismo for confrontado por uma vontade política “desracializante” firme e sustentável.*

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mario de Souza. **Elaboração de Projetos, TCC, Dissertação e Tese: uma abordagem simples, prática e objetiva.** São Paulo: Atlas, 2011.

BELISARIO, Aluízio. Cotas nas universidades públicas: um debate necessário. Disponível em:

<http://www.cartacapital.com.br/politica/cotas-nas-universidades-publicas-um-debate-necessario/>. Acesso em jun./2011.

BRASIL. Lei de Cotas é regulamentada. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18150. Acesso em out/2012.

_____. **REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais:** diretrizes gerais. 2007. Disponível em: <http://www.reuni.ufsc.br/site/arquivos/7255_diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1989).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em mai./ 2011.

_____. *Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em mai./ 2011.

_____. **Lei n.º 10.558**, de 13 de novembro de 2002. Programa Diversidade na Universidade. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10558.htm >. Acesso em mai./ 2011.

_____. **Declaração da Presidente Dilma Rousseff** de 2012. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/video-presidenta-dilma-sanciona-lei-de-cotas-sociais/>> . Acesso em out/2012.

_____. **Decreto n. 1.904**, de 13 de maio de 1996b. Institui o Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH. Diário oficial da

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 mai. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904.htm> Acesso em: 22 fev. 2010.

_____. **Lei n. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm> Acesso em: 22 fev. 2010. 163

_____. **Decreto n. 4.228**, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 mai. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm> Acesso em: 22 fev. 2011.

_____. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/LEI/L11096.htm> Acesso em: 22 fev. 2012. 164.

_____. Ministério da Educação. Exposição de Motivos n.º 084, de 16 de agosto de 2002. Projeto de Medida Provisória para criação do Programa de Diversidade na Universidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2002/84-MEC-02.htm>. Acesso em mai/2011.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BUARQUE, Cristovam. **Nos Bastidores da Educação Brasileira** – a gestão vista por dentro. In: COLOMBO, S.; CARDIM, P. G. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____. Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da educação – LDB, número 9.394 de 1996, (BRASIL, 1988)

_____. Na Fronteira do Futuro. In: **Desafios da Administração Universitária** VAHL, Teodoro, MEYER JUNIOR, Vitor, FINGER, Almeri Paulo, Florianópolis, 1989.

_____. Grandes Depoimentos - 2005. Disponível em http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/publicacoes/Cristovam_Buarque.pdf. Acesso em jan./2011.

CARVALHO, José Jorge de. Cidadania no Brasil – o longo caminho. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior. 2.ed. São Paulo: Attar Editorial, 2006. 206 p

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva, Scielo 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>> Acesso em: ago./2011.

DEMO, Pedro. Complexidade e Aprendizagem - A dinâmica não linear do conhecimento. Atlas, São Paulo, 2008.

DELORS, Jaques. **Educação: Um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.

DENHARDT, Robert B., DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**. Nov./Dec. 2000. Vol. 60, no. 5

DENHARDT, Robert B. **Teoria da Administração pública**/Tradução técnica e glossário: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade.**

Novembro, 1999. Disponível em:

<http://dowbor.org/8_gestaosocial.asp>. Acesso em: 11/nov./2012.

DRUCKER, Peter. A profissão de administrador. São Paulo: Pioneira, 1998.

DURHAN, E. R; GOLDEMBERG, J. Cotas nas universidades públicas. Jornal da Ciência – SBPC, 22, maro de 2006. Disponível em:

<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=36171>. Acesso. Em 10/7/2010.

DURHAN, Eunice. Depoimento. Rev. Antropol. vol.46 no.2 São Paulo, 2003.

_____. Desigualdade educacional e quotas para negros nas universidades. Revista Novos Estudos CEBRAP, nº 66, julho de 2003, S. Paulo, SP, pp. 3-22.

EURYDICE - A Rede de Informação sobre Educação na Europa – **A governança do Ensino superior na Europa.** Disponível em:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091PT.pdf. Acesso em: jun./2012

FÁVERO, M. de Lourdes de Albuquerque . Ensino Superior, Universidade e a nova LDB.

Disponível em:

<<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/653/580>>

Acesso em 10/jul./2012.

FERES JÚNIOR, João. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. **Ação afirmativa e universidade:** experiências nacionais comparadas. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. p. 46-62. 166

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. In: SILVA JR, Jeová **Gestão Social:** prática em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008

FRY, Peter.; MAGGIE, Y.; MAIO, M.C.; MONTEIRO, S.; SANTOS, R.V. (org.). 2007. Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 364 p.

_____. Introduzindo o racismo. O Globo. Rio de Janeiro, 21 mar.2003

_____. Entrevista sobre ações afirmativas. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/index.php/component/content/633?task=view>>. Acesso em jun./ 2011.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza**. 7. Ed., São Paulo, Pioneira, 1986.

GARRIDO, Paulo Otolini. O Administrador Público como Gestor Social. Seminário Temático II. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/74573878/Prof-Garrido-Seminario-II-Gestao-Social-03-05-11-final>>. Acesso em mar/2012.

GOLDEMBERG, José. **Cotas raciais - quem ganha, quem perde?**

Disponível em:

<http://www.fecomercio.com.br/?option=com_institucional&view=inter-na&Itemid=20&id=5295 Jornal > Acesso em mai./2012.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. Site Mundo Jurídico, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=33. Acesso em jan./2012

_____. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 47-82.

_____. Análise crítica sobre o entendimento de Joaquim Barbosa sobre ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade.

Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/19063/analise-critica-sobre-o-entendimento-de-joaquim-barbosa-sobre-acao-afirmativa-e-o-principio-constitucional-da-igualdade#ixzz2HHxJXEt5>. Acesso em jan./2012.

GOSS, Karine Pereira. **Retóricas em disputa**: o debate entre intelectuais em relação às políticas de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil. Tese. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

GUIMARÃES, A.S.A. **A desigualdade que anula a desigualdade**: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 233-242.

_____. A.S.A. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Editora 34, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**, Vo. II Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

_____. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho em términos de teoría del discurso*. Madrid, 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 2003. Tradução de Francisco Gabriel Heidemann.

IBGE (2012) Disponível em :

<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,ibge-aponta-aumento-de-brasileiros-que-se-declaram-pardos-ou-pretos,748620,0.htm> Acesso em /set/2012

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1995.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo**: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável. –São Paulo. Atlas, 2007.

MARTINS, Ives Granda da Silva. Cota racial é forma de discriminação imposta pela lei e autoridade. Artigo originalmente publicado na Gazeta Mercantil, na edição de 6 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-mar->

[11/cota racial forma discriminacao imposta lei](#). Acesso em mai. /2011.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. Edição Compacta. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MATTOS, Wilson Roberto de. Inclusão racial no ensino superior baiano: uma experiência de ação afirmativa na Universidade do Estado da Bahia (Uneb). In: **Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MEDEIROS, Carlos Alberto. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

MEYER JUNIOR, V. Planejamento estratégico: uma renovação na gestão das instituições universitárias. Brasília: Seminário - A administração universitária rumo ao ano 2000, 20 p. 1991.

_____, Victor; MURPHY, Patrick. **Dinossauros, Gazelas e Tigres**. Novas abordagens da Administração Universitária. Um diálogo Brasil e EUA. Florianópolis: Insular, 2000.

MORETTO NETO, Luís. *Apontamentos e discussões em sala de aula – Disciplinas Gestão Estratégica e de Mudança em Instituições de Ensino Superior*. Mestrado em Gestão Universitária, UFSC. Florianópolis, 2011.

MORIN, Edgar. *A Cabeça Bem Feita*. Repensar a reforma, reformar o pensamento. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

MOTTA, F. C. P. **Organização e poder**. São Paulo: Atlas, 1986.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. rev. São Paulo: Thomson Learning, 2004, 294p.

MERLON, R. Social Theory and Social Structure, 1957, cap XVI. Trad. Esp.. Teoria y Estructura **Sociales, 1964.**

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Direitos Humanos e Cidadania Simbólica no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Direitos Humanos: os desafios do século XXI, uma abordagem interdisciplinar.** Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. **Ações afirmativas e políticas inclusivas no ensino superior:** a experiência da Universidade de Federal de Sergipe. Editora UFS, Sergipe, 2010.

OLIVER, Ana Cristina. Avaliação institucional: uso de abordagens diversificadas de pesquisa. In: Est. Aval. Educ. São Paulo, v.21, n.45, p.13-32. Jan/abr. 2010.

OLIVEN, Arabela Campos. História da Educação Superior no Brasil –in **Educação Superior no Brasil** CAPES Brasília, 2002.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. In: BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela (orgs.). **Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a Gestão Social. **RAE**, vol. 45, n1. jan./ mar 2005.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves, PIMENTEL, Thiago Duarte. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. In: **VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD.** Florianópolis, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. 169

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de**

Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 43, v. 6, p. 1343-1368, nov./dez. de 2009.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RELATÓRIO DURBAN (2001). **Conferência Mundial contra racismo discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata** – Relatório, Durban, 31 de agosto a 8 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.comitepaz.org.br/Durban_3.htm. Acesso em jan./2012.

RIBEIRO, Darcy. Uma introdução a “Casa Grande & Senzala”. In: FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**. 45.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 313 p. 1975.

_____. **A educação e a política**, (Texto publicado como Prólogo da Revista “Carta”: falas, reflexões, memórias”, nº 15 (1995-2), 1995). Disponível em : http://www.fundar.org.br/darcy_educa_e_politica.htm. Acesso em 20 jan/2012.

ROMANO, Roberto. Gestão Universitária, autonomia e autoritarismo **REVISTA USP**, São Paulo, n.78, p. 48-57, junho/agosto 2008.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. Journal of Public Policy, vol. 6, n. 1, 1986, pp. 21-48.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>. Acesso em set/2011.

_____. Pela mão de Alice – o social e o político na pós modernidade. Ed. Cortez, 1994.

_____. As dores do pós-colonialismo (2006) Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2108200608.htm>. Acesso em dez/2012

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público.** Revista de Ciências da Administração, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.**

Madrid: Ministério para las administraciones públicas, 1994.

TENORIO, Guilherme Fernando. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. Desenvolvimento em questão. Ed. Inujui, ano 3, n.5 jan./jun. 2005.

_____. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. In.: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EPAP.FGV, v. 32, n.5, set/out 1998.

_____. Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise. E. FGV, Rio de Janeiro, 2012.

_____. *Revisitando o conceito de Gestão Social.* 2008. In: SILVA JUNIOR, Jeová Torres; MASHI, Rogério Teixeira et al. (organizadores). *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.* Jeová Torres Silva Júnior, Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

_____. *Gestão Pública ou gestão Social? Um estudo de caso.* In: Congresso Internacional

del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administracion Publica, Lisboa,Portugal, 8-11.Oct 2002.

TRAGTENBEG, Marcelo H. R.; BASTOS, João Luiz D.; PERES, Marco Aurélio. **Políticas de ampliação do acesso e diversidade socioeconômica e étnico-racial na Universidade Federal de Santa Catarina**. Disponível em: <http://ebookbrowse.com/2006-09-30-artigo-pagina-comissao-pdf-d280798474> Acesso em: 22 fev./2012.

_____. O “olhar Branco” (2003). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1310200309.htm>. Acesso em 22 fev./2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa Em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação**. 1.ed.-14. Reimp – São Paulo: Atlas, 2006.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. Plano de Desenvolvimento Institucional 2010 a 2014/ Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2011a

_____. Resolução Normativa nº 008/CUn/2007, de 10 de julho de 2007. Conselho Universitário (CUn). Cria o Programa de Ações Afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.conselhos.ufsc.br/arquivos/R008CUN2007.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2011b

_____. Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Disponível em: <http://www.acoes-afirmativas.ufsc.br> /Acesso em 20 de maio 2011c.

_____. Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Relatório 2012.

UNESCO. Política de Mudança e desenvolvimento do ensino superior. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129768porb.pdf>>. Acesso em 2. Mai. 2011.

VALARELLI, L. Indicadores de resultados de projetos sociais. In: Apoio à Gestão. Rio de Janeiro, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. - 9. ed. - São Paulo: Atlas, 2007.

_____. Métodos de Pesquisa em Administração. -3. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, Vinícius Rodrigues. Democracia racial, do discurso à realidade: caminhos para a superação das desigualdades sociorraciais brasileiras. São Paulo: Paulus, 2008.
2011.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do marco histórico das políticas públicas de ação afirmativa. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 313-340.

ZEGARRA, Mónica Carrillo. Ações afirmativas e afrodescendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. Ação Afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. p. 9-45.

APÊNDICE A



CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO –CSE
 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO –CAD
 MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
 UNIVERSITÁRIA

ACADÊMICA: MARIA INES NAVA AZEVEDO

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA - APRESENTAÇÃO

O presente instrumento de coleta de dados faz parte da pesquisa da Dissertação de Mestrado: “O Programa de Ações Afirmativas da UFSC na perspectiva do *novo serviço público* e da *gestão social* - um estudo do acesso aos cursos de graduação no CCA”.

Solicito a sua colaboração para responder ao presente questionário e, assim, contribuir com a pesquisa e com uma entrevista complementar, a ser marcada posteriormente, se assim se fizer necessária.

A pesquisadora adotará procedimentos que assegurem a confidencialidade, a privacidade e a proteção da imagem, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das partes interessadas, obedecendo aos princípios éticos para pesquisas recomendados pela UFSC. Em caso de dúvidas, favor consultar-me nos telefones e e-mail abaixo.

Conto com sua participação e solicito a gentileza de entregar este questionário preenchido:

() pessoalmente

() via e-mail

Data para devolução 31/10/2012

Muito Obrigada.

Maria Inês Nava Azevedo

E-mail: ines@cca.ufsc.br

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

PARTE I - IDENTIFICAÇÃO

1 Dados do respondente:

Nome:

Formação:

Tempo de experiência na função de gestão

Cargo ou Setor/Conselho em que exerceu a função gerencial no período de 2006 a 2011:

Qual a sua experiência de gestão com o Programa de Ações Afirmativas? ...

PARTE II - INSTRUÇÕES

Programa de Ações Afirmativas - Acesso aos Cursos de Graduação

- a) Responda a todas as questões;
- b) As justificativas das suas respostas são de grande importância para esta pesquisa no âmbito das Ações Afirmativas da UFSC ou da sua Unidade de Ensino.
- c) **A legislação que regulou a implementação do PAA em 2007 está citada abaixo:**

Lei 10.558/2002 - *cria o Programa Diversidade na Universidade para promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros;*

Res. 008/CUN/2007 - *Cria o Programa de Ações Afirmativas da UFSC.*

PARTE III – QUESTÕES (10 categorias)

1. CATEGORIA: Fundamentos Teóricos Metodológicos

1.1 Quanto aos fundamentos teóricos e metodológicos você considera que na prática o acesso aos cursos de graduação orientados pelo Programa de Ações Afirmativas da UFSC caracteriza-se pela promoção de valores democráticos?

<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente

Justifique sua resposta

2. CATEGORIA: Concepção de Interesse Público

2.1 Quanto a concepção de interesse público que fundamenta o programa, pode-se afirmar que o Programa de ações Afirmativas na UFSC caracteriza-se por:

a) Ser operacionalizado mais para atender ao que está expresso na legislação, do que dialogar e atender aos interesses dos estudantes participantes na ação afirmativa?

<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente

Justifique sua resposta.

b) Ser operacionalizado para atender ao que está expresso na legislação, mas buscando dialogar e atender aos interesses dos estudantes participantes da ação afirmativa?

<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente

Justifique sua resposta

3. CATEGORIA: Mecanismos para Realizar Objetivos

3.1 Quanto aos mecanismos para realizar seus objetivos, o Programa de Ações Afirmativas na UFSC distingue-se por:

a) Ser administrado priorizando as obrigações e compromissos junto aos órgãos governamentais deliberativos centrais?

.	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	
b) Ser administrado priorizando os acordos e entendimentos para atender às necessidades dos estudantes participantes do Programa?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

4.CATEGORIA: *Accountability*

4.1 Em relação à *accountability*, que pode ser conceituada como a responsabilização política do Poder Público em relação à sociedade, o que inclui a prestação de contas, o Programa de Ações Afirmativas na UFSC caracteriza-se por:

a) Praticar a <i>accountability</i> mais em relação à lei e aos dirigentes e às autoridades a quem o Programa está subordinado?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	
b) Praticar a <i>accountability</i> atendendo à lei, aos dirigentes, aos representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes da ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta	

5. CATEGORIA: Estrutura Organizacional

5.1 A estrutura e o sistema de relações empregados pelo Programa de Ações Afirmativas na UFSC apresenta um modelo:

a) Estruturado de forma burocrática, hierárquica, com enfoque no controle e regulação?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	
b) Estruturado em cooperação com lideranças compartilhadas interna e externamente, dos representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

6. CATEGORIA: Comunicação

6.1 No que se refere à comunicação, o Programa de Ações Afirmativas na UFSC

distingue-se por ser:

a) Monológica, verticalizada, do nível hierárquico para as demais partes interessadas, oferecendo restrições ao direito de fala dos representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

b) Dialógica, horizontalizada, com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala dos representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

7. CATEGORIA: Processo Decisório

7.1 O processo decisório do Programa de Ações Afirmativas da UFSC, desenvolve-se de forma:

a) Centralizada (<i>top down</i>) com decisões emanadas nos dirigentes e órgãos gestores, com alguma possibilidade de participação dos representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta:	
b) Descentralizada, participativa, construído coletivamente, com os representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

8. CATEGORIA: Autonomia e Poder

8.1 A autonomia e o exercício do poder no âmbito do Programa de Ações Afirmativas da UFSC revela:

a) Diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos - representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral?	
--	--

<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	
b) Não haver coerção, porque todos - representantes dos servidores docentes e técnico-administrativos, representantes dos estudantes participantes na ação afirmativa e da sociedade organizada em geral - tem iguais condições de participação?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

9. CATEGORIA: Programa de Ações Afirmativas da UFSC no CCA

Nota: responda a questão seguinte se você exerceu ou exerce a função de Direção ou de Coordenação no CCA.

9.1 Quanto ao Programa de Ações Afirmativas no âmbito do CCA você considera que:

a) O Programa tem alcançado os resultados preconizados pela legislação?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	
b) O Programa tem alcançado os resultados preconizados pelos estudantes participantes do Programa de ação afirmativa?	
<input type="checkbox"/>	Concordo totalmente
<input type="checkbox"/>	Concordo com restrições
<input type="checkbox"/>	Indeciso
<input type="checkbox"/>	Discordo em parte
<input type="checkbox"/>	Discordo totalmente
Justifique sua resposta.	

10. CATEGORIA: Opinião

10.1 Quais as suas recomendações para que o Programa de Ações Afirmativas alcance resultados superiores aos atuais.

10.2 Outras sugestões.

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO APLICADO AO CORPO DISCENTE

Pesquisa "Repensar a democracia a partir da política de cotas: um estudo de caso"			
1. SEXO: () M () F		2. IDADE: _____	
3. ESTADO DE ORIGEM: _____			
4. Como você se define no quesito raça-cor (conforme classificação do IBGE)			
() Branco () Preto* () Pardo () Amarelo () Indígena () Não se define - * assim está expresso no IBGE			
5. CURSO: _____ 6. ANO e SEMESTRE de ingresso na UFSC: _____			
7. Período: () Matutino () Vespertino () Noturno () Integral			
8. Renda Familiar: (considerar Salário mínimo de R\$ 545,00 - vigente em 2011)			
() até 2 salários mínimos () de 2 a 6 () de 6 a 15 () de 15 a 30 () mais de 30			
9. Quantidade de membros da família: _____			
10. ESCOLARIDADE DA MÃE:			
() Pós-graduação		() Superior completo	
() Ensino médio completo		() Superior incompleto	
() Ensino fundamental completo		() Ensino médio incompleto	
		() Analfabeto	
11. ESCOLARIDADE DO PAI:			
() Pós-graduação		() Superior completo	
() Ensino médio completo		() Superior incompleto	
() Ensino fundamental completo		() Ensino médio incompleto	
		() Analfabeto	
12. Profissão da mãe: _____			
13. Profissão do Pai: _____			
14. Você cursou ensino médio:			
() Totalmente em escola pública () Totalmente em escola particular () Misto (particular e pública)			
15. Você entrou na universidade como optante pelo sistema de cotas?			
() Não		() Sim, para indígenas	
() Sim, para estudantes de escolas públicas		() Sim, negros	
16. Conhece algum aluno () nenhum () de 1 a 3 () de 4 a 6			
() de 7 a 10 () mais de 10			
17. Você costuma fazer trabalhos acadêmicos em grupos que tenha cotista?			
		() nunca	
		() faço às vezes	
		Faço regularmente	
18. Os cotistas fazem parte do seu círculo de amizade () não () sim			
19. Você é favorável ao sistema de cotas para ingresso no ensino superior público?			
() Não sou favorável às cotas		() sim, para negros	
() Sim, para alunos vindos de escolas públicas		() Sim, para índios	
() Não tenho opinião formada sobre isso		() Sim, para deficientes físicos	
20. É a favor de quais formas de assistência? (marque X em todas as alternativas com as quais você concorda)			
() Auxílio moradia/moradia		() Bolsa-permanência	
Estudantil?		() auxílio alimentação	
() Auxílio material didático		() auxílio medicamento	
() Auxílio psicológico		() auxílio creche	
		() Outra. Qual?	

ANEXO A



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
GABINETE DO REITOR
PORTARIAS

Florianópolis, 03 abril de 2006. **PORTARIA Nº 195/GR/2006.**

O Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, no uso de suas atribuições estatutárias e regimentais,

R E S O L V E:

DESIGNAR os docentes da Universidade Federal de Santa Catarina e demais representantes da Sociedade Civil para, sob a presidência do primeiro, comporem Comissão a fim de sistematizar e apresentar Proposta Preliminar de Política de Ampliação de Oportunidades de Acesso Sócio-econômico e Diversidade Étnico-racial, visando ingresso na UFSC, através de Processo Vestibular. A Comissão terá 60 dias, a contar desta data, para elaborar e implementar uma agenda de ações, buscando o envolvimento da comunidade acadêmica e externa sobre acesso e permanência:

Prof. ^a Gislene da Silva	CCE/UFSC
Prof. Sérgio Augusto Ferreira de Quadros	CCA/UFSC
Prof. Milton Divino Muniz	CCB/UFSC
Prof. ^a Josiane Rose Petry Veronese	CCJ/UFSC
Prof. ^a Maria Cristina Marcon	CCS/UFSC
Prof. ^a Vânia Beatriz Monteiro da Silva	CED/UFSC
Prof. Valmir José Oleias	CDS/UFSC
Prof. ^a Patrícia Santos Schermann	CFH/UFSC
Prof. ^a Ilka Boaventura Leite	CFH/UFSC
Prof. Marcelo Henrique Romano Tragtenberg	CFM/UFSC
Prof. Frederico Firmo de Souza Cruz	CFM/UFSC
Prof. Sinésio Stefano Dubiela Ostroski	CSE/UFSC
Prof. Júlio Felipe Szeremeta	CTC/UFSC
Prof. Olinto José Varela Furtado	COPERVE
Prof. Carlos Henrique Lemos Soares	APUFSC

José de Assis Filho	SINTUFSC
Leonardo da Silva Gonçalves	Conselho Estadual dos Povos Indígenas
Maria Izabel Hentz	Secretaria da Educação
Marta Santos da Silva Holanda Lobo	Associação de Mulheres Antonieta de Barros

Prof. Lúcio José Botelho

Eis o resultado de um sonho!