

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Linha de Pesquisa: Gestão Universitária

**Gestão Universitária Democrática: reflexões e proposições às
universidades federais de Santa Catarina**

SALEZIO SCHMITZ JUNIOR

DOUTORADO

**FLORIANÓPOLIS
2019**

SALEZIO SCHMITZ JUNIOR

Gestão Universitária Democrática: reflexões e proposições às universidades federais de Santa Catarina

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutor em Administração, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo.

Linha de pesquisa: Gestão Universitária

FLORIANÓPOLIS
2019

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

Schmitz Junior, Salezio
Gestão Universitária Democrática : reflexões e
proposições às universidades federais de Santa
Catarina / Salezio Schmitz Junior ; orientador,
Pedro Anotônio de Melo, 2019.
231 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós
Graduação em Administração, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

I. Administração. 2. Gestão Universitária. 3.
Gestão Universitária Democrática. 4. Democracia
Universitária. 5. Gestão Universitária
Participativa. I. Melo, Pedro Anotônio de. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós Graduação em Administração. III. Título.

SALEZIO SCHMITZ JUNIOR

Gestão Universitária Democrática: reflexões e proposições às universidades federais de Santa Catarina

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor em Administração e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração

Florianópolis, 07 de março de 2019.

Prof.^a Cibele Barsalini Martins, Dra.
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

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

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Júlio Eduardo Ornelas Silva, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Profa. Maria Clara Kaschni Schneider, Dra.
Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC

Este trabalho é dedicado à minha esposa, Ana Paula, e a todos os defensores da democracia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, Soberano Árbitro dos Mundos, por me possibilitar tudo o que vivencio.

Agradeço à minha amada esposa Ana Paula Santos Schmitz, eterna companheira, pela compreensão das horas ausentes e por compartilhar essa existência comigo.

Agradeço aos meus pais, Salezio Schmitz (*in memorian*) e Alvina Figueredo Schmitz, e à minha irmã, Debora Schmitz Avelino, pelo incentivo ao estudo e pela participação inigualável na formação do meu ser.

Agradeço ao meu Orientador, Prof.º Dr. Pedro Antônio de Melo, pela amizade e por toda a orientação acadêmica, profissional e pessoal nesta longa jornada de doutoramento.

Agradeço aos meus gestores, Professora Beatriz Augusto de Paiva, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (2016-2018), Professor Irineu Manoel de Souza, Diretor do Centro Socioeconômico (2016-2020) e Professora Vania Maria Manfroi, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (2014-2016) por todas as conversas e incentivos, bem como pelo afastamento para o curso de Doutorado que foi crucial para o desenvolvimento desta Tese.

Agradeço às minhas bancas de qualificação e de defesa, nas pessoas dos Professores Doutores, Alessandra de Linhares Jacobsen (UFSC), Irineu Manuel de Souza (UFSC), Gildo Volpato (UNESC), Julio Eduardo Ornelas Silva (UFSC), Leonardo Secchi (UDESC), Maria Clara Kaschni Schneider (UFSC) e Raphael Schlickmann (UFSC), por toda a dedicação e orientação.

Agradeço aos meus professores do curso de Doutorado, nas pessoas dos Professores Doutores Maurício Roque Serva de Oliveira, Silvio F. de Cario, Eloise Helena Delagnelo Livramento, Alexandre Marino Costa e Vera Nogueira, por todos os conhecimentos e experiências compartilhadas.

Agradeço à minha amiga Clésia de Oliveira por toda a dedicação e suporte durante a minha caminhada no curso de Doutorado.

Agradeço aos Magníficos Reitores Ubaldo Cesar Balthazar (UFSC) e Jaime Giolo (UFFS) e a todos os Pró-Reitores, como também a todos os representantes das categorias das duas universidades, que gentilmente concederam entrevistas e contribuíram de forma imprescindível para esta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Sócio Econômico e à Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade de pesquisa e desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal.

Agradeço ao Programa de Bolsas do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina por possibilitar recursos para o melhor desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço, enfim, todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a realização desse sonho.

A participação nas Universidades Federais não é apenas uma homenagem ao princípio da democracia, ela é o segredo da administração eficiente e bem-sucedida.

*Prof. Dr. Jaime Giolo
Magnífico Reitor da UFFS, 2018*

Uma gestão universitária democrática significa administrar ouvindo, respeitando, debatendo e cedendo quando for necessário. Isso é exercer um papel democrático. Uma gestão de portas abertas.

*Prof. Dr. Ubaldino Cezar Balthazar
Magnífico Reitor da UFSC, 2018*

RESUMO

A partir dos questionamentos sofridos pela democracia no Brasil e nas universidades federais brasileiras em suas recentes crises e os pressupostos administrativos que permeiam a administração pública brasileira, esta pesquisa buscou analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática. Para tanto, traça uma linha do tempo acerca das teorias da administração, da universidade e da democracia. Essa linha do tempo culmina nos conceitos teóricos da Administração Pública Societal, da Gestão Social e do Novo Serviço Público. Com base nesses conceitos foi delineada uma investigação qualitativa que, para compreender a democracia nas universidades federais de Santa Catarina, fez uso de um estudo multicase na UFFS e na UFSC. Este estudo evidenciou que os espaços democráticos nas universidades estão consolidados e que há incentivos à participação das pessoas. Contudo, essa participação é limitada pela legislação federal, legislações internas e limitações informais. Para além dos espaços democráticos consolidados foram identificados espaços alternativos que promovem a participação sem as limitações legais e as barreiras informais. A pesquisa conclui que a universidade se fundamenta sob uma aristocracia docente e, ainda que os integrantes desta categoria, bem como os participantes da gestão, admitam a situação de desigualdade entre as categorias e promovam espaços para atenuá-las, não foram identificados movimentos formais neste sentido. Para que as universidades federais sejam verdadeiramente democráticas é preciso um esforço conjunto das categorias que a compõem para promover equalização, mais cargos eletivos e mais espaços de participação democrática.

Palavras-chave: Gestão Universitária. Gestão Universitária Democrática. Democracia Universitária. Gestão Universitária Participativa.

ABSTRACT

Based on the questions raised by democracy in Brazil and in Brazilian federal universities in their recent crises and the administrative assumptions that permeate the Brazilian public administration, this research sought to analyze the theoretical and practical foundations for the development of a democratic university management. To do so, he draws a timeline of theories of administration, university, and democracy. This timeline culminates in the theoretical concepts of Societal Public Administration, Social Management and New Public Service. Based on these concepts, a qualitative study was designed that, in order to understand democracy in the federal universities of Santa Catarina, made use of a multi case study in UFFS and UFSC. This study showed that democratic spaces in universities are consolidated and that there is an incentive for people to participate. However, such participation is limited by federal legislation, domestic legislation and informal limitations. In addition to consolidated democratic spaces, alternative spaces have been identified that promote participation without legal limitations and informal barriers. The research concludes that the university is based under a teaching aristocracy and, although the members of this category, as well as the participants of the management, admit the situation of inequality between the categories and promote spaces to attenuate them, no formal movements in this category were identified sense. For the federal universities to be truly democratic, a joint effort of the categories that compose it is necessary to promote equalization, more elective positions and more spaces of democratic participation.

Keywords: University Management. Democratic University Management. University Democracy. Participatory University Management.

RESUMEN

A partir de los cuestionamientos sufridos por la democracia en Brasil y en las universidades federales brasileñas en sus recientes crisis y los presupuestos administrativos que permean la administración pública brasileña, esta investigación buscó analizar los fundamentos teóricos y prácticos para el desarrollo de una gestión universitaria democrática. Para ello, traza una línea del tiempo acerca de las teorías de la administración, de la universidad y de la democracia. Esta línea del tiempo culmina en los conceptos teóricos de la Administración Pública Societal, de la Gestión Social y del Nuevo Servicio Público. Con base en esos conceptos se delineó una investigación cualitativa que, para comprender la democracia en las universidades federales de Santa Catarina, hizo uso de un estudio multicasos en la UFFS y en la UFSC. Este estudio evidenció que los espacios democráticos en las universidades están consolidados y que hay incentivos a la participación de las personas. Sin embargo, esta participación está limitada por la legislación federal, las legislaciones internas y las limitaciones informales. Además de los espacios democráticos consolidados, se identificaron espacios alternativos que promueven la participación sin las limitaciones legales y las barreras informales. La investigación concluye que la universidad se fundamenta bajo una aristocracia docente y, aunque los integrantes de esta categoría, así como los participantes de la gestión, admitan la situación de desigualdad entre las categorías y promuevan espacios para atenuarlas, no se identificaron movimientos formales en este sentido. Para que las universidades federales sean verdaderamente democráticas es necesario un esfuerzo conjunto de las categorías que la componen para promover la eculización, más cargos electivos y más espacios de participación democrática.

Palabras clave: Gestión Universitaria. Gestión Universitaria Democrática. Democracia Universitaria. Gestión Universitaria Participativa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Classes sociais em Platão a partir da tripartição do corpo/alma humana	85
Figura 2.2 – As formas de governo em Aristóteles	87
Figura 2.3 – O Estado em Hobbes, Locke e Rousseau	89
Figura 2.4 – processo de participação na formulação do orçamento público	100
Figura 2.5 – Princípios do Novo Serviço Público	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Comparação entre fordismo e toyotismo quanto ao processo de produção	74
Quadro 2.2 – Comparação entre fordismo e toyotismo quanto ao processo de trabalho	75
Quadro 3.1 – Instituições pesquisadas	122
Quadro 3.2 – sujeitos pesquisados – participantes da gestão	124
Quadro 3.3 – sujeitos pesquisados – representantes da comunidade acadêmica	126
Quadro 3.4 – Objetivos específicos, categorias e fatores de análise .	128
Quadro 4.1 – número de servidores em cada uma das Pró-Reitorias da UFSC	137
Quadro 4.2 – câmaras superiores da UFFS e as pró-reitorias que as compõem.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
APG – Associação de Pós-Graduandos
APUFSC – Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COEP – Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI – Conselho Universitário
CUn – Conselho Universitário
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DCE - Diretório Central dos Estudantes
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IFES – Instituição(ões) Federal(ais) de Ensino Superior
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PRAE – Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROAD – Pró-Reitoria de Administração
PRODEGESP – Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
PROGRAD – Pró-Reitoria de Graduação
PROPG – Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PT – Partido dos Trabalhadores
SEGESP – Secretaria de Gestão de Pessoas
SINDTAE – Sindicato dos Trabalhadores(as) Técnico-Administrativos em Educação de Universidades Federais nas cidades de Chapecó, Estado de Santa Catarina, Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, Estado do Rio Grande do Sul, Laranjeiras do Sul e Realeza, Estado do Paraná
SINTUFSC – Sindicato de Trabalhadores em Educação das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina
TAE – técnico(s)-administrativo(s) em educação
UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	27
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PESQUISADOR.....	27
1.2 TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO	29
1.3 OBJETIVOS	35
1.4 JUSTIFICATIVAS	36
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	40
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	43
2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA: MODELOS, HISTÓRIAS E PRÁTICAS	45
2.1.1. A formação da instituição universitária na idade média e na modernidade: as contribuições do modelo francês e do modelo alemão	46
2.1.2 Universidades Inglesas e Estadunidenses: a revolução industrial e o início da relação entre universidade e mercado	55
2.1.3 Universidade no Brasil: história, modelos e legislação	60
2.2 ADMINISTRAÇÃO DE NÉGIÇOS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E UNIVERSIDADE: CRISES NO CAPITALISMO E SUAS INFLUÊNCIAS NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA.....	65
2.2.1 O início do Século XX e a Administração Empresarial	65
2.2.2 Os primórdios da Administração Pública: da separação entre gestão e política à cultura gerencialista.....	69
2.2.3 A crise no modelo de produção taylorista-fordista	73
2.2.4 A ascensão do neoliberalismo na gestão pública.....	77
2.2.5 A Nova Administração Pública e a Reforma do Estado: o gerencialismo brasileiro.....	80
2.3 FILOSOFIA, TEORIA DO ESTADO E SOCIOLOGIA: CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE DA DEMOCRACIA NA UNIVERSIDADE.....	84
2.3.1 Democracia Clássica: as formas de governo em Platão e Aristóteles.....	84
2.3.2 Democracia Moderna: os contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau.....	88
2.3.3 O apoio da Sociologia Crítica à Gestão Universitária Democrática: Rawls, Habermas e Guerreiro Ramos	90
2.3.3.1 A justiça social em John Rawls.....	91
2.3.3.2 O sistema e o mundo da vida em Habermas.....	92

2.3.3.3 A crítica sociológica de Guerreiro Ramos e a administração ...	94
2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL, GESTÃO SOCIAL E NOVO SERVIÇO PÚBLICO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB OUTRA LENTE	96
2.4.1 Administração Pública Societal	97
2.4.2 Gestão Social.....	101
2.4.3 Novo Serviço Público	105
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	113
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	114
3.1.1 Quanto às concepções filosóficas da pesquisa.....	117
3.1.2 Quanto ao tipo de pesquisa	118
3.1.3 Quanto às estratégias de investigação	119
3.2 INSTITUIÇÕES E SUJEITOS DE PESQUISA.....	121
3.2.1 Instituições estudadas	122
3.2.2 Sujeitos da pesquisa e outras fontes dados.....	124
3.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	127
3.4 TÉCNICAS DE COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	129
3.4.1 Técnicas de coleta e tratamento dos dados	130
3.4.2 Técnica de análise de dados.....	133
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	135
4.1 AS UNIVERSIDADES FEDERAIS PESQUISADAS.....	136
4.1.1 A Universidade Federal de Santa Catarina: a gestão universitária democrática no contexto de uma grande universidade federal sexagenária	137
4.1.2 A Universidade Federal da Fronteira Sul: espaços democráticos em uma universidade federal nascida na contemporaneidade	141
4.2 MARCOS LEGAIS INTERNOS E EXTERNOS: A DEMOCRACIA POSITIVADA NAS LEIS E A PRÁTICA NA UNIVERSIDADE.....	144
4.3 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: ESPAÇOS DE ATUAÇÃO DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA NOS AMBIENTES ANALISADOS	148
4.3.1 Fator de análise: participação da comunidade universitária em relação à Instituição	149
4.3.2 Fator de Análise: participação da comunidade universitária em relação às Pró-Reitorias.....	158
4.3.3 Fator de análise: fatores que contribuem ou prejudicam a participação da comunidade universitária	162
4.4 ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS ESTABELECIDOS: CONSLHO UNIVERSITÁRIO, CÂMARAS SUPERIORES E COLEGIADOS ..	165

4.5 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E INFLUÊNCIAS EXTERNAS: ELEIÇÕES E ÓRGÃOS DE CONTROLE	168
4.5.1 Fator de análise: Processos eleitorais para gestores.....	169
4.5.2 Fator de análise: Órgãos de controle internos e externos e processos democráticos.....	173
4.6 REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO UNIVERSITÁRIA DEMOCRÁTICA: DESAFIOS NA ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL.....	175
5 PROPOSIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE SANTA CATARINA	179
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	185
REFERÊNCIAS	191
Apêndice 1 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os participantes da gestão (Pró-Reitores(as) de Pró-Reitorias com Câmara Superior)	201
Apêndice 2 -Roteiro de entrevista semiestruturada com os participantes da gestão (Pró-Reitores (as) de Pró-Reitorias sem Câmara Superior)	205
Apêndice 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os Reitores	209
Apêndice 4 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os representantes da comunidade acadêmica.....	213
Apêndice 5 – Protocolo para busca sistemática da literatura	217

1 INTRODUÇÃO

*“A universidade é democrática!”
Colegas da UFSC*

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PESQUISADOR

A frase que abre esse capítulo é emblemática para o despertar do interesse pela temática da gestão universitária democrática. Em 2011 fui aprovado para o cargo de Assistente em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A partir daquele momento um novo mundo se abriu pra mim como profissional e como pessoa. O ambiente que estava conhecendo, a universidade, era fascinante. Em pouco tempo percebi que era o lugar certo para eu estabelecer uma carreira, ainda mais quando fui aprovado no curso de Mestrado em Administração, no ano de 2012, e fui apresentado à Gestão Universitária. Neste momento também vislumbrei uma série de possibilidades e a principal delas era (e é) *n* tornar Reitor da UFSC.

No momento em que tomei posse na UFSC, em outubro de 2011, a Universidade estava agitada com a proximidade das eleições para o cargo de Reitor. O que eu mais escutava eram meus colegas de trabalho debatendo sobre os candidatos, suas propostas e ressaltando o caráter democrático da Universidade. Com o passar dos meses e com o trabalho desenvolvido dentro da Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGESP, tive contato com uma série de obstáculos e tarefas diárias que me levaram a questionar a democracia dentro da Universidade. Como servidor e como estudante eu estava convicto que a UFSC era um ambiente democrático, pois todas as pessoas da Universidades eram ouvidas nos colegiados. Além disso, a Universidade era um ambiente propício e adepto a protestos e manifestações, que não eram inibidas pela gestão da Universidade. Não podia haver ambiente mais democrático.

As dúvidas sobre a democracia na Universidade foram surgindo com o amadurecimento do trabalho como servidor e com o avançar dos estudos como pesquisador. Ao invés de afirmar que a Universidade é democrática eu comecei a me questionar: a Universidade é democrática pra quem? Esse questionamento eu não conseguia responder. Seria fácil,

de pronto, eu acusar a única categoria da qual não faço parte, os docentes, de deterem todos os poderes para si. Mas, em vez de me deixar levar pelo senso comum e afirmar coisas que eu não conseguia expressar com clareza, optei por utilizar esse questionamento inicial para estudar a democracia na universidade e tentar fomentar uma gestão universitária democrática nas universidades federais brasileiras a partir desse trabalho. Assim, finalizo essa pequena introdução da introdução, com caráter pessoal e de caracterização do pesquisados para familiarizar o leitor dos caminhos que se seguirão.

O início do curso, cujo trabalho de conclusão se manifesta nessa pesquisa, se deu em 2015, num ambiente politicamente turbulento para o Brasil. A eleição das Presidenta Dilma Rousseff, em outubro de 2014 – uma das mais acirradas da história – foi enfaticamente contestada por seus opositores. Após um sucessão de crises políticas, o desfecho foi o seu *impeachment* no dia 31 de agosto de 2016, o que ascendeu um debate nacional sobre democracia no Brasil. Muitos apoiadores da Presidenta foram as ruas alegando que o voto não foi respeitado, que a democracia havia sido desrespeitada. De outro lado, os contrários à Presidenta, que também foram às ruas, alegaram que o processo de *impeachment* seguiu os trâmites legais e foi julgado pelos congressistas, que, por sua vez, também foram eleitos democraticamente e representam o povo (deputados federais) e os Estados (senadores). Esta dualidade e a divisão nacional que se segue até os dias atuais demonstra a complexidade do que é a experiência democrática.

A democracia, como será exposta nas linhas que seguem, é um sistema de governo onde se pressupõe a participação de todos na escolha dos governantes. Essa possibilidade de escolha por parte da população faz do sistema democrático o mais representativo possível, uma vez que todos os cidadãos podem exercer o direito de voto. Mas e como seria se essa população não fosse a população de uma cidade, estado ou país? E se essa população fosse a população de uma organização? Como seria uma gestão democrática? Mantendo os pressupostos norteadores de um sistema democrático, uma gestão – para ser – democrática precisa da participação de todos os envolvidos na escolha dos dirigentes da organização. Mas a democracia está limitada à escolha dos governantes/dirigentes?

A gestão democrática, para efeito desse estudo, é entendida como a gestão organizacional que defende a participação de todos os níveis da organização na escolha dos dirigentes, nos processos para o estabelecimento de metas e políticas para a organização e nos processos decisórios de interesse coletivo. Neste sentido, os trajetos da organização,

nas mais diferentes áreas, são traçados coletivamente. A coletividade, nas principais decisões da organização, é ponto chave para o entendimento da gestão democrática. Se, por um lado, nas gestões organizacionais essas mesmas decisões são pautadas pelo estabelecimento de eficiências e eficácias com vistas finais aos mais variados índices de resultados da organização, na gestão democrática o importante é qualificar as decisões para que elas sejam representativas do maior número possível de envolvidos.

Nesta pesquisa, a gestão democrática será explorada dentro do ambiente da gestão universitária. Mais especificamente, no âmbito do serviço público federal brasileiro, tendo como instituições pesquisadas as duas universidades federais do estado de Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal da Fronteira Sul. Ambas as instituições serão apresentadas no capítulo 5 que trata dos resultados da pesquisa. O ambiente da universidade, rico em discussões de toda natureza, é propício para o surgimento de um modelo mais participativo de gestão, para além do que já se tem estabelecido nesse ambiente. Neste sentido, a pesquisa se atualizou com a realidade ímpar vivenciada no Brasil contemporâneo onde os retrocessos na democracia universitária estabelecida – e que será alvo de críticas nesta Tese – estão nas falas e ações do Presidente da República.

1.2 TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO

A democracia – como instituição política que representa um Estado (BAPTISTA, 2010) – é a forma de governo disseminada nos Estados modernos ocidentais. Sobretudo nas Américas e na Europa é o modo como as nações – grande maioria dessas – escolhem seus chefes de governo e de Estado. Contudo, a democracia não é a mesma em todos os lugares e nem tem a mesma consistência em diferentes cenários. Nas Américas essa diferença aparece quando comparamos os Estados Unidos da América (EUA) com as nações latino-americanas. Enquanto que a mais rica nação da Terra tem uma democracia consolidada e antiga, as nações em desenvolvimento da América Latina, em sua maioria, são democracias recentes e ainda cheias de desafios.

O Brasil é um desses casos onde a democracia, além de ser jovem, não está plenamente consolidada. A instituição democrática brasileira é

significativamente recente (NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2003). Somente em 1985, após 21 anos do Golpe Militar, a Ditadura Militar se encerrou no Brasil. Mas os brasileiros tiveram que esperar até 1989 para poder votar para presidente da República. A democracia no Brasil não pode ser classificada ainda como madura, pois com 26 anos de eleições presidenciais os brasileiros viram dois desses presidentes serem impedidos pelo congresso nacional e um país mergulhado em escândalos de corrupção de todos os tipos. Essa juventude da democracia brasileira acaba por influenciar as demais estruturas dos aparelhos do Estado, bem como a própria administração pública brasileira.

A herança patrimonialista do estado português está presente nas estruturas administrativas do Estado brasileiro. No primeiro terço do Século XX o governo do presidente Getúlio Vargas se empenhou em trocar essa cultura patrimonialista pelos pilares da burocracia, dentre eles a impessoalidade. Importantes estruturas foram criadas para auxiliar nesta importante mudança cultural da *res publica* (TORRES, 2012). Dentre elas se destaca o Conselho Federal do Serviço Público Civil que deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (BRASIL, 1938; TORRES, 2012). Criado em 1936 o DASP (BRASIL, 1938) teve o objetivo de transformar a administração pública brasileira, a partir dos órgãos diretamente ligados à Presidência da República, em uma administração pública burocrática (TORRES, 2012). Esta era um avanço ao patrimonialismo imperante no Estado brasileiro. Sua implementação não elimina o paradigma anterior, mas se condiciona as estruturas existentes para se tornar uma forma própria: uma burocracia brasileira.

A burocracia brasileira que se desenvolve a partir da década de 1940 é uma simbiose entre o patrimonialismo e o insulamento burocrático (NUNES, 2003). Este desenvolvimento ganha força no período posterior à Segunda Guerra Mundial onde o mundo experimentaria os “30 anos gloriosos”¹ – 1945-1975 – e o Brasil variou entre o segundo governo Vargas e a Ditadura Militar, período onde ocorre o milagre econômico brasileiro. Estas disposições sociais formaram um ambiente propício ao fortalecimento da estrutura estatal brasileira e sua simbiose entre a burocracia e o patrimonialismo. O Brasil não experimentou um Estado de Bem-Estar Social aos moldes das nações europeias em virtude dos governos ditatoriais do Regime Militar (NOGUEIRA, 1998). No entanto,

¹ Expressão cunhada para determinar os anos entre 1945 e 1975, de grande crescimento da economia mundial e florescimento do Estado de Bem Estar Social impulsionado pelas políticas econômicas com base nos pressupostos teóricos de John Maynard Keynes (HUNT, 2005).

as políticas de investimento estatal na economia foram fortalecidas no período levando a altos índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Contudo, a Indústria Nacional ainda estava produzindo segundo as plataformas e pressupostos do Taylorismo-Fordismo (TENÓRIO, 2011) e o sistema mostrava sinais de desgaste.

O desenvolvimento da administração pública como prática de gestão e campo de conhecimento tem intrínseca relação com a administração empresarial e suas Escolas (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012). Em certos pontos essa relação se assemelha a uma subordinação, pois a administração pública e suas estruturas teóricas e práticas se veem copiando e incorporando para si os pressupostos da administração de negócios privados (TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012). Este cenário fica mais lúcido quando se analisa a burocracia e as estruturas burocráticas incorporadas pela administração pública (FARIA; FRANCIS, 2011). Antes dessa incorporação burocrática, nos primeiros passos para compreender a administração pública, segundo Denhardt (2012) a preocupação era separar a política da gestão. O caso dos EUA este pode ser aplicado com grande adequação ao cenário brasileiro, uma vez que o patrimonialismo se manifesta quando da não separação entre política e gestão e vai além, confundindo o público com o privado (NUNES, 2003; DENHARDT, 2012).

A burocracia do setor empresarial é então incorporada à administração pública. Contudo, diferentemente dos negócios privados, onde outras escolas foram incorporando novas técnicas e novas formas de gestão, o setor público brasileiro ficou por longos anos preso à burocracia (NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2003). Tal situação foi acentuada pelas políticas do Estado de Bem-Estar Social, onde o crescimento econômico fez florescer uma percepção de que o modelo de gestão adotado pelos órgãos públicos era adequado. Este ciclo só é interrompido no Brasil – tardiamente, se comparado às nações desenvolvidas – após a redemocratização com a ascensão da Nova Administração Pública e sua cultura gerencialista (PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1999). Esta mudança na administração pública, mais uma vez, acompanhou o mundo dos negócios que via o modelo fordista-taylorista incapaz de produzir, em meados da década de 1970, o lucro que vinha produzindo até então. Assim, o fim do ciclo fordista-taylorista para a iniciativa privada vai marcar também uma significativa mudança nas estruturas estatais ao redor do planeta (COUTINHO, 1992).

O fim dos 30 anos gloriosos marca também o fim do modelo de produção fordista-taylorista. Neste modelo, com a produção em massa aliada às técnicas da Escola Científica, o objetivo era produzir o mais rápido possível e colocar os produtos no mercado à disposição do consumidor (PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS; 2013). Primeiramente, no início do Século XX, o modelo foi desenvolvido nas fábricas de carros de Henry Ford e depois se espalhou pelos mais variados setores industriais. Em meados da década de 1970, com o avanço de uma série de tecnologias que possibilitavam uma maior personalização ao consumidor, o modelo Fordista, baseado na padronização e na produção de altos estoques, já não conseguia remunerar o capital como antes (COUTINHO, 1992, TENÓRIO, 2011). O fordismo considerava que a linha de produção parada é sinal de que o capital não está sendo remunerado. Nos derradeiros anos do modelo como padrão industrial, além das linhas de produção paradas, os estoques estavam cheios e os industriais descontentes com seus prejuízos. Mais uma vez, a solução encontrada veio de uma empresa de carros, mas dessa vez de uma empresa japonesa, a Toyota (COUTINHO, 1992).

O modelo japonês, ou Toyotismo, oferecia às soluções aos problemas apresentados pelo modelo de produção Fordista. Primeiro, porque suas inovações tecnológicas permitiam ao consumidor uma gama maior de escolha, o que resultava em personalização dos produtos. Segundo, pois tinha uma produção baseada na demanda, o que permitia as indústrias um estoque reduzido – em muitos casos inexistentes – de produtos acabados (ANDRADE; AMBONI, 2011; PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS, 2013). Em terceiro lugar, o modelo toyotista é implementado a partir do desenvolvimento de parques tecnológicos e da revolução da informática e da automação industrial (COUTINHO, 1992). Este pacote tecnológico dos quais as empresas tiveram acesso e puderam implementar em seus parques fabris promoveram profundas mudanças no mundo dos negócios e, mais uma vez, essas mudanças reverberaram na administração pública (PAES DE PAULA, 2005).

A alteração do modelo produtivo fez com que o mundo da política também buscasse líderes com ideias mais adequadas ao novo cenário de produção capitalista. Nos EUA é eleito como presidente Ronald Reagan e na Inglaterra o parlamento escolhe como primeira ministra Margaret Thatcher. Os dois líderes das duas maiores potências econômicas mundiais – que durante o período do pós-Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 se tornaram hegemônicas no planeta – foram alçados aos seus cargos com a promessa de diminuir significativamente a

interferência do Estado na economia (PAES DE PAULA, 2005). As privatizações, concessões e a diminuição significativa dos benefícios sociais da época do Estado de Bem Estar Social formaram um conjunto de medidas que ficou caracterizado como Neoliberalismo (HUNT, 2005).

O período neoliberal vivido nas nações desenvolvidas no fim da década de 1970 foi rapidamente propagado para todas as nações ocidentais e de influência anglo-americana. O poder econômico dos países desenvolvidos, encabeçados por EUA e Inglaterra, através de mecanismos internacionais de fomento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, atuou como mecanismo de incentivo e coerção para as nações em desenvolvimento. Como incentivo as instituições ofereciam empréstimos atrativos para o investimento nas mais diversas áreas de desenvolvimento estrutural. Mas, estes empréstimos tinham que ter contrapartidas das nações contratantes que, em geral, eram as adoções das políticas neoliberais – mecanismo de coerção. Caso um país adquirisse os empréstimos ficava sujeito às orientações desses organismos e tinham que reformular toda a sua estrutura administrativa estatal. Assim, surge um novo modelo de administração pública que vai influenciar diretamente o Brasil nos anos 1990: a Nova Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1999; PAES DE PAULA, 2005; DENHARDT, 2012).

A influência da administração de negócios privados na administração pública se acentua com a Nova Administração Pública. O caráter gerencialista e a busca por eficiência são mimetizados para a administração pública com as crescentes ideias do neoliberalismo. Para Paes de Paula (2005) as características da Nova Administração Pública foram estabelecidas pelas seguintes medidas organizativas e administrativas: separação entre as atividades de planejamento e execução do governo (descentralização); privatização das empresas estatais; terceirização de serviços públicos variados; criação de agências reguladoras para as atividades públicas controladas pelo setor privado; e utilização das ideias gerenciais importadas da administração de negócios privados. A autora está se referindo ao modelo adotado pela Inglaterra, mas que se espalhou por diversos países do mundo chegando, mais tarde, no Brasil.

No Brasil as políticas neoliberais também reformaram a administração pública nacional. A partir de meados da década de 1990, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um grande processo de reestruturação da administração pública brasileira

com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, chefiado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. As medidas do ministério foram para garantir uma administração pública mais eficiente no atendimento do “cidadão-cliente” (BRESSER-PEREIRA, 1999). Essas medidas se assemelham às implementadas na Inglaterra, vistas acima – descentralização, privatização, terceirização, etc., e enfatizam uma “mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial” (PAES DE PAULA, 2005). Essa cultura gerencial, pautada na eficiência, passa a nortear todos os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal. Em consequência, influencia também as autarquias federais, categoria nas quais estão situadas as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), dentre elas as Universidades Federais (NUNES, 2003).

A Emenda Constitucional 19 (EC-19) estabeleceu, a partir de 1998, normas para a administração pública, servidores públicos, gastos públicos, dentre outras providências (BRASIL, 1988). Estas diretrizes afetaram diretamente as universidades federais, com extinção de cargos que seriam passados às empresas terceirizadas e com a avaliação de desempenho em respeito ao princípio da eficiência, implementado pela emenda constitucional em questão. As universidades federais se viram em uma nova realidade, onde o controle de gastos e a escassez de recursos eram uma constante. Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que representava um governo de frente popular os recursos às universidades federais aumentaram, porém, as políticas gerencialistas não foram revertidas. Algumas delas, como a gestão de pessoas nos órgãos públicos da administração federal – e seus órgãos subordinados – seguiram a mesma diretriz gerencialista (PAES DE PAULA, 2005), mas com outra roupagem.

A evolução dos modelos de gestão nas Universidades Federais brasileiras está intimamente relacionada com a evolução da administração pública brasileira. O patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo são estruturas que estão presentes – em maior ou menor grau – nas mais variadas gestões das IFES brasileiras. Contudo, as práticas contemporâneas de gestão pública que surgem como resultados de estudos recentes ainda não foram relacionadas com as universidades federais brasileiras e nem são objetos de pesquisa na academia brasileira. Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012), Gestão Social (TENÓRIO, 2008) e Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005) são experiências teóricas propostas que se contrapõe ao modelo gerencialista, propondo uma nova abordagem no processo de gestão da coisa pública. A participação, a democracia e a interação entre os atores se sobrepõe à

eficiência para tentar produzir uma administração pública que se preste ao maior número de interessados possível. É este o caminho que a presente pesquisa pretende tomar.

Investigar a possibilidade de uma gestão democrática com a participação dos envolvidos da comunidade acadêmica nas decisões importantes e suas nuances teóricas e práticas é o que pretende o presente estudo. Analisar e desvendar os mecanismos de participação que privilegiem a democracia e que a estabeleçam como recurso à tomada de decisão é fundamental para o estabelecimento dos parâmetros para uma gestão universitária democrática. Nesta perspectiva, a presente pesquisa empenhou-se na investigação das bases teóricas e práticas para o estabelecimento de uma gestão universitária democrática. As bases teóricas vão ser estabelecidas a partir da revisão bibliográfica dos autores que propõe uma gestão participativa, inclusiva e democrática. Já as bases práticas serão colhidas a partir da percepção dos gestores e representantes das categorias da comunidade universitária da UFFS e da UFSC. Com isso, a pesquisa debruçou-se sobre a seguinte pergunta: **quais os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática no contexto das universidades federais brasileiras?**

1.3 OBJETIVOS

A pergunta de pesquisa estabelecida teve a intenção de propor uma reflexão teórico-empírica, com os estudos e práticas na gestão universitária. Neste sentido, os objetivos, alinhados a seguir, foram estabelecidos para melhor sistematizar as dimensões de análise e os resultados e demarcar os caminhos que foram percorridos para a construção da pesquisa. Os objetivos constituíram-se como um elo entre o que foi buscado na fundamentação teórica e os métodos utilizados para coletar, tratar e analisar os dados pesquisados. Sendo assim, o **objetivo geral** deste estudo é **analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, desde a perspectiva do pensamento administrativo crítico, tendo por base o estudo de caso da UFFS e da UFSC.**

Com relação aos objetivos específicos em detalhamento ao objetivo geral proposto, foram estabelecidos propósitos teórico-empíricos

como dimensões de análise inter-relacionadas. Assim, os objetivos específicos serão os que seguem:

- a) Investigar as lacunas e contradições que perpassam as teorias da administração pública, que incidem na formatação da gestão universitária;
- b) Identificar a estrutura e dinâmica organizacional da UFFS e da UFSC, a partir dos processos eleitorais e dos espaços regulares onde ocorre (ou deveria ocorrer) a participação democrática;
- c) Propor subsídios teórico-práticos que contribuam para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática;

1.4 JUSTIFICATIVAS

A principal justificativa da presente pesquisa está na atualidade e relevância do tema. A atualidade se verifica pelas recentes crises envolvendo os conceitos de democracia no Brasil. Além disso, o atual governo, que tomou posse em 1º de janeiro de 2019, faz declarações e articulações que atentam contra a autonomia e a democracia das universidades, sobretudo as quais é o mantenedor, as universidades federais. Em reportagem do jornal Estadão, publicada no sítio eletrônico do periódico, ficam claras as articulações para que não sejam respeitadas as listas tríplices de eleições de reitor (FORMENTI; NOSSA; e FERNANDES, 2018). A reportagem é da equipe de campanha do atual Presidente, mas reascendeu o debate sobre o que já estava estabelecido nas instituições: a autonomia para a escolha dos seus Reitores. Por outro lado, o tema é relevante pelo grande impacto que causa na gestão das universidades. A democracia na universidade, como será visto ao final, tem muitas nuances e variáveis, mas todas vão no sentido de garantir a autonomia da comunidade universitária na definição dos rumos da instituição.

A atualidade e a relevância se unem nesse estudo à originalidade. Dado o protocolo da revisão da literatura constante no apêndice 5, observou-se a escassez de pesquisas que unam o tema democracia e gestão universitária. Em verdade, a junção dos termos é encontrada, mas em pesquisas com foco na área científica da educação. Neste sentido essas

pesquisas visaram estudar a gestão democrática do ponto de vista da construção coletiva de currículos e da participação dos estudantes nas diretrizes acadêmicas das Instituições (OSTRANDER, 2004; DUNDAR, 2013; CÁRIA; SANTOS, 2014; LIMA, 2014). Foi encontrada também uma tese de Doutorado do Professor Osni Cardoso (2009), do Instituto Federal do Paraná que aborda o tema da gestão democrática. Contudo, o tema é tratado por outra ótica e sem os dados empíricos da pesquisa de campos com gestores e representantes da comunidade universitária (CARDOSO, 2009). A tese do professor Osni Cardos (2009) foi enriquecedora sobre o tema. Porém, as dimensões analíticas utilizadas não foram as mesmas do presente estudo. No caso do estudo na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Cardoso (2009) aprofunda as relações de poder e a participação da comunidade acadêmica no processo eleitoral, na formulação do estatuto e na gestão orçamentária. Ainda que os parâmetros legais e as instâncias deliberativas estejam presentes nos dois estudos – o que não seria possível deixar de fora desta tese – estas dimensões também são analisadas de formas diferentes, o que será evidenciado no capítulo dedicado aos procedimentos metodológicos.

Além das procuras nas bases de dados foram também pesquisados os anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária, o CIGU. Sendo um dos mais importantes eventos da área de gestão universitária o CIGU reúne artigos apresentados nos eventos desde o ano 2000. A revisão se concentrou na década entre 2008 e 2017. Da mesma forma, não foram encontradas nas bases do CIGU as publicações unindo o tema gestão universitária e democracia do ponto de vista da construção de uma gestão universitária democrática a partir de paradigmas críticos da administração. Assim, conforme protocolo do apêndice 5 a originalidade do tema é validada,

A construção de uma pesquisa atual, relevante e original teve que levar em consideração um método adequado. Optou-se, desde o projeto da pesquisa, por um método qualitativo e que não fizesse uso de ferramentas robóticas para o tratamento dos dados coletados. Como será explicado no capítulo dos procedimentos metodológicos, o pesquisador é parte crucial e inalienável dessa pesquisa. O conhecimento e a intimidade com o campo de pesquisa fizeram produzir resultados sem os quais o trabalho não seria possível. Essa pesquisa construtivista e reivindicatória busca mudar o habitat do pesquisador, as universidades federais, e assume, também, uma agenda política para essa mudança. O método científico utilizado para este estudo busca contribuir com a construção do

conhecimento no campo da gestão universitária, mas também na construção da própria universidade.

As universidades escolhidas para a pesquisa – UFFS e UFSC – tornaram-na viável. Essa viabilidade se deu por três razões: conhecimento do campo pelo pesquisador; disposição dos sujeitos entrevistados; e distância geográfica. O conhecimento do campo pelo pesquisador já foi explicitado no início desse capítulo e facilitou a parte empírica da pesquisa, uma vez que o pesquisador já estava ambientado e não sofreu com os obstáculos que poderiam existir para alguém alheio ao ambiente universitário. Mas, de nada adiantaria o conhecimento do campo pesquisado sem a disposição dos sujeitos entrevistados. A disposição dos gestores e dos representantes da comunidade universitária foi unânime. Não houve, sequer, uma negativa às entrevistas. Todos os sujeitos procurados concederam entrevistas na íntegra, sem se esquivar de nenhuma pergunta. Esta contribuição consta nos agradecimentos dessa pesquisa, pois os entrevistados contribuíram decisivamente para a construção desse trabalho. Por fim, a localização das duas universidades – de suas reitorias – no Estado de Santa Catarina, facilitou o acesso e os custos não extrapolaram as previsões. Delimitados os facilitadores, passa-se a explicitar as limitações da pesquisa.

Esta tese possui limitações estruturais e teóricas que serão expostas nas linhas que seguem e que não serão reprisadas no capítulo dedicado aos procedimentos metodológicos. A primeira limitação deste estudo pode ser encontrada na escassez de pesquisas sobre o tema, seja na administração empresarial ou na administração pública, mas sobretudo no campo da administração universitária. Essa escassez forneceu um caráter inédito à pesquisa, mas também fez com que as fontes teóricas tenham que ser encontradas em outros campos como a filosofia, a teoria de estado e a sociologia. Outra limitação que surgiu durante a pesquisa foi a imprecisão acerca dos conceitos de democracia e gestão democrática. Os entrevistados, em algum momento, confundiram a promoção de eleições para escolha de alguns cargos de suas universidades e a ocupação dos espaços já estabelecidos com o que esta pesquisa – a partir das propostas das teorias utilizadas – compreende ser uma gestão universitária democrática. As limitações de tempo e recursos do estudo também impediram que este fosse replicado a toda as comunidades universitárias das universidades pesquisadas. A aplicação de questionários para todos os docentes, TAE e discentes poderia revelar novos resultados acerca da gestão universitária democrática.

Ainda no campo das limitações, pode-se ressaltar outras áreas de estudo que poderiam ser avaliadas nesta pesquisa e foram citadas pelas bancas de qualificação e defesa da Tese. Dentre as teorias citadas tem-se destaca aos estudos das relações de poder. No entanto, por se tratar de um estudo focado na gestão das universidades federais, especificamente nos casos da UFFS e da UFSC, optou-se por não se adentrar na seara das relações de poder, o que poderia render outra Tese de igual relevância. Esta tese poderia também ter se dedicado às inúmeras conceituações de democracia, ou às verificações a partir dos pressupostos teóricos da democracia para explicar se as universidades estudadas eram ou não democráticas. Não é esse o objetivo desse estudo e esses temas não serão tratados neste texto ou, quando são abordados, figuram como secundários, dando suporte a ideia central dessa tese que é refletir sobre a gestão das universidades federais a partir dos dois casos estudados e propor elementos teóricos para a administração universitária e práticos para a gestão das universidades. Ainda assim, o estudo lança uma luz sobre um novo ponto da gestão universitária que proporcionará um caminho para novos e diferentes estudos orbitando esta temática.

O ineditismo desse estudo visou despertar me novos pesquisadores o olhar para a gestão das universidades a partir de uma perspectiva crítica. Este incentivo certamente enriquecerá os estudos teóricos e as aplicações práticas com propostas de gestões mais participativas, comunicativas e democráticas. Responder algumas inquietações e fomentar muitas novas dúvidas faz com que a presente pesquisa seja um caminho por meio do campo crítico da administração para geração de novas informações e visões para a administração universitária, enquanto teoria, e para a gestão universitária, enquanto prática. Buscou-se não um fim, mas um começo para novos estudos na temática da gestão universitária democrática. Assim, passa-se a explicar como estão dispostos os conteúdos na presente pesquisa por meio da demonstração da estrutura do trabalho.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura da presente Tese se baseou nos padrões estabelecidos pelas normativas utilizadas pela UFSC. Na introdução foram apresentadas a contextualização e a problematização da pesquisa da pesquisa para situação do leito ao tema. Essa contextualização trouxe

desde a herança do patrimonialismo português à administração pública brasileira até os mais recentes movimentos gerencialistas, que acabam por se manifestar nas universidades federais, mantidas pelo Ministério da Educação (MEC). Em seguida, os objetivos propostos dão a ideia do que se buscou com esse estudo. A pergunta de pesquisa e os objetivos foram organizados como uma pirâmide, onde o topo compreende a pergunta de pesquisa e a base são os objetivos específicos. Por fim, as justificativas apresentaram a originalidade e a viabilidade da pesquisa, bem como as limitações do estudo e a indicação para estudos futuros. Em seguida passa-se ao capítulo 2, que compreende a fundamentação teórica.

A primeira parte da fundamentação teórica é dedicada à criação e desenvolvimento da instituição universitária. A partir de Rubião (2013) traçou-se um panorama da evolução dos modelos de universidade no hemisfério norte, cujos modelos influenciaram, e influenciam, as universidades brasileiras. Um extenso subcapítulo sobre o surgimento e desenvolvimento da universidade no Brasil fecha esta parte da fundamentação teórica. Na segunda parte da fundamentação teórica serão tratados os temas da administração empresarial e sua influência sobre a formação da administração pública. Em primeiro momento pode-se estranhar o tratamento desses dois temas que, aparentemente, fogem ao tema de administração universitária. Contudo, há de se destacar que a administração universitária no Brasil, em especial quando se tratam das universidades federais – foco da pesquisa – adotam práticas de gestão que mimetizam as das estruturas do Estado brasileiro. Uma vez que o próprio Estado, como será detalhado, mimetiza as práticas gerenciais da administração de negócios – acentuado no atual gerencialismo – é importante compreender o desenvolvimento da administração de negócios e sua relação com a administração pública.

A terceira parte da fundamentação teórica faz um amplo percurso sobre o tema democracia. Os principais conceitos clássicos, modernos e contemporâneos foram expostos para trazer luz aos desafios encontrados dentro das universidades. Além da democracia serão trabalhadas as teorias críticas de Habermas (2012), Rawls (2016) e Ramos (1965; 1989; 2009). Esta densa fundamentação teórica sobre as formas da política organizacional elucidará as bases para as proposições de uma gestão verdadeiramente democrática. Por fim, serão trazidos os conceitos de gestão democrática a partir das teorias do Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012), da Gestão Social (TENÓRIO, 2008), da Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005). Esses autores compõem a principal fonte teórica para as proposições desta Tese.

Os procedimentos metodológicos estão no capítulo 3. Este capítulo faz um detalhamento das características da pesquisa e como ela se enquadra num estudo qualitativo (FLICK, 2009; CRESWELL, 2010), com elementos do construtivismo social e da pesquisa reivindicatória (CRESWELL, 2014). Uma parte dedicada ao estudo de caso, a partir da obra de Yin (2005) mostra as características que levaram à opção por esta estratégia de pesquisa. São detalhados também as instituições pesquisadas e os sujeitos entrevistados. As categorias e fatores de análise foram detalhados em comunicação com os objetivos específicos da pesquisa. Já as técnicas de coleta, tratamento e análise dos dados foram expostas como caminhos que foram seguidos para o alcance dos resultados. Os procedimentos metodológicos foram expostos em capítulos bem delineados para facilitar a identificação, pelo leitor, dos caminhos seguidos nesta pesquisa.

Os resultados da pesquisa foram dispostos em cinco partes. A primeira delas trata de caracterizar, detalhadamente, as instituições pesquisadas. Tanto a UFFS como a UFSC foram descritas em detalhes que auxiliam a compreender as análises feitas para a construção das proposições. A segunda parte dos resultados é dedicada à categoria de análise que trata dos marcos legais internos e externos. Neste ponto se expõe os achados da pesquisa documental, e foram trazidos normativas das universidades e a legislação brasileira acerca do tema. Na terceira parte dos resultados são expostos os dados encontrados sobre a participação na gestão universitária. Esses dados, coletados sobretudo a partir das entrevistas, foram fundamentais para a construção das proposições, pois demonstraram, além do que já está estabelecido nas universidades, algumas práticas benéficas que podem ser replicadas em outros setores e outras instituições. Na penúltima parte dos resultados foram tratados os cargos eletivos na universidade. As nuances das eleições das universidades pesquisadas enriqueceram a pesquisa e trouxeram elementos para as proposições da Tese. Por fim, foram tratadas as reflexões dos entrevistados sobre a gestão universitária democrática. Esta parte final das entrevistas visou deixar livre a fala sobre a democracia na universidade e também coletou ricos dados para o desenvolvimento das considerações finais.

Nas considerações finais desta Tese foi retomada a primeira pessoa do singular. O pesquisador se colocou novamente como narrador dos fatos e expôs as proposições de forma direta. O capítulo dedicado às considerações finais compreende as conclusões, ou seja, as respostas da

pesquisa. Na sequência foram expostas as fontes utilizadas nesse trabalho no capítulo dedicado ao referencial teórico. Os elementos pós-textuais compreendem os apêndices do trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

*“Se cheguei até aqui foi porque me apoiei no ombro dos gigantes.”
Isaac Newton*

A citação de Isaac Newton na epígrafe desse capítulo traduz a importância da fundamentação teórica para a construção dos resultados e das conclusões dessa pesquisa. Se “apoiar no ombro de gigantes” da filosofia, teoria do estado, sociologia, administração e gestão universitária foi imprescindível para toda a construção dessa tese. O alicerce teórico dessa pesquisa pode parecer, em primeira leitura, desconexo, uma vez que a valorização das crises do capitalismo e da administração de negócios parecem pouco interessantes, ou, ainda, pouco aderentes, para o estudo da democracia na gestão das universidades federais brasileira. Contudo, este amplo caminho por temas aparentemente sem sentido para o debate foi importante para reconstruir o caminho de como chegamos a este momento das universidades federais brasileiras. Estas instituições fazem parte da estrutura da administração pública brasileira que, por sua vez, se desenvolveu, sobretudo a partir da década de 1990, sobre os pressupostos da Reforma do Estado. Assim, é necessário conhecer os movimentos sociais, econômicos e estruturais que deram origem e influenciam o pensamento administrativo dentro da gestão das universidades federais brasileiras.

O primeiro momento da fundamentação teórica será dedicado exclusivamente à universidade. A partir, principalmente, de Rubião (2013) tentou-se traçar um histórico da instituição universitária sobre seus principais modelos que influenciaram e influenciam as ações na contemporaneidade. Desde a idade média e o forte vínculo com a Igreja Católica até o desenvolvimento do modelo da universidade francesa, por Napoleão Bonaparte e o a Universidade de Berlin, com Humboldt, passa-se à compreensão de alguns modelos estabelecidos até os dias de hoje. Em seguida, serão elucidados o modelo inglês e o modelo norte-americano, especificamente estadunidense. Esses modelos deixam um legado à pesquisa e à extensão, mas também às formas de participação da comunidade no dia-a-dia da universidade. Por fim, o modelo de universidade brasileira, sua história e desenvolvimento, serão

apresentados como ponto de partida para o debate da situação atual da democracia na gestão universitária.

O tema envolve a gestão universitária das universidades federais de Santa Catarina e, por isso, é preciso definir de onde veio essa gestão. Para tanto, foi traçado um panorama histórico da administração de negócios que evidencia, nos resultados, como a gestão ainda é influenciada por Taylor e Fayol, por exemplo. A partir da administração de negócios passa-se a explorar a administração pública a partir do surgimento da ideia de gestão pública até os mais recentes movimentos neste campo. Para tanto, é preciso, como alertado linhas acima, invadir a seara da economia e expor, ainda que de passagem, as crises no modelo de produção, sobretudo a crise do modelo *fordista* e a ascensão do modelo *toyotista* e como isto tem influência na administração pública. A principal dessas influências que será tratada neste capítulo é a ascensão do neoliberalismo na gestão pública com suas reformas gerenciais. Esse movimento iniciado no hemisfério norte vai influenciar as reformas no Brasil. A reforma (ou as reformas) do estado brasileiro visaram explicar a influência dessas reformas nas ações relatadas nas universidades estudadas. Assim, como parte do estado brasileiro, as universidades federais têm sua gestão permeada pelos princípios da administração pública brasileira.

O entendimento de desenvolvimento da ideia de estado também se fez importante para tratar-se do tema gestão democrática nas universidades federais. Assim, um subcapítulo será dedicado, de forma breve e sem o objetivo de se aprofundar no tema: à filosofia de Platão e Aristóteles e suas definições para formas de governo; à teoria de estado dos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau como auxílio para entender a instituição estado, uma vez que, como já dito, as universidades estudadas fazem parte, ainda que com autonomia, da estrutura do estado brasileiro; e, por fim, à sociologia de Habermas, Rawls e Guerreiro Ramos e suas críticas, respectivamente, à forma de análise da vida com os paradigmas da produção, à democracia que deve ser utilizada para promover igualdade social e à utilização do mercado como único quadrante de análise do mundo.

Os três eixos teóricos principais deste estudo serão apresentados ao final deste capítulo. A administração pública societal, da professora Ana Paula Paes de Paula da Universidade Federal de Minas Gerais traz movimentos contemporâneos de participação popular que serão utilizados como base para as proposições de ações nas universidades estudadas. Algumas dessas ações já são identificadas no dia-a-dia de alguns

departamentos dessas instituições, mas a ideia foi trazer algo descrito e categorizado a partir das experiências da pesquisa empírica. A gestão social, que tem como seu principal autor o professor Fernando Guilherme Tenório da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, auxilia no entendimento de uma nova proposta para a gestão. A proposta da teoria da gestão social não será, necessariamente, transplantada para o ambiente da universidade, mas as adaptações feitas a partir dessa teoria auxiliaram nas proposições de novas ideias organizacionais para tornar a universidade mais democrática em sua gestão. Por fim, os princípios do Novo Serviço Público, desenvolvidos pelo professor Robert B. Denhardt da Universidade do Sul da Califórnia, contribuíram para a elaboração dos princípios de uma gestão universitária democrática para as universidades federais de Santa Catarina. Desta forma, passa-se a explorar, nas linhas que seguem, essas sequências de eventos, através do referencial teórico para compreender, explicar e propor soluções ao problema de pesquisa.

2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA: MODELOS, HISTÓRIAS E PRÁTICAS

A gestão universitária é uma teoria permeada pela administração de empresas e pela administração pública, mas que apresenta suas especificidades dada a complexidade das organizações sobre as quais descobrem suas análises: a universidade. A instituição universitária, por sua vez, se desdobra em diferentes organizações com diferentes missões, visões e valores, mas que, como base, tem o mesmo objetivo, formar pessoas em nível superior nas mais diferentes áreas da ciência.

A formação da universidade e os principais modelos que a influenciam até hoje serão abordados nas linhas que seguem. Com base em Rubião (2013), percorrer-se-á a formação da universidade na Idade Média e sua forte vinculação à Igreja Católica. Uma universidade para poucos e com poucas possibilidades de estudo. A seguir, no mesmo subcapítulo, passa-se à exposição da universidade na modernidade. Neste tópico serão abordadas as influências dos modelos Francês (Universidade Napoleônica) e Alemão (Universidade de Berlin). Compreender esses modelos é crucial para o debate da universidade no Brasil e para entendermos as formas de participação.

No subcapítulo seguinte passa-se ao estudo da universidade estadunidense. O modelo proposto por Newman e a influência desse modelo no debate contemporâneo na universidade brasileira. Ao final deste capítulo, tem-se um tópico dedica à universidade no Brasil. Como o objeto de estudo desta pesquisa é a gestão universitária democrática a partir das universidades federais brasileiras, optou-se por construir a história da universidade no brasil alinhada à história da administração pública. Isto se deu, pois muitos dos desafios enfrentados pelas universidades federais – como será visto mais adiante – são desafios herdados da própria estrutura da administração pública brasileira.

2.1.1 A formação da instituição universitária na idade média e na modernidade: as contribuições do modelo francês e do modelo alemão

A urbanização crescente na Idade Média² concentrou pessoas de diferentes conhecimentos práticos de vida num mesmo espaço. A Igreja cristã substituiu o conhecimento da antiguidade por um novo conhecimento, concentrado na natureza religiosa do homem (RUBIÃO, 2013). Neste período, as traduções de textos gregos, romanos e árabes foi ganhando espaço e, segundo Rubião (2013), fez crescer o interesse na literatura pagã (RUBIÃO, 2013) (adjetivo empregado pela Igreja Católica Romana). Esses novos interesses e as novas transformações sociais demandaram novas estruturas para o desenvolvimento intelectual a partir dessas leituras e estão diretamente ligados, ainda segundo André Rubião (2013), ao desenvolvimento de “novas condições da vida escolar” (RUBIÃO, 2013).

A educação na idade média estava a cargo do clero por meio de mosteiros e escolas junto às igrejas (RUBIÃO, 2013). Com a multiplicação dessas escolas na Idade Média os habitantes das cidades, rodeados por sábios, tinha, agora, acesso ao conhecimento. Ao mesmo tempo, o agrupamento de, cada vez mais, comerciantes e artífices dos mais variados ofícios se reuniam no mesmo espaço geográfico. Essa reunião de pessoas com o mesmo ofício formaram as primeiras *universitas* (RUBIÃO, 2013). Essas guildas de trabalhadores, formadas sobretudo por professores dos ofícios da época, formavam as primeiras

² Período compreendido entre os Séculos V e XV da era comum.

escolas profissionalizantes. Mas o termo que designa as instituições de nível superior, só surgiria posteriormente como afirma o autor:

“O nome universidade, designando exclusivamente uma instituição de nível superior, seria então uma casualidade, que se concretizaria alguns séculos mais tarde. [...] Na verdade, a primeira universidade surgiu a partir de uma corporação de alunos, não de professores. Na Itália, devido à luta por direitos contra o imperador germânico, havia um interesse particular pelo estudo do *Corpus Juris Civilis*, sobretudo na escola de Bolonha. Assim, num contexto atípico, após divergências quanto à jurisdição da escola e de seus alunos, os estudantes se uniram e criaram duas corporações, formando a base daquela que seria a primeira universidade europeia”. (RUBIÃO, 2013, p. 33)

A escola formada em Bolonha, pelos alunos, foi uma exceção, segundo Rubião (2013). Em geral, o modelo de escolas da idade média seguia a orientação religiosa da Igreja Cristã Romana. Rubião (2013) cita a teologia como principal norteadora das instituições de ensino da época. Para ilustrar o surgimento da universidade na Idade Média, Rubião (2013) pondera que é preciso conhecer a universidade que se tornaria a referência de toda a Europa, a Universidade de Paris (RUBIÃO, 2013). Para ser professor em uma *universita* da época era necessário ter uma *licencia docendi*, concedida exclusivamente pelo bispo encarregado (RUBIÃO, 2013). O autor, cita um tensionamento – que existe até hoje – sobre a autonomia na universidade:

“Um ambiente de tensão passou então a existir: De um lado, os professores começaram a se unir, com as *universitas*, buscando maior autonomia. De outro, a Igreja tentava manter a supremacia da sua influência, através do monopólio do ensino. E o jogo de interesses não parava por aí: ainda havia o rei, que enxergava nas novas escolas a possibilidade de ampliar seu poder jurisdicional; e os burgueses, que pouco a pouco foram se revoltando contra os estudantes, devido aos privilégios que estes começaram a receber.” (RUBIÃO, 2013, p. 34)

A licença concedida pela Igreja foi um elo importante na união entre o clero e a universidade. Mas Rubião (2013) salienta que se, por um lado as licenças vinculavam a universidade à Igreja, por outro aumentavam a tensão entre os professores e o próprio clero. É neste ambiente, segundo o autor, que começam a se desenvolver outras universidades na Europa e com uma característica determinante: a divisão em faculdades. (RUBIÃO, 2013).

As quatro faculdades existências à época eram artes, medicina, direito e teologia. Nem todas as instituições possuíam todas essas faculdades, mas essas divisões começaram a formatar o que para Rubião (2013) foi um modelo de organização institucional, que era replicado na criação de novas universidades. O que chama a atenção nesse modelo institucional é a presença da decisão colegiada, democrática, mesmo num período de monarquias absolutistas. A forma como as decisões eram tomadas dentro da universidade são apontadas por Rubião (2013):

“No princípio as universidades eram divididas em grupos de estudantes da mesma origem, as nações, que se uniam para assegurar ajuda mútua. Cada nação elegia um encarregado oficial [...] que depois iria designar o reitor da universidade, através de votação, junto com os demais encarregados oficiais. O reitor era o chefe da corporação. Ele tinha poderes especiais, com jurisdição civil sobre os membros da universidade. Uma das suas principais funções era a representatividade exterior [...] junto às autoridades da Igreja, do Rei, das cidades, etc. O reitor era submetido ao controle das assembleias gerais. Nestas, havia uma ampla representatividade, com a presença de alunos, professores e demais encarregados oficiais. Eram discutidas questões relativas ao estatuto interno das universidades, como sua forma de ensino, de recrutamento, de controle, etc.” (RUBIÃO, 2013, p. 37)

As decisões colegiadas da universidade da Idade Média lembram os atuais Conselhos Universitários, que serão tratados mais adiante, no capítulo dedicado aos resultados. Mas, apesar de parecer colegiada, democrática e autônoma, Rubião (2013) faz um importante alerta sobre a escolástica, corrente de pensamento dominante neste período. A escolástica, segundo Rubião (2013) foi formada pelo debate entre o nominalismo aristotélico e o realismo platônico (explicados, *en passant* posteriormente). Neste sentido, os textos sagrados foram sendo

gradualmente contestados pela razão vinda das traduções e debates de Platão e Aristóteles. Por outro lado, Thomas de Aquino tentou conciliar fé e razão em suas obras, mas para a escolástica, em caso de dúvida, a última palavra era da Igreja (RUBIÃO, 2013).

Na idade média também surge, a partir da escolástica, uma metodologia a partir da redescoberta da análise que venho com os textos gregos traduzidos (RUBIÃO, 2013). Essa metodologia surgida na idade média criou subdivisões nos assuntos estudados e tinha na dialética a sua principal fonte de construção do conhecimento (RUBIÃO, 2013). Rubião (2013) ainda expõe que com o aumento do poder das universidades os reis absolutistas, cada vez, mais transferiram a tutela da universidade da Igreja para si. Nesse cenário a universidade também foi perdendo a pouca autonomia de operação, estando cada vez mais sob as vontades e determinações das monarquias. Rubião (2013), demonstra que nesse período as universidades foram perdendo seu caráter democrático e assumindo um papel de subserviência aos governantes.

A idade moderna tentou, aos poucos, subverter essa dominância do governo (eclesiástico e secular) na universidade. O Renascimento surge centralizado o foco no indivíduo (RUBIÃO, 2013). Esse foco no homem se deu através da recuperação – renascimento – da arte e da literatura grega – ignorada propositalmente pela Igreja. Em toda a Europa houve movimentos com o mesmo intuito de resgatar o conhecimento dos gregos nas ciências e nas artes. Para Rubião (2013):

“Não foi por acaso que os florentinos, tendo como referência a Grécia gloriosa, já no final do século XIV, falavam de uma *Rinascita*. Afinal, havia um passado escondido, algo camuflado, que o movimento das letras e das artes italianas tentava recuperar”. [...] No que toca à educação, esse humanismo foi responsável pela revalorização da chamada “educação liberal”. Formulada pelos gregos (e adaptada aos romanos por homens como Cícero), essa “metodologia de ensino” exaltava o desenvolvimento de uma personalidade moral livre, tanto intelectual como emocional. (RUBIÃO, 2013, p.47)

O rompimento com a escolástica e a vinculação dos estudos à Igreja foi dando novas faces à universidade que agora começava a se preocupar com a “formação de um homem com múltiplas dimensões, fossem elas existenciais, sociais, culturais ou políticas” (RUBIÃO, 2013,

p. 48). Neste caminho de renascimento do conhecimento e questionamento da escolástica surge as contestações do monge alemão Martinho Lutero, que por meio de suas teses contesta a forma como a Igreja se utilizava do expediente da venda de indulgências e supostas relíquias sagradas para o enriquecimento da instituição e de suas autoridades.

A Reforma Protestante, mais do que contestar a Igreja, também entrou em choque com o modelo de formação do conhecimento. Segundo Rubião (2013) duas correntes formadas de um lado pelos nominalistas e de outro pelos realistas divergiam quanto ao papel da Igreja na formação do conhecimento. Os realistas defendiam que a religião era uma verdade completa, que havia sido revelada pela providência divina. Já os nominalistas defendiam que a verdade encontrada na religião só se completava com a evolução do homem enquanto indivíduo (RUBIÃO, 2013). Essa completude da verdade a partir da evolução do indivíduo, para Rubião (2013) é uma clara convergência entre o Renascimento e a Reforma Protestantes e estão diretamente ligadas à forma como o conhecimento será construído e as universidades constituídas nos momentos seguintes.

Neste sentido Rubião (2013) cita a crítica de Becker e Wössmann (2007) acerca das conclusões de Weber (2005) no que tange a influência da ética protestante no desenvolvimento das nações. Assim, os autores concluem que o impulso capitalista se deu muito mais pela evolução do “capital humano” (RUBIÃO, 2013; BECKER; WÖSSMANN, 2007). Esta evolução do capital humano se deu, sobretudo, por uma maior liberdade educacional deste período. Rubião (2013) sintetiza a contribuição da Reforma Protestante para a universidade, apesar de que, aponta o autor, as amarras com a igreja e a liberdade de expressar o pensamento racional só viriam alguns séculos mais tarde:

“Não há dúvida, porém, de que a Reforma contribuiu para uma mudança de mentalidade. Ao descentralizar ainda mais o poder, com relação à Igreja e ao valorizar o indivíduo, com o uso da razão, ela possibilitou uma série de novas experiências – no campo da educação, das ciências, da economia, da política... – que colocariam os países protestantes em primeiro plano, numa vanguarda de comportamento. Muitas dessas transformações tiveram influência na história das universidades. Como a principal delas foi a revolução científica – ocorrida sobretudo na Inglaterra, a partir

do novo método experimental [...]” (RUBIÃO, 2013, p. 52)

O desenvolvimento de um novo método científico por Francis Bacon ocorre num período onde as universidades vinham perdendo espaço de estudos para as academias de ciência (RUBIÃO, 2013). A proposta de Bacon previa o experimento para a construção do conhecimento e “reformulou o sistema da lógica, introduzindo o método indutivista” (RUBIÃO, 2013, p. 53). Essa inovação científica de Bacon mexeu com toda a estrutura de poder das universidades, uma vez que a ciência passa a ser o foco das explicações, como aponta Rubião (2013):

“Com Bacon, tem início o ideal prometeico do ser humano. Este passa a dispor das ferramentas para domesticar a natureza, e não simplesmente entendê-la. A ciência, e não mais a religião, é vista como a grande fonte salvadora. [...] a sociedade ideal, para Bacon, giraria em torno das descobertas científicas, a partir das quais a ordem social se seguiria naturalmente.” (RUBIÃO, 2013, p. 53)

A mudança do centro do conhecimento da religião para a ciência acabou criando as academias de ciência, que eram desvinculadas, estruturalmente, das universidades e, conseqüentemente, do poder da Igreja e dos monarcas. Segundo Rubião (2013), a Royal Society demonstra claramente a perda de hegemonia das universidades, uma vez que foi fundada por intelectuais que se reuniam para discutir os rumos da ciência a partir do novo método de Bacon. O protagonismo da Royal Society pode ser observado na grande contribuição de suas pesquisas para o pioneirismo da Inglaterra na Revolução Industrial (RUBIÃO, 2013). As academias de ciência interagiam com as universidades, mas, como aponta Rubião, sem a influência da Igreja em seus estudos, como aconteciam naquelas instituições.

O método experimental não estava sozinho. Liderado pelo filósofo francês René Descartes, o racionalismo tentava extinguir as dúvidas e propunha uma nova forma de pensar a construção do conhecimento. A interação entre o método experimental e o método racionalista buscava uma nova “teoria do conhecimento” (RUBIÃO, 2013, p. 56). Segundo Rubião (2013), Descartes, ao estabelecer seu método racionalista:

“[...]passou a duvidar de tudo. Duvidava das afirmações do senso comum, dos argumentos das autoridades, das informações da consciência, dos sentidos etc. Seu objetivo, com essa desconfiança, era dividir cada uma das dificuldades, decompor o pensamento, reduzir a complexidade, até chegar ao ponto de ter uma certeza [...]” (RUBIÃO, 2013, p. 56)

O método experimental e o método racionalista foram desenvolvidos concomitantemente na Inglaterra e na França. Contudo, como aponta Rubião (2013), enquanto que na Inglaterra as academias de ciência se desvinculavam do clero e, também, das universidades, a França foi no sentido oposto, utilizando-se da universidade para formar cristãos, mantendo traços medievais nessas instituições. Esse cenário só viria a se alterar com o advento da Revolução Francesa, que proporcionou à universidade novos caminhos (RUBIÃO, 2013).

A derrubada da monarquia francesa em 1789 também derrubou os laços da universidade com o poder estabelecido na Idade Média. Os revolucionários franceses, segundo Rubião (2013) cortaram os laços com as instituições medievais e, por considerarem a universidade uma instituição que representava o poder da aristocracia, fecham a Universidade de Paris em 1793. Assim como a Revolução Francesa inspirou mudanças nas estruturas de poder dos estados europeus, o fechamento da Universidade de Paris também inspirou, em outros países, a ruptura da universidade com o antigo regime vinculado às monarquias e à Igreja. Os anos de revolução colocaram a França em uma situação caótica de disputas pelo poder e desordem pública. A universidade francesa, e a França, só se estabilizaram com o fim da Revolução Francesa e a chegada ao poder de Napoleão Bonaparte.

O imperador francês que deu fim a vários sonhos de *liberdade, igualdade e fraternidade*, foi decisivo para a história da universidade ao implementar uma reforma educacional centrada nessas instituições (RUBIÃO, 2013). Napoleão cria uma universidade que, no tocante ao poder, espelhava o próprio imperador francês. A Universidade Imperial criada por Napoleão “tinha o monopólio do ensino público, em todas as instâncias, desde o primário até o superior” (RUBIÃO, 2013, p. 59). Além disso, a Universidade Imperial também detinha poder sobre todos os colégios e academias de ciência. O dirigente máximo da Universidade Imperial era o *Grand Maître* (Grande Mestre) cujos poderes eram ilimitados.

“[...] Ele [o *Grand Maître*] nomeava os professores, os administradores e os conselhos acadêmicos, distribuía bolsas de estudo, concedia licenças para criar novas escolas, redigia os estatutos disciplinares etc., coordenando assim um regime totalitário e centralizador, que tinha uma concepção pragmática da universidade. O objetivo, de um lado, era formar pessoas para ocupar os cargos civis e militares; de outro, instrumentalizar a ciência para as finalidades do estado.” (RUBIÃO, 2013, p.60)

A Universidade Imperial de Napoleão, apesar da ruptura com o modelo medieval, também representou uma volta ao passado e um retrocesso do que vinha se arquitetando para a universidade. Para Rubião (2013), a Universidade Imperial, em ao menos dois pontos, foi uma exceção, por ser contrária à “emancipação do homem pelo conhecimento”. O primeiro desses pontos é a adoção de uma “educação espartana, imponto à universidade uma disciplina militar. Já o segundo, diz respeito ao retorno dos valores da Igreja para à universidade, uma vez que os membros da universidade deveriam seguir estritamente os regulamentos e o Imperador estabelecer o celibato para o corpo docente (RUBIÃO, 2013). Contudo, para Rubião (2013), o modelo Napoleônico foi importante por estabelecer uma “universidade de estado”, uma universidade que é ferramenta de planejamento da sociedade.

“Esse modelo de instituição (ou de pensamento) foi um dos precursores do positivismo. Não foi por acaso que Comte cursou a *École Polytechnique*. Esta escola, mais tarde, seria uma das principais vitrines para seu lema “ordem e progresso”.” (RUBIÃO, 2013, p. 61)

O retrocesso representado pela Universidade Imperial de Napoleão Bonaparte logo seria superado, em muitos aspectos, pelo nascente modelo da Universidade de Berlin. Ao contrário da Universidade Imperial, que surge com imposições do Estado francês, a Universidade de Berlin nasce da união de intelectuais. A Alemanha do início do Século XIX era marcada por uma disputa entre dois tipos de escolas, que concorriam entre si. Segundo Rubião (2013), esse debate, que se tornou clássico na filosofia da ciência, era entre os defensores da “pesquisa ou conhecimento puro” e da “pesquisa ou conhecimento aplicado”. Nesse cenário de disputa e incertezas para a formulação de uma universidade de Berlin, o Estado

convoca Wilhelm von Humboldt para conduzir o projeto da futura instituição.

O processo de criação da Universidade de Berlin iniciou-se com a definição do modelo a ser seguido. Humboldt recebeu, em seu gabinete, dois proponentes de um modelo de estrutura para a Universidade de Berlin. Enquanto Johann Gottlieb Fichte propunha defendia um fusão entre universidade e estado, uma instituição que preparasse os cidadãos para ocupar os cargos e cumprir funções sociais, Friedrich Schleiermacher propunha uma instituição independente, financiada pelo estado, mas com total autonomia (RUBIÃO, 2013). Humboldt optou pela segunda proposta, mas discordava de Schleiermacher quanto à criação de duas instituições, uma para pesquisa e outra para ensino. Humboldt, segundo Rubião, consegue uma conciliação entre o saber puro e o saber aplicado:

“Isso quer dizer o seguinte: a formação do homem como tal (como ser humano, completo, para viver em sociedade) não pode ficar restrita à técnica, à profissão, ao *savoir faire*; a verdadeira “formação do homem” passa por um conhecimento mais abrangente, animado pelo ideal filosófico de articular, ao infinito, e de forma crítica, diversos campos científicos, proporcionando uma visão totalizante do saber. A universidade aparece assim ao mesmo tempo como local de busca da verdade (pura, autônoma, desinteressada), e local da reorganização do saber (prático, conjugado, totalizante).” (RUBIÃO, 2013, p.65)

O modelo humboldtiano, segundo Rubião (2013), pretendia edificar um “sistema” totalizante do saber para a universidade. Esse sistema surge da síntese proposta pelo idealismo alemão a partir dos avanços da modernidade (visto linhas acima) e busca tornar a universidade o principal meio para o alcance dessa síntese e desse saber totalizante, aliando prática (saber fazer) e pesquisa (conhecimento puro) (RUBIÃO, 2013). Os idealistas, liderados por Humboldt, defendiam a transformação da universidade de corporação de mestres e alunos à uma instituição de reunião de saberes (RUBIÃO, 2013). Essa transformação ocorreria, como explica Rubião (2013), “por meio da faculdade de filosofia” (p. 67). Os idealistas defendiam que essa faculdade deveria ser a principal escola dentro da universidade e esse protagonismo dos estudos filosóficos produziu heranças desse modelo (RUBIÃO, 2013) que neste

estudo vão contribuir, mais adiante, para o debate da democratização da gestão universitária.

Uma das heranças do modelo humboldtiano pode ser encontrada, segundo Rubião (2013), nos filósofos da Escola de Frankfurt, dentre os quais o autor destaca Habermas – que tem um subcapítulo dedicado à sua contribuição para o debate deste estudo em linhas mais adiante. Para Rubião (2013), uma das contribuições de Habermas para o debate da democratização da universidade passa por sua defesa da politização da ciência. As críticas da escola de Frankfurt e seu principal filósofo na contemporaneidade vão no sentido da emancipação dos estudantes. Mais adiante aborda-se novamente esse tema com a amplitude necessária para responder às questões levantadas em campo.

Por fim, Rubião comenta sobre o reducionismo de se rotular o modelo da Universidade de Berlin como uma universidade de pesquisa. O individualismo do pesquisador defendido por Humboldt e pelos idealistas que contribuíram para a formação da universidade de Berlin não excluíram desse modelo a interação da universidade com a sociedade (extensão) e a transmissão do conhecimento (ensino) (RUBIÃO, 2013). Pelo contrário, o “sistema” totalizante defendido pelos idealistas buscava justamente integrar esses componentes para a formação da instituição universitária. Esse modelo vai influenciar universidades pelo mundo todo nos anos que se seguiram e dar-se-á destaque, seguindo em Rubião (2013), às universidades anglo-saxãs (Inglaterra e EUA) que influenciarão comportamentos e posturas encontradas nas universidades pesquisadas.

2.1.2 Universidades Inglesas e Estadunidenses: a revolução industrial e o início da relação entre universidade e mercado

A importância de se elucidar os primórdios do envolvimento da universidade com as grandes corporações empresariais para esse estudo é salutar para entender, mais adiante, as interferências nos processos democráticos dentro das instituições. Quando cita-se grandes corporações, no contexto da Revolução Industrial, está se referindo, logicamente, às indústrias que modificaram pra sempre o cenário econômico mundial. O movimento da Revolução Industrial começou na Inglaterra e teve grande reverberação em sua principal colônia, os EUA.

Como veremos, a partir, sobretudo, de Rubião (2013), esse processo de industrialização afetou (e afeta) diretamente a universidade e o ambiente universitário.

As universidades da Inglaterra e dos EUA sofreram forte influência do modelo humboldtiano que, aliado aos avanços científicos de Bacon e Newton, forjaram uma instituição baseada numa educação liberal (RUBIÃO, 2013). Para Rubião (2013), essa educação liberal, proposta pelos pioneiros das universidades estadunidenses, apesar de ser caracterizada como uma releitura da tradição grega, mas com ressalvas. A primeira dessas ressalvas é que a educação grega que, segundo o autor, buscava uma conciliação entre o individual e o social e a educação liberal proposta pelos modernizadores das universidades americanas, por sua vez, focava muito mais na individualidade do pesquisador. Mais adiante, no capítulo dedicado ao esclarecimento sobre os conceitos de democracia, serão retomados Platão e Aristóteles, também sobre a ótica educacional. No entanto, o movimento de educação liberal ganha novas nuances e se opõe, ao mesmo tempo, ao modelo alemão humboldtiano (da formação pelo saber) e ao modelo utilitário da universidade inglesa (da formação para a ocupação de um espaço de trabalho na sociedade após a Revolução Industrial) (RUBIÃO, 2013).

O principal proponente dessa educação liberal, nas universidades estadunidenses, foi Newman (RUBIÃO, 2013). A ideia central de Newman é que os estudantes fossem preparados em conhecimentos básicos do nível superior para que pudessem raciocinar acerca de todos os temas (RUBIÃO, 2013). Essa ideia é a base para os *Colleges* estadunidenses, que preparam os estudantes para entrar na universidade com conhecimentos como estatística, sociologia, etc. Newman também excluiu a religiosidade da sua proposta de educação liberal, e isso deixou um vácuo que, como explica Rubião (2013), seria disputado por duas correntes científicas.

“O grande legado de Newman foi ter estabelecido a base ideológica (o “modelo funcional”) para uma das partes – até então a mais fraca – na batalha entre Ciências e Humanidades, que estava prestes a eclodir.” (RUBIÃO, 2013, p. 83)

Newman, segundo Rubião (2013), valoriza as humanidades na sua proposta de universidade. Na Alemanha e na Inglaterra as Ciências estavam muito mais fortes que as Humanidades. Essa desavença entre as Ciências e Humanidades, como afirma Rubião (2013), perduram até os

dias de hoje. Segundo o autor, o meio termo entre as Ciências e as Humanidades foram as ciências sociais (RUBIÃO, 2013). O modelo de Newman, fortalecendo as Humanidades na formação dentro das universidades, acaba por criar um sistema que, anos depois, permite o enfraquecimento das fronteiras entre as ciências e vai gerar as interdisciplinaridades (RUBIÃO, 2013). Mas, mesmo com essas fronteiras enfraquecidas, novas correntes surgem para chamar pra si a tarefa de formar a universidade estadunidense.

“O “modelo newmaniano” sofreu algumas transformações, mas ele ainda teria vida longa na história da universidade. O que Newman imaginava era uma elite esclarecida, formada nos moldes da “educação liberal” que pudesse dirigir o país e estabelecer os princípios civilizatórios. Essa ideia continuou existindo, mas jamais foi hegemônica. [...] as Ciências reivindicaram um papel de liderança [...] o desenvolvimento do capitalismo, junto com o fenômeno da massificação dos alunos, transformou completamente a instituição universitária [...] Assim como o “modelo humboldtiano”, então, o “modelo newmaniano”, na sua forma pura, mal chegou a existir. Não apenas a universidade perdeu sua hegemonia – a primordialidade civilizatória que Newman imaginava – como a exclusividade da “educação liberal” na formação das elites – e a própria ideia de elite universitária – parece cada vez mais difícil de ser realizada.” (RUBIÃO, 2013, p. 85)

O “modelo newmaniano”, segundo Rubião (2013), foi reivindicado por três correntes contemporâneas: *Formação Pessoal*, *Great Books*, e a *Cultura Geral*. A corrente da formação pessoal defendia a aquisição de conhecimentos para aplicação em seu sucesso profissional (RUBIÃO, 2013). Essa formação pessoal, individualista e baseada na meritocracia, advogava que o desenvolvimento dessas competências profissionais pelos indivíduos acabaria por desenvolver a própria sociedade, o que traria, segundo seus defensores, um caráter coletivo à corrente de pensamento (RUBIÃO, 2013). Os defensores dos Grandes Livros (*Great Books*) defendiam uma lista de obras clássicas que deveriam ser textos base da universidade. Para os partidários dos Grandes Livros “a universidade deveria ser uma instituição aristocrática e fariam parte da aristocracia os teóricos-pesquisadores (RUBIÃO, 2013). Esse

tema será retomado no capítulo dos resultados de uma forma mais focada na gestão das universidades federais de Santa Catarina.

A corrente defendida por Alain Renault, a da Cultura Geral, expressava a universidade como um ambiente cada vez mais complexo e que não podia oferecer as soluções propostas pelas outras duas correntes à massificação dos alunos (RUBIÃO, 2013). Enquanto que a corrente dos Grandes Livros ignorava a massificação com uma lista de obras e a Formação Pessoal propunha uma especialização profissional a proposta da Cultura Geral vai além, como aponta Rubião (2013):

“Renaul busca então uma alternativa. A “especialização”, para ele, é importante, mas ela não deveria ofuscar a tradição “universalizantes” da universidade, ou seja, uma perspectiva mais abrangente da formação que leve em conta não apenas uma “cultura humanística” – patrimônio comum da nossa existência -, mas também uma “visão geral do conhecimento”, que é de extrema importância num mundo cada vez mais complexo.” (RUBIÃO, 2013, p. 89)

O modelo universitário estadunidense avança então para a instituição dos *Colleges*, que eram responsáveis, num primeiro momento, pela formação de uma pequena elite aristocrática que administrava o Estado e a Igreja (RUBIÃO, 2013). Os *Colleges*, para o autor, são instituições Estado-Igreja e essa relação de submissão só é rompida com a fundação de um *College* da Filadélfia, que surgiu a partir de uma reunião de burgueses a fim de romper tanto com o Estado quanto com a Igreja (RUBIÃO, 2013). Mas os *Colleges*, por si só, segundo Rubião (2013), não foram o evento mais importante para a formação da universidade estadunidense. Uma disputa judicial entre um *College* e o estado de New Hampshire sobre a natureza jurídica dessa instituição acabou por criar uma instituição diferenciada, nem público, nem privada, mas sim uma instituição de beneficência (RUBIÃO, 2013).

“No que toca aos *Colleges* (futuras universidades), ao trazer segurança jurídica para as “*charitabel corporations*”, a decisão do Supremo Tribunal consolidaria um modelo que acabaria sendo adotado por quase todas as outras grandes instituições de ensino superior norte-americanas. Além disso, no que cabe à própria história dos Estados Unidos, essa decisão iria ilustrar uma das principais características

do país: a delegação de parte dos serviços públicos às associações não lucrativas[...].” (RUBIÃO, 2013, p. 92)

A cultura americana do *self-made man*, explica Rubião (2013), foi responsável pela modernização da universidade estadunidense. O governo federal consegue aprovar uma lei em 1862 – o *Morrill Land-Grant Acts*– que daria incentivo aos estados para a construção de instituições de ensino superior (RUBIÃO, 2013). Essas mudanças ocorridas no final do Século XIX, segundo Rubião (2013), tiveram como pano de fundo o modelo humboldtiano, uma vez que para além do modelo newmaniano, se propunha a formar uma “comunidade de pesquisadores preocupados com o progresso do conhecimento” (RUBIÃO, 2013, p. 94).

Já no início do Século XX a universidade estadunidense passaria por mais mudanças. Com Kerr (2005) o conceito de multiversidade foi exposto na obra *Os Usos da Universidade* (2005). O que Kerr (2005) propunha era um ambiente de interação dos diversos atores – algo que se pode ver nas universidades de hoje, como será exposto nos resultados. Para Kerr (2005) a comunidade, os sindicatos, as fundações e o ambiente externo faziam parte da vida universitária. Essa relação da universidade com o ambiente será criticada, mais adiante, por ser direcionada para uma participação maior da empresa na universidade no sentido de submeter esta (a universidade) às determinações mercadológicas. Kerr (2005) defendia, com a multiversidade, a utilização de diferentes modelos para diferentes áreas da Universidade: modelo humboldtiano para a pesquisa, modelo inglês para o ensino e o modelo americano para a extensão (KERR, 2005).

“A universidade de hoje pode ser compreendida, em parte, se comparada ao que ela já foi – ao claustro acadêmico do Cardeal Newman, à organização de pesquisa de Abraham Flexner. Estes são os modelos ideais dos quais ela se originou, os modelos ideais que ainda constituem as ilusões de alguns de seus habitantes. A universidade americana moderna não é, contudo, Oxford e nem é Berlim: é um novo tipo de instituição no mundo. Como um novo tipo de instituição, ela não é inteiramente privada e nem é, de fato,

pública; ela não pertence totalmente ao mundo e nem é completamente apartada dele. Ela é única.” (KERR, 2005, p. 13)

Os argumentos de Rubião (2013) para o trabalho de Kerr (2005), que vão no sentido de oposição às críticas deste, divergem do entendimento que será abordado neste estudo nas linhas que seguem a fundamentação teórica. Isto porque, para esta pesquisa, Kerr (2005) está situado no campo da administração de negócios, ou, ainda, no campo da administração funcional, pois, ao propor os “usos da universidade”, apesar de levar em conta a complexidade desta instituição, submete-a a uma lógica de mercado. Nesta lógica de mercado a universidade, como visto em alguns modelos linha atrás, passa a reproduzir os anseios das elites produtivas na busca por mão-de-obra mais qualificada e pesquisas voltadas ao desenvolvimento e aprimoramento de produtos. Este foco da universidade será importante para compreendermos o seu desenvolvimento no Brasil desde a chegada da família portuguesa até as recentes reformas do governo Lula.

2.1.3 Universidade no Brasil: história, modelos e legislação

O ensino superior brasileiro surge com a fundação das escolas superiores de artilharia e guerra inauguradas ainda no final do século XVIII (RUBIÃO, 2013). Essas escolas tinham o objetivo de formar oficiais do exército português para garantir a segurança da metrópole. Com a chegada da família real portuguesa em 1808, fugida das guerras napoleônicas que assolavam a Europa, outras estruturas também desembarcaram, como bibliotecas e outras escolas superiores (RAMOS, 2011; CUNHA, 2003). A estrutura educacional brasileira foi moldada sobre a estrutura administrativa portuguesa, vinculada ao patrimonialismo absolutista. O começo da universidade no Brasil é umbilicalmente ligado ao da administração pública portuguesa. O desenvolvimento das práticas de gestão e das escolas de conhecimento desta, portanto, refletem diretamente naquela, como foi exposto no capítulo anterior. No período imperial brasileiro a universidade, apesar da independência da Colônia, segue vinculada a uma estrutura patrimonialista (RAMOS, 2011).

As instituições de ensino superior criadas no Brasil Colônia – Escola de Cirurgia e Anatomia em Salvador, Escola de Anatomia e Cirurgia e a Academia da Guarda Marinha, ambas no Rio de Janeiro – estavam intrinsicamente ligadas ao mercado de trabalho, ou à formação profissional de sua época (RAMOS, 2001). E assim foi se desenvolvendo a universidade brasileira durante o Império (1822-1889). Para atender as demandas da nobreza portuguesa que agora se fazia como nobreza brasileira, as universidades foram se desenvolvendo. Sobretudo os cursos de engenharia militar, medicina e direito. Esta histórica e intrínseca ligação entre a universidade e mercado de trabalho nascida no Brasil Colônia vai guiar todo o desenvolvimento da educação superior brasileira (CUNHA, 2003; NUNES, 2003).

A partir de 1889, com o Golpe Militar que derrubou o Imperador Dom Pedro II e instaurou o sistema republicano, o patrimonialismo da administração pública imperial foi substituído por sua forma na República Velha, o coronelismo (NUNES, 2003). O coronelismo é o tipo de influência exercida pelos grandes proprietários de terra durante a República Velha (1889-1930) nas decisões políticas do Estado brasileiro (TORRES, 2012). Estas decisões incluíam nomeações de funcionários públicos, orientação das ações do Estado – como obras públicas – e a proteção dos coronéis e dos seus indicados das leis vigentes. Esta influência atingia todos os órgãos dos governos nas diferentes esferas, com mais influência no governo municipal e menos influência no governo federal, dada a próxima relação entre os coronéis e as cidades que cercavam suas propriedades. Assim, as universidades da época não escapam à indicações dos coronéis, seja para os estudantes que deveriam ocupar as vagas ou a indicação de quem deveria ser o Reitor da Instituição (NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2003; TORRES, 2012). O cenário patrimonialista da administração pública brasileira – e consequentemente da universidade brasileira – começa a se alterar com a Revolta Tenentista e a chegada do presidente Getúlio Vargas ao poder.

O primeiro governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945) inicia o período da história brasileira conhecido como Estado Novo. Neste momento os esforços do Governo Federal foram no sentido de romper com o paradigma administrativo vigente na República Velha (TORRES, 2012), o patrimonialismo coronelista (NUNES, 2003). Para tanto precisou implementar cultura burocrática de regras e hierarquias rígidas e imparciais. Com finalidade de promover o aperfeiçoamento dos servidores públicos é criada a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com sede

na – então – capital federal, a cidade do Rio de Janeiro. A FGV surge com a difícil tarefa de implementar a cultura burocrática-administrativa no serviço público federal brasileiro (TENÓRIO, 2008). O modelo estruturalista-burocrático implementado por Vargas consegue avançar no sentido de renovar o pensamento público-administrativo do Brasil (NOGUEIRA, 1998; TORRES, 2012). Contudo, as grandes universidades da época, bem como os órgãos públicos, acabam por incorporar uma forma administrativa híbrida entre patrimonialismo e burocracia (NUNES, 2003). Ao relatar o caso das Universidades americanas que dependiam do Governo Federal, Kerr (2005) afirma que as influências dos governos sobre as instituições são construídas quando aqueles financiam estas. Neste cenário “a autoridade do chefe do departamento, do diretor, do reitor da universidade torna-se reduzida” (KERR, 2005, p. 63).

A crítica de Kerr (2005) é no sentido liberal e voltada a uma universidade totalmente inserida no paradigma mercadológico. Contudo, seus textos podem ajudar a entender a situação das relações de poder na universidade brasileira, como os insulamentos burocráticos dentro da cultura patrimonialista. Os insulamentos burocráticos (NUNES, 2003) passam a dominar o cenário público-administrativo brasileiro, assim como a gestão universitária da época. Consiste, segundo Nunes (2003), em ilhas de burocracia cercadas por um “mar” patrimonialista. Os dois paradigmas passam a conviver juntos e a burocracia é utilizada, tal como acontece com o patrimonialismo, quando convém aos gestores (TENÓRIO, 2008). Assim o, ainda jovem, sistema federal brasileiro público de ensino superior, bem como a própria administração pública brasileira, passam a praticar a burocracia para os casos que julgam necessário, mas mantêm o patrimonialismo para as ações que desejam seus gestores (NOGUEIRA, 1998; NUNES, 2003). Esse modelo híbrido formatou o desenvolvimento da universidade federal brasileira em seu alvorecer e primeiros desenvolvimentos administrativos. Com o advento de uma série do que os autores chamam de modismos administrativos e o Golpe Militar de 1964 a administração pública e universidade federal brasileira começam a ter contato com o gerencialismo (PRESTES MOTTA, VASCONCELOS, 2013; AMBONI e ANDRADE, 2011; TENÓRIO, 2008; PAES DE PAULA, 2005).

A partir da reforma da educação superior de 1950, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o ensino superior brasileiro passar a ter uma nova dimensão (RAMOS, 2011). Essa

nova dimensão também exigiu novos processos gerenciais advindos com o grande incremento da máquina pública com as novas universidades federais (RAMOS, 2011). Esses novos processos gerenciais, advindos do setor privado (PAES DE PAULA, 2005; DENHARDT, 2012) rapidamente se espalharam pela gestão universitária para se adequar a esse novo momento. Técnicas como o controle da qualidade total começaram a ser inseridos nas instituições de ensino superior e o modelo híbrido entre o gerencialismo, os insulamentos burocráticos e o patrimonialismo passaram a vigorar na gestão das universidades públicas (MACHADO, 2008; OLIVEIRA, 2012; NUNES, 2003)

O Golpe Militar de 1964 não interrompeu o avanço das práticas gerencialistas nas universidades públicas. Com intuito de não permitir a aglutinação de turmas o Regime Militar estabeleceu o sistema de créditos para as instituições de ensino superior. Esse estabelecimento vai ao encontro da busca pela eficiência, uma vez que dinamiza a alocação dos estudantes nas turmas. Neste sentido, Ramos (2011) destaca que

O regime de cátedras foi extinto, substituído pelos departamentos, visando eliminar a duplicidade de disciplinas oferecidas em vários cursos, restringidas a um único departamento, eliminando gastos em duplicidade. (RAMOS, 2011, p. 12)

Mesmo o Regime Militar não deixou de ter um foco gerencialistas sobre a universidade (RAMOS, 2011). Com o fim do Regime em 1985 as universidades entraram e um novo período de transição administrativo. Como visto, as sucessivas reformas do Estado também atingiram, mas assim como ocorreu na própria administração pública, foi com a reforma do Estado implementada pelo Governo FHC que as grandes alterações vieram. Dentre as principais alterações a principal foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394 (BRASIL, 1996). A LDB estabeleceu uma série de novas regras para a educação superior, destacando-se, para a presente pesquisa o art. 56 que estabelece que

As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.
Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada

órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 1996, art. 56, Parágrafo Único)

Se de um lado a LDB estabeleceu as bases para uma gestão democrática de outro determinou qual classe universitária ficara a cargo dessa democracia: os docentes. Cabe salientar que, após a promulgação da LDB, o Governo FHC se ocupou em aumentar o ingresso no nível superior fomentando a educação privada e pouco se avançou no debate de democratização do espaço universitário (RAMOS, 2011). Como visto na gestão pública, mesmo o Governo Lula também manteve o mesmo norte gerencialistas para as universidades (PAES DE PAULA, 2005). Apesar dos avanços nas carreiras dos servidores TAE e docentes a partir de 2004 (BRASIL, 2005; 2012) houve uma insuficiente evolução prática no debate da democratização da gestão das universidades brasileiras. A teoria crítica de administração pode oferecer um caminho diferente à gestão democrática frente ao gerencialismo e à cultura da eficiência.

A principal legislação da educação superior brasileira é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996). Como o próprio preâmbulo, que acabou por se tornar o nome popular da lei, esta estabelece as diretrizes, as balizas para o desenvolvimento e funcionamento das estruturas educacionais brasileiras em todos os níveis – fundamental, médio e superior. No tocante a educação superior, do qual fazem parte, dentre outras instituições de ensino, as universidades federais, a Lei dedica todo seu capítulo V (BRASIL, 1996).

Na parte dedicada a educação superior a LDB explicita em primeiro momento o que devem ser as características da educação superior no Brasil. Em seguida a Lei discorre sobre as atribuições das mais diferentes instituições de ensino superior. Mas, para efeitos dessa pesquisa, é importante focar na parte final dessa legislação, da qual diz o seguinte:

“Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao **princípio da gestão democrática (grifo nosso)**, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada

órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.” (BRASIL, Capítulo V, 1996)

Este artigo da LDB é crucial para o desenvolvimento dos marcos teóricos e práticos dessa pesquisa. A lei traz a expressão “princípio da gestão democrática” (BRASIL, Cap. V, art. 56, 1996) de forma isolada e vaga, vinculando-o às decisões colegiadas (BRASIL, 1996).

2.2 ADMINISTRAÇÃO DE NÉGOCIOS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E UNIVERSIDADE: CRISES NO CAPITALISMO E SUAS INFLUÊNCIAS NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Neste capítulo serão expostos os paradigmas evolutivos da administração pública a partir da evolução da administração em intrínseca relação entre modelos de gestão em negócios privados e na gestão pública. Desde a fundação da administração como campo de conhecimento até os paradigmas gerencialistas que dominam a pauta dos últimos anos, serão analisadas as influências das Escolas da Administração na formação do paradigma gerencialista da administração pública. Compreender a crise nos modelos de produção do final do Século XX é imprescindível para que se entenda as Reformas gerencialistas do Estado e a ascensão do pensamento neoliberal. Esta compreensão auxilia na análise do ambiente das universidades federais brasileiras, uma vez que seus modelos de gestão são derivados da Administração Pública Federal.

2.2.1 O início do Século XX e a Administração Empresarial

A busca por um modelo de gestão mais eficiente e que correspondesse melhor aos anseios dos acionistas fez com que a administração, enquanto campo de conhecimento, evoluísse ao longo do Século XX. O modelo produtivo elaborado por Taylor e incorporado ao método de produção de Henry Ford foi responsável pela estruturação das mais variadas organizações na primeira metade do Século XX e influencia os formatos organizacionais até os dias de hoje (TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012; ANDRADE; AMBONI, 2011).

O engenheiro estadunidense Frederick Wislow Taylor propôs que os negócios empresariais fossem geridos a partir de cálculos e estudos científicos (TAYLOR, 1911). Hoje é comum que as empresas calculem os tempos ideais para execução de tarefas e disponham de dados para melhor alocação de recursos. Na época em que propôs o que viria a ser conhecido como Administração Científica Taylor provocou uma verdadeira revolução (PRESTES MOTTA, 1978). Este modelo rapidamente se espelhou pelas corporações norte-americanas e europeias, por promover uma melhor organização das fábricas além de trazer uma melhora significativa na produção de bens e serviços (PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS, 2011).

O rápido avanço das ideias de Taylor no mundo industrial se deu, entre outros fatores, pelos seus estudos acerca do melhor tempo para a execução de determinadas tarefas. Os *estudos de tempos e movimentos* foram cruciais para elevar a produtividade no chão de fábrica americano, pois permitiam aos patrões parâmetros para classificar os funcionários de acordo com o que produziam em determinados períodos de tempos. Esse foi, talvez, o início da busca por eficiência que vai influenciar as Escolas da administração seguintes e também foram, aos poucos incorporadas pela Administração Pública.

Se de um lado Taylor contribuía com a Escola Clássica da Administração com a sua Administração Científica, de outro Fayol (1989) também avançava nos estudos sugerindo a divisão da organização em setores específicos, como finanças e produção (PRESTES MOTTA, VASCONCELLOS, 2011). Os departamentos passam a formar partes interdependentes (ANDRADE; AMBONI, 2011), mas com uma certa autonomia e discricionariedade, que visam gerar mais eficiência à organização e a produção de mais lucros aos negócios. Estes avanços propõem novos olhares sobre as organizações e modificam completamente o modo de produção.

Para além das modificações do sistema de produção, também foram fomentados conceitos antigos na economia, mas inovadores nas fábricas. Partindo-se do incentivo financeiro, a Escola Clássica estabeleceu como premissa um modelo de homem econômico (alvo das críticas de Ramos (1965), onde o ser humano é movido por seus desejos de acumulação de capital e, conseqüente, progressão de seus bens e recursos. Esses incentivos impeliam o trabalhador a executar as ordens e acaba criando uma série de mecanismos de coerção (PRESTES MOTTA, 1981; FARIA, 2011). Estes mecanismos são melhor explicados no modelo de produção fordista.

O fundador da Ford, Henry Ford, rapidamente se apropria das ideias de Taylor e Fayol, os adapta, e implementa um novo modo de produção baseado na produção em massa e focado para que o trabalhador tenha o menor esforço mental possível e para que ele não execute movimento desnecessários (PRESTES MOTTA, VASCONCELLOS, 2011). O modelo fordista (como ficou conhecido) foi responsável por uma mudança vertiginosa nas linhas de produção ao redor do mundo. Eliminando desperdícios e construindo uma linha de montagens rápida e eficiente, Ford influencia industriais de todo o planeta a se ajustarem às suas ideias. Este ambiente foi propício à disseminação rápida e quase que global das ideias de Taylor e Fayol.

No mesmo período das ideias da Escola Clássica e do surgimento do modelo de produção fordista, a Administração Pública dava os primeiros passos para a incorporação dos modelos de gestão da administração de negócios. Denhardt (2012) aponta as heranças da sociologia e da psicologia que influenciaram os primórdios da administração pública e nutrem íntima relação com o período vivenciado pela gestão de negócios.

A primeira herança apontada por Denhardt (2012) é a de Karl Marx e trata especificamente da alienação. O modelo fordista – apesar de se situar historicamente posterior às publicações das ideias de Marx – acentuou a relação de alienação do homem. Neste modelo de produção, onde o pensar não era requisito do nível operacional, o ser deixa de imprimir-se no produto e a padronização dificulta que esse trabalhador se visualize em suas produções. O homem econômico, ainda segundo Denhardt (2012), reforça as ideias de Marx de alienação do trabalho, da natureza e de um dos outros. O trabalhador neste modelo de produção tem formatado que é pela empresa, e só pela empresa, que deverá progredir em todos os aspectos de sua vida.

A crítica de Alberto Guerreiro Ramos (1965) vai ao encontro dos apontamentos de Denhardt (2012) e avança para a crítica ao próprio mercado. Para Guerreiro Ramos (2009), sendo a empresa o único aspecto relevante no ser, o mercado acaba sendo o único aspecto relevante nas ciências sociais, sobretudo na jovem (à época) ciência da administração (RAMOS, 1989). E este modelo, gradual e pujantemente, vai tomando a Administração Pública e fazendo com que os trabalhadores do serviço público, embora tenham funções e objetivos muito distintos dos trabalhadores da empresa privada (TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012), estejam tão alienados quanto estes.

O modelo de produção da Escola Clássica e o fordismo, acabam por fortalecer a burocracia nas organizações (FARIA, FRANCIS, 2011). Essa burocracia organizacional rapidamente foi mimetizada pelo setor público (DENHARDT, 2012). Um modelo de gestão baseado na hierarquização, controle de processos e normas que promoviam a imparcialidade e a impessoalidade. Tais pressupostos tornaram a burocracia o caminho seguido pelas organizações ao longo do século XX (RAMOS, 2006; FARIA, 2011).

Para além do estruturalismo burocrático (PRESTES MOTTA, VASCONCELLOS, 2011) as Escolas Teóricas da Administração também se debruçaram a estudar o homem organizacional e suas interações (DENHARDT, 2012; ANDRADE; AMBONI, 2011). Este movimento se inicia com a experiência de Hawthorne, onde os pesquisadores observaram que as oscilações no nível de iluminação do chão de fábrica provocavam alterações nas interações dos empregados. Os resultados da experiência de Hawthorne proporcionaram mudanças nos formatos organizacionais estabelecendo uma nova visão do ser organizacional (ANDRADE, AMBONI, 2011). Propôs a substituição da figura do *homo economicus* – ou homem econômico, central na Escola Clássica – pela do *homo socialis* – homem social (PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2013). Isto significa a interpretação dos empregados de uma outra maneira, levando em consideração, sobretudo, a organização informal.

A organização informal proposta pela escola das relações humanas representava “o conjunto das relações sociais não previstas em regulamentos e organogramas” (PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2013). Com esta premissa a Escola das Relações Humanas apresentou o ser organizacional como um conjunto complexo de reações e interações que, muitas vezes agia e interagia fora do esperado pelos regulamentos formais da organização. Este entendimento fez surgir a proposta de novos incentivos aos trabalhadores. Se na Administração Científica os incentivos eram monetários, na Escola das Relações Humanas eles passaram a ser psicossociais (PRESTES MOTTA; VASCONCELOS, 2013). Estes incentivos variavam de planos de promoção na carreira a benefícios não financeiros como planos de auxílio aos trabalhadores e seus familiares. Apesar de significar um avanço na relação entre patrões e empregados a Escola das Relações Humanas sofreu críticas contundentes sobre a capacidade de aumento da alienação de seus sistemas de benefícios (RAMOS, 1984; 2009).

O trabalhador, a partir das proposições da Escola das Relações Humanas, se via, ainda mais, envolvido com a organização. Com mecanismos de integração entre homem e empresa este movimento administrativo incutiu, mais fortemente, no trabalhador numa perspectiva de que as explorações de suas habilidades organizacionais eram boas para si mesmo, mais do que para o sistema. Além manter o *status quo* a Escola das Relações Humanas incrementou ainda mais o sistema exploratório capitalista trabalhando amplamente sobre a saúde psicológica dos trabalhadores (PRESTES MOTTA, 1978; 1981; RAMOS 1984; 2009) Para os críticos esta Escola da administração aumentou mais ainda as possibilidades de exploração do trabalho humano promovendo uma série de mecanismos para maximizar essa exploração.

Assim, como ocorreu com as escolas posteriores, a Administração Científica, a Teoria da Burocracia e a Escola das Relações Humanas tiveram forte influência na administração das organizações públicas (DENHARDT, 2012). Estas influências vão desde a modificação de processos à mimetização de modelos organizacionais completos (PAES DE PAULA, 2005). Desta forma, passa-se a analisar o desenvolvimento da administração pública como campo de conhecimento e como prática de gestão a fim de traçar os paralelos com a gestão empresarial e revelar as interferências das práticas do setor privado no setor público. Além disso, dissecar a formação da cultura administrativa do setor público é imprescindível para o objeto estudado, uma vez que as práticas administrativas das Universidades Federais brasileiras, como será apresentado, descendes das práticas administrativas da Administração Pública Federal brasileira.

2.2.2 Os primórdios da Administração Pública: da separação entre gestão e política à cultura gerencialista.

As concepções acerca do termo administração pública serão abordadas sob dois aspectos: a) como campo de conhecimento; e b) como ato de administrar a coisa pública em benefício da coletividade (DENHARDT, 2012). Apesar de essas duas categorias estarem intimamente ligadas e influenciarem e serem influenciadas uma pela outra, a divisão entre esses dois espectros ajuda a compreender a formação da administração pública como subsidiária da administração

empresarial. Esta, por sua vez, sempre pareceu estar à frente nas inovações. Nem como campo de conhecimento e nem como gestão a administração pública conseguiu, efetivamente, cortar o cordão umbilical com a administração empresarial.

O campo de conhecimento da administração pública surge nos Estados Unidos da América (EUA) no final do Século XIX. O marco inicial é a publicação, em 1887, do artigo intitulado *The Study of Administration* (O Estudo da Administração – tradução livre), por Thomas Woodrow Wilson (1856-1924). Wilson viria a se tornar o 28º presidente dos EUA em 1913. No artigo de 1887 ele se dedicou à separação entre política e gestão. Esta separação – entre política e gestão – fez prevalecer, desde os primórdios da administração pública, uma perspectiva de negócios para os órgãos públicos. Com isso a visão da eficiência, do controle hierárquico e da disciplina – que já estavam sendo aplicados pelos gestores de empresas privadas – foram transplantados para a administração pública. Para Denhardt (2012) este momento histórico é decisivo para a cultura gerencialista na administração pública, pois com essa separação proposta por Wilson (1887) o administrador público deve “seguir o modelo de negócios, mesmo que isso não pareça um procedimento democrático” (DENHARDT, 2012, p. 60).

Se na teoria da administração empresarial temos Taylor e Fayol como mais importantes pioneiros, na teoria da administração pública temos, além de Wilson, Clifford Dwight Waldo (1913-2000). Em sua publicação de 1948 intitulada *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration* (O Estado Administrativo: um estudo da Teoria Política da Administração Pública Americana – em tradução livre), Waldo faz uma crítica a essa importação de modelos da administração de negócios privados para a administração pública. Para Waldo, conceitos como a liberdade, a justiça, a igualdade e a participação foram deixados de lado para dar lugar à eficiência, à técnica e ao controle (WALDO, 1948). Essa substituição de valores fez com que a administração pública, desde seu início, não desenvolvesse os conceitos próprios de uma gestão para coletividade, mimetizando os princípios e valores da administração empresarial.

Entender a complexidade do campo de conhecimento da administração pública é salutar para se compreender as diferenças entre esta e a administração de negócios privados. Os conhecimentos necessários ao administrador público vão além de apenas um ramo específico de negócio como ocorre na iniciativa privada. Rosenbloom (1988) aponta que a administração pública envolve tudo e o estudo nessa

área abrange um grande número de outras disciplinas como: ciência política, sociologia, economia, psicologia e administração. Por isso, a formação do administrador público dentro das escolas superiores é peculiar, uma vez que a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade devem ser trabalhadas e estimuladas. Essa complexidade irá se refletir na prática de atuação do gestor público e reflete a necessidade de uma formação diferenciada do administrador de empresas.

Na administração empresarial o fundamento é o lucro, o retorno aos sócios. Esse retorno lucrativo é atingido segundo planos, objetivos e metas que visam tornar a empresa mais eficiente. O alvo do administrador de empresas é produzir e multiplicar as riquezas dos acionistas – podendo ou não ele mesmo ser um desses acionistas. Já no caso do administrador público, a busca é pelo atendimento dos interesses da comunidade, da sociedade, sem discriminações de qualquer tipo (BRSIL, 1988; SIRAQUE, 2005). Essa importante diferença de objetivos aponta também a incompatibilidade de modelos, uma vez que enquanto a administração de negócios privados almeja aumentar o lucro dos acionistas à administração pública cabe atender as demandas da comunidade. Essas demandas não obedecem aos princípios estratégicos da administração empresarial, pois dizem respeito ao interesse público e ao bem-estar social (PAES DE PAULA, 2005; DENHARDT, 2012).

A promoção do bem-estar social através do atendimento das demandas dos cidadãos de uma determinada sociedade – universidades públicas, escolas públicas, bairros, cidades, estados, nação – passa por uma série de questões legais inerentes ao modelo normativo brasileiro. O Brasil adota o direito positivado – onde as leis são escritas – e, portanto, para que o administrador público possa agir tem de observar essas leis (BRASIL, 1988). Estes dispositivos – que tem o objetivo de tornar a administração pública imparcial e otimizar a utilização dos recursos do Estado – limitam o administrador público nas suas atividades de gestão. Essa limitação é outro ponto que diferencia a administração pública da empresarial. Ao administrador empresarial é permitido tudo aquilo que não é proibido, já ao administrador público, como visto, é proibido tudo aquilo que não seja expressamente permitido. A questão legalista também afasta a mimetização de modelos de gestão do setor privado ao setor público, pois as ferramentas de gestão daquele modelo não serão eficazes neste.

A questão normativa é ainda acompanhada pelas questões políticas inerentes à administração pública. Essas questões também aparecem nas

empresas privadas, contudo, não há o compromisso democrático que existe na administração pública, onde seus órgãos estão comprometidos com a sociedade em buscar valores publicamente definidos. Por esse motivo, Denhardt (2012) salienta que os administradores públicos “carregam um fardo especial que os outros não carregam: de que devem sempre agir em conformidade com normas democráticas.” (DENHARDT, 2012, p. 56). Para manter esse compromisso com a democracia o administrador público deve adotar medidas que muitas vezes ferem os princípios da administração empresarial, uma vez que não é o lucro que está em jogo, mas sim os valores e demandas da sociedade.

O movimento entre política e administração pública, criticado, como visto, pelos autores pioneiros, é defendido pelas teorias de administração pública mais recentes (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012). Esse movimento e a interação entre política e administração pública é necessário, segundo os autores, para que os princípios democráticos sejam fortalecidos nos órgãos da administração pública. Para Denhardt (2012), o administrador público é um “ator político de peso” (p. 66) e não precisa se preocupar com o afastamento entre a política e a administração pública, pois a democracia tem de ser um fator presente também nos órgãos públicos. O autor faz ainda uma provocação fundamental: “Há [...] alguma diferença entre a administração pública na sociedade democrática e a administração pública na sociedade autoritária?” (p. 70). Esse é um importante aspecto para que a administração pública, enquanto campo de conhecimento, continue sua evolução à cultura de diálogo na gestão pública, enquanto agir do servidor público.

O desenvolvimento da administração pública como campo de conhecimento seguiu a trilha evolutiva do campo de conhecimento da administração de negócios. Naturalmente, também as práticas de gestão pública também acompanharam o universo da iniciativa privada. Esta reprodução também ocorreu no campo científico, uma vez os cientistas sociais da administração pública “discorreram sobre a possibilidade de se realizar um estudo científico em seu campo” (DENHARDT, 2012, p. 75) tal como foi feito na administração de negócios. Essa procura dos pesquisadores da administração pública gerou uma adaptação das estruturas da administração de negócios à administração pública. Denhardt (2012) aponta que “os escritos sobre a estrutura organizacional foram especialmente importantes” (p. 78) para os pesquisadores da administração pública. O que deve ser destacado é que essas estruturas eram pensadas para produzir com mais eficiência gerando mais lucros aos

acionistas. Este, como vimos, não é o objetivo da administração pública, porém, as práticas da iniciativa privada foram incorporadas e reproduzidas dentro dos órgãos da administração pública e ensinadas nas escolas superiores formadoras dos gestores públicos.

A abordagem da gestão de negócios dominou o início dos estudos da administração pública e fez com que a busca pela eficiência formatasse os órgãos da administração estatal nos mais diferentes níveis. Até o fim dos trinta gloriosos, em aproximadamente 1975 (COUTINHO, 1992), as práticas da administração de negócios eram amplamente utilizadas na administração pública (DENHARDT, 2012). Contudo, a cultura e disseminação do Estado de Bem Estar Social aliaram essas práticas ao atendimento, em grande escala, das demandas populares, o que tornava o modelo de administração pública coerente com a sociedade, uma vez que esta não estava à margem das decisões (TENÓRIO, 2008; DENHARDT, 2012). Contudo, com a crise do modelo de produção vigente à época e com a incapacidade desse modelo taylorista-fordista produzir os resultados de outrora, as empresas privadas se viram obrigadas a experimentar novos modelos organizacionais (COUTINHO, 1992). Se as empresas privadas tiveram que se adaptar a uma nova realidade, a história da administração pública se repetiu, acentuando ainda mais a importação do modelo de administração dos negócios privados (PAES DE PAULA, 2005).

2.2.3 A crise no modelo de produção taylorista-fordista

Em 1975, como data referência para o fim dos 30 gloriosos, as empresas ao redor do mundo já não conseguiam lucrar tanto como no período anterior. O modelo de produção taylorista-fordista, que havia imperado até o momento, era baseado na padronização de produtos e na produção em massa (PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS, 2013). Os consumidores estavam demandando cada vez mais diversidades de produtos e essa demanda também crescia numa velocidade muito mais rápida do que nos períodos anteriores. Foi do extremo Oriente, mais precisamente do Japão, que vieram as técnicas responsáveis por uma revolução no modo de produção e, por consequência, nos modelos de gestão de negócios. A fabricante de carros japonesa Toyota havia implementado um modelo de gestão que conseguia recuperar os ganhos

industriais do passado através de inovações, sobretudo na gestão do negócio. Três foram os pontos profundamente modificados pelo modelo da Toyota: 1) o processo de produção; 2) o processo de trabalho; e 3) o processo de acumulação de capital (COUTINHO, 1992). O quadro 2.1 exemplifica o processo de produção nos dois modelos produtivos:

Quadro 2.1 – Comparação entre fordismo e toyotismo quanto ao processo de produção.

Fordismo	Toyotismo
Produção em massa: produto homogeneizado e conduzido pela oferta	Produção mínima com estoque mínimo: produtos diversificados e conduzido pela demanda
Especialização produtiva	Multi-especialização
Verticalização - conjunto de hierarquias que comandam o processo de produção	Horizontalização - terceirização e subcontratação

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Prestes Motta e Vasconcellos (2013); Coutinho (1992).

O modelo toyotista proporcionou às empresas, no que tange ao processo de produção, uma maior capacidade de inovação. Esta capacidade se deu, de um lado pelas novas tecnologias (COUTINHO, 1992) e, de outro, pelas inovações na gestão (ANDRADE; AMBONI, 2011). Todas essas inovações tiveram profundo impacto na força de trabalho. Se o modelo de gestão mudou, foram alterados também os modelos de gestão de pessoas e de relação entre as empresas e seus colaboradores (PRESTES MOTTA, 1978). Para Andrade e Amboni (2011), enquanto que no modelo fordista o trabalhador era mais especializado em poucas atividades e o trabalho mais verticalizado, no toyotismo esse mesmo trabalhador passa a se especializar em diversas atividades de produção e as linhas organizacionais se tornam mais horizontalizadas. A comparação entre os dois modelos, quanto ao processo de trabalho, é apresentada a seguir:

Quadro 2.2 – Comparação entre fordismo e toyotismo quanto ao processo de trabalho.

Fordismo	Taylorismo
Trabalhador se especializa em cada atividade - trabalho individual	O trabalho se horizontaliza
Participação do trabalhador no processo de decisão ou de concepção da produção é muito pequena	A supervisão fica mais próxima do operário

Expansão das hierarquias para controle o que torna rígido o processo do trabalho	Trabalhador se especializa em várias atividades
Operário se torna um sujeito atrelado ao movimento da máquina	Trabalho em equipe
	Participação do trabalhador no processo de decisão ou de concepção da produção é maior

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Prestes Motta (1978); Coutinho (1992); Andrade e Amboni (2011); Prestes Motta e Vasconcellos (2013).

Os novos modelos de gestão da força de trabalho aliados aos novos modelos de produção resultaram em formas mais eficazes de acumulação de capital para os empresários (COUTINHO, 1992). No modelo fordista a acumulação de capital era assentada numa aliança entre o estado e os empresários. Havia também uma falsa conciliação entre empregador e empregado quando a margem salarial aumentava na medida que aumentava também a produtividade. Já o modelo toyotista os novos padrões da gestão da força de trabalho e a flexibilização dos direitos trabalhistas culminaram em um novo processo de acumulação de capital oriundo da expansão da produtividade. Além disso, a organização sindical passou a ser formatada por empresa – o que, na prática, impede conflito trabalhista por diluir a classe trabalhadora organizada (ANTUNES, 1997; 2003).

Se no mundo ocidental capitalista desenvolvido – EUA e Europa – a reestruturação produtiva já foi impactante negativamente) para os trabalhadores, isto foi ainda mais sentido em países capitalistas periféricos como os da América Latina (ANTUNES, 1997; COUTINHO, 1992). Nesta região, diferentemente do que ocorrera na Europa e nos EUA, os processos de reestruturação produtiva geraram muitos empregos informais (ANTUNES, 1997). Uma vez que se acentuaram as formas de exploração da mão de obra muitos trabalhadores optam por empreender por necessidade ou trabalhar sem os devidos registros – nos dois casos em virtude da carga tributária e das complicações burocráticas do estado. Além de não ter um parque industrial tão desenvolvido quanto os países centrais a América Latina também não tinha as estruturas estatais que acompanhassem essas mudanças (ANTUNES, 2003).

Para além da informalidade no mercado de trabalho, outros dois aspectos diferenciam o centro e a periferia capitalista no processo de reestruturação produtiva do final da década de 1970: o desemprego e o

nível salarial (COUTINHO, 1992). Nos países latino-americanos os processos resultantes dessa reestruturação acentuaram ainda mais o desnível salarial entre centro e periferia capitalista. Além disso, essa desigualdade também resultou em desempregos, uma vez que o mesmo nível de produção poderia ser executado por menos pessoas devido às inovações tecnológicas (ANTUNES, 1997). O contexto internacional também contribuiu para esse momento da América Latina, pois o rompimento com a trajetória anterior veio acompanhado – e surgiu em virtude – da crise do petróleo e de uma extensa crise financeira.

O contexto internacional provocou um esvaziamento de investimentos nos países periféricos na década de 1970, com reflexos mais acentuados na década de 1980, provocando a não atualização tecnológica dos países latino-americanos (ANTUNES, 1997; 2003). Enquanto que os epicentros capitalistas priorizaram os investimentos em desenvolvimento tecnológico os países periféricos tinham uma série de problemas advindos das crises mencionadas para resolver, como o desemprego e o endividamento público e privado. Assim, os impactos da reestruturação produtiva foram sentidos nas dimensões organizacional, do processo de trabalho e da sociedade em geral (COUTINHO, 1992).

Na dimensão organizacional a reestruturação produtiva trouxe uma coisa nova: enquanto que nas duas primeiras revoluções industriais os fatores de produção eram terra, trabalho e capital, a terceira revolução adicionou um quarto fator: o conhecimento (COUTINHO, 1992). Já na dimensão sobre o processo de trabalho – explicado linhas acima, essa reestruturação toyotista alterou o esforço empenhado na operacionalização do que passa a ser menos físico e mais mental (ANTUNES, 1997). Por fim, na dimensão sobre a sociedade em geral tem-se que as mudanças provocadas pela terceira revolução industrial está, cada vez mais, afetando o funcionamento da sociedade, que agora está pautada pelos valores derivados das novas técnicas organizacionais. Estes impactos expandem a exploração da mão de obra e ampliam a alienação dos trabalhadores. Além de serem amplamente difundidos no setor privado, as técnicas da reestruturação produtiva causam profundos impactos no setor público, que passa, mais do que nunca, a mimetizar os comportamentos organizacionais dos negócios privados. O que se vê no período é a ascensão do neoliberalismo e a profunda reestruturação do Estado.

2.2.4 A ascensão do neoliberalismo na gestão pública

As primeiras teorias colocavam a fundação dos Estados enquanto estruturas administrativas – ainda que primitivas – que visavam proteger os cidadãos. Thomas Hobbes (2014), John Locke (2014) e Jean Jaques-Rousseau (2015), são os exemplos expoentes do estudo e das propostas do Estado moderno. Esses pensadores baseavam sua ideia de governo no pensamento liberal. Este pensamento prega a liberdade do cidadão com a regulação do Estado apenas naquilo que fere essa própria liberdade (BOBBIO, 2013). No período medieval – que antecede a era moderna – a praxe era o absolutismo – ou monarquias muito próximas a esse modo de governo – onde a vontade do soberano é a lei. Neste cenário as escolhas da população não importavam e a liberdade dos indivíduos era muito restrita (RAWLS, 2016). O pensamento liberal surge então como forma de promover uma sociedade mais justa, onde os cidadãos fossem tratados de forma igualitária e sem o privilégio para determinadas castas (PAES DE PAULA; BOBBIO, 2013; RAWLS, 2016).

O surgimento do Estado moderno é uma mudança profunda no sistema social das nações ocidentais. Com o estabelecimento de um ente neutro que pode garantir os direitos de todos os cidadãos (LOCKE, 2014) os primeiros capitalistas – burguesia – puderam estabelecer novos estatutos para o funcionamento da economia. Este é o outro lado do liberalismo (BOBBIO, 2013). Se numa face prega as liberdades civis como forma de emancipar o cidadão, na outra estabelece que as relações dentro das trocas de mercado devem ser reguladas pela mão-invisível e não pelo Estado. O pensamento liberal econômico surgiu com Adam Smith no Século XVIII e ganhou força nos Séculos seguintes com estudos sobre o Estado que se baseavam no autor pioneiro (PAES DE PAULA, 2005; BOBBIO, 2013). Com a Revolução Industrial – ocorrida no fim do século XVIII e início do XIX – ganharam força as ideias econômicas liberais, uma vez que os primeiros industriais queriam a baixa regulação do mercado pelo Estado para a geração de lucro e expansão dos negócios. Este cenário perdurou até 1929 quando o capitalismo deu seu primeiro sinal de esgotamento (HUNT, 2005).

A crise econômica e a quebra da bolsa de Nova York em 1929 expuseram as falhas do modelo *laissez-faire* proposto pelos liberais. É então que as ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1983) começam a ganhar força. Keynes defendia a intervenção do Estado para o bem do capitalismo (KEYNES, 1983; HUNT, 2005). Suas análises

focavam na criação de empregos para a manutenção do poder de compra e, com isso, a manutenção da produção. As ideias de Keynes foram os pilares das economias desenvolvidas nos 30 gloriosos. Sua proposta de um Estado que promovesse o bem-estar social através dos investimentos em infraestrutura e do incentivo ao consumo combinavam com o modelo produtivo vigente à época, como visto, o modelo taylorista-fordista (HUNT, 2005; ANTUNES, 1997). Quando este modelo começou a esgotar e apresentar sinais de que não estava mais adequado ao contexto global as ideias de Keynes também começaram a ser contestadas (COUTINHO, 1992; ANTUNES, 1997; 2003).

Um dos principais institutos que contestaram o keynesianismo foi o fundado, ao final da década de 1920, pelo economista austríaco Ludwig von Mises, que se chamava *Austrian Institute for Business Cycle Research* (Instituto Austríaco para Pesquisa de Ciclo de Negócios em tradução livre) (HUNT, 2005; PAES DE PAULA, 2005). Este Instituto se dedicou a estudar as práticas de não intervenção no capitalismo na economia industrial contemporânea, o que ficou conhecido como neoliberalismo. Para auxiliar em suas pesquisas Mises contratou outro economista austríaco que viria, anos depois, a se tornar um dos maiores expoentes do neoliberalismo: Friedrich August von Hayek. Tanto Mises quanto Hayek se empenharam em criticar o excesso de intervenção estatal na economia, alegando que essas intervenções prejudicavam mais do que ajudavam, causando distorções nas leis de mercado que teriam consequências futuras (HUNT, 2005; BOBBIO, 2013). As ideias de Mises e Hayek formaram um sistema ideológico neoliberal que ficou conhecido como Escola Austríaca. Paralelamente, nos EUA, o keynesianismo também sofria duras críticas dos neoliberais americanos.

Se de um lado a Escola Austríaca defendia a não intervenção do Estado na economia para que não houvessem as distorções causadas por estas intervenções, do outro lado os economistas da Universidade de Chicago focavam suas análises na política fiscal (HUNT, 2005; PAES DE PAULA, 2005). O conjunto de pensamento desses professores, liderados pelo economista Milton Friedman ficou conhecido como Escola de Chicago. Para eles o abandono das medidas do keynesianismo e o controle da inflação eram o caminho para o desenvolvimento econômico sustentável (HUNT, 2005). Assim, defendiam a garantia de todo o dinheiro circulante e um austero controle de sua oferta. Essas medidas auxiliariam os governos a ter controle sobre suas moedas e, sobretudo, sobre a inflação, pois o dinheiro seria emitido a taxas que somente corrigissem as oscilações de preços causadas pelo livre-mercado. Esta

prática difere do que ocorria no modelo keynesiano, que se baseava no livre mercado a partir dos gastos estatais e tributação (KEYNES, 1983). Tanto a Escola Austríaca (PAES DE PAULA, 2005) quanto a Escola de Chicago (HUNT, 2005) se preocuparam em criticar a relação entre o Estado e o mercado, mas havia quem estivesse ocupado em criticar o próprio aparelho estatal.

A Escola da Escolha Pública (DENHARDT, 2012) ou Escola da Virgínia (PAES DE PAULA, 2005) foi um conjunto de pensadores que, embasados pelas teorias de Joseph Schumpeter, estabeleceram as bases para um Estado neoliberal. Sua fundamentação é na utilização dos conceitos econômicos neoliberais da Escola Austríaca e da Escola de Chicago para a crítica à estrutura estatal existente no período que antecedeu o neoliberalismo (PAES DE PAULA, 2005). Para os teóricos da Escolha Pública (DENHARDT, 2012) os burocratas governamentais agiam por interesses próprios para maximizarem seus salários e seus benefícios, desvirtuando a função primordial do ente estatal, que é servir ao bem comum (PAES DE PAULA, 2005; DENHARDT, 2012). Ao invés de buscarem a maximização dos lucros, os burocratas estatais, segundo a Escola da Virgínia, deveriam procurar a maximização do orçamento público. Isto porque as atividades do Estado podem não visar o lucro e dar margem para os burocratas estatais agirem em causa própria. A Escola da Virgínia proporcionou o embasamento para a privatização e terceirização do trabalho nos órgãos públicos, em busca de uma racionalização dos recursos estatais. Essa teoria veio a calhar para os governantes das nações mais importantes que assumiriam seus mandatos justamente na transição entre as décadas de 1970 e 1980.

A crise do modelo de produção taylorista-fordista, já explicada linhas atrás, foi o estopim para uma reestruturação do modelo produtivo das empresas privadas. Agiu também como impulso para adoção de novas medidas para um novo modelo administrativo de Estado. Com a eleição do presidente Ronald Reagan, nos EUA e de Margareth Thatcher, como primeira-ministra da Inglaterra, o Estado visto nos 30 gloriosos estava com os dias contados. Embasados pelas ideias das Escolas Austríaca, de Chicago e da Virgínia, os dois líderes das duas maiores potências à época começaram uma ampla reforma do aparelho do Estado. Privatizações e terceirizações, além da redução significativa dos gastos públicos, foram medidas adotadas pelo movimento que ficou conhecido como Nova Administração Pública ou Gerencialismo. Essas medidas rapidamente foram se espalhando pelas demais nações capitalistas e ganharam adeptos

em todo o planeta (HUNT, 2005; PAES DE PAULA, 2005; DENHARDT, 2012).

A política implementada por EUA e Inglaterra para rever o papel e a estrutura do Estado incentivou o empreendedorismo e o individualismo – se contrapondo ao modelo anterior da intervenção do Estado para o bem-estar social. O neoliberalismo implementado por Reagan e Thatcher rapidamente se alastrou pelas estruturas estatais agradando o mercado e servindo de modelo para os países desenvolvidos e replicado, ainda que tardiamente, pelos países subdesenvolvidos. Este foi o caso brasileiro. Na última década da Ditadura Militar brasileira – 1975-1985, o país viu os investimentos estrangeiros minguarem em virtude do contexto internacional caótico – crise econômica e do petróleo (COUTINHO, 1992; ANTUNES, 1997; 2003). Assim, o país só começou a reformar as estruturas do Estado a partir da década de 1990. Essas reformas alteraram profundamente as estruturas da administração pública federal brasileira e tiveram repercussão em todos os seus órgãos.

2.2.5 A Nova Administração Pública e a Reforma do Estado: o gerencialismo brasileiro.

A década de 1990 trouxe profundas mudanças para a administração pública brasileira. O modelo que estava em voga até então era o do nacional-desenvolvimentismo, baseado nas barreiras aos produtos importados – e conseqüente proteção da indústria nacional – e investimentos do Estado em diversas áreas, seja como empresa pública ou com investimentos (PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2012). No entanto, os investimentos internacionais e o modelo de produção e de desenvolvimento adotados, criaram uma série de problemas ao país na década de 1980. Economistas e pesquisadores se referem a essa década como “a década perdida” (BRESSER-PEREIRA, 2012). Ao optar pela proibição de importação de produtos tecnológicos e outros bens manufaturados o Brasil se viu atrasado, em relação a outros países em desenvolvimento, no desenvolvimento tecnológico. O cenário começou a mudar com a eleição, em 1989, do presidente Fernando Collor de Melo, com a liberação da importação de vários itens. Contudo, o governo Collor foi um desastre econômico, o que ocasionou o seu impedimento dois anos depois. Somente com a eleição de FHC em 1994 o país experimentaria profundas mudanças no seu modelo produtivo e,

sobretudo, em sua estrutura pública administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O governo FHC chegou ao poder apoiado por uma aliança social-liberal (PAES DE PAULA, 2005), que unia os políticos e empresários em torno de um novo modelo de Estado. Foi criado então o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Este órgão, chefiado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira (1999; 2006; 2012), foi responsável por implementar o que os EUA e a Inglaterra fizeram quase duas décadas antes. Imediatamente deu-se início a um plano de privatizações e mudanças nas formas de contratação de pessoas. Várias empresas estatais foram privatizadas das quais cita-se a Companhia Vale do Rio Doce (mineração), as subsidiárias estaduais da Telecomunicações Brasileiras S.A. (telefonia e internet), a Empresa Brasileira de Aeronáutica (aviação), e muitas outras prestadoras de serviço estatais que passaram às mãos da iniciativa privada (PAES DE PAULA, 2005). A ideia, assim como aconteceu nos países desenvolvidos, era diminuir a participação do Estado na atividade econômica, focando as atividades no desenvolvimento macroeconômico nacional.

Os planos de desenvolvimento econômicos do presidente FHC estavam alinhados com os seus posicionamentos acadêmicos (CARDOSO; FALETO, 1970; PAES DE PAULA, 2005). Para FHC o desenvolvimento da América Latina se daria com a internacionalização de seus mercados e de forma associada às grandes potências capitalistas (CARDOSO; FALETO, 1970). Sua Teoria da Dependência entra em prática em seu governo com a abertura dos mercados às multinacionais e, paralelamente, a atualização do parque industrial nacional (BRESSER-PEREIRA, 1999). Com a fixação do câmbio onde um dólar americano valia um real brasileiro as indústrias nacionais puderam se preparar – sobretudo do ponto de vista estrutural com a compra de novos bens de capital – para a chegada de suas mais variadas concorrentes estrangeiras. Estas ferramentas, segundo FHC, internacionalizariam o mercado brasileiro e fomentariam o desenvolvimento da economia local associado ao capitalismo mundial.

O MARE adota como pressupostos para esse desenvolvimento nacional os pressupostos do Consenso de Washington – que é um conjunto de regras ditadas, em grande parte pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial a serem perseguidas pelos países em desenvolvimento para seu ajuste econômico às economias mais desenvolvidas. Com isto, o governo FHC adota uma abordagem de gastos

públicos condizentes com o desenvolvimento do neoliberalismo visando o encolhimento da máquina pública. Essa abordagem fiscal, segundo Paes de Paula (2005), vinculou as políticas do governo FHC ao neoliberalismo, apesar das tentativas do ministro Bresser-Pereira de justificar as ações como sendo parte de uma terceira via – nem à esquerda, nem à direita (PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 1999; 2006). O governo FHC ficou, por estas medidas, marcado pelo “sucateamento” da máquina pública, com diminuição de investimento em todas as esferas de atuação do Estado. Este pacote de medidas adotado a partir da reforma do Estado se caracterizou como a reforma gerencial brasileira.

Entre os documentos mais importantes que compuseram a reforma do Estado certamente a Emenda Constitucional (EC) n.º 19 (BRASIL, 1998). Dentre as medidas da EC 19 a inserção do princípio da eficiência no rol de princípios da administração pública e a elaboração de uma série de metas de desempenho para os órgãos públicos em todas as esferas (BRASIL, 1998). Tais medidas tentam dinamizar as atividades da administração pública e aproximam esta dos pressupostos da administração empresarial. Esse movimento também se ocupou em dividir as atividades do Estado em exclusivas e não exclusivas. Esta divisão proporcionou mais clareza para a concessão de alguns serviços à iniciativa privada. As atividades exclusivas do estado são “a legislação, a regulação, a fiscalização e o fomento de políticas públicas” (PAES DE PAULA, 2005). Já as não exclusivas, passíveis de ser terceirizadas por serem “serviços de caráter competitivo são a educação, saúde e assistência social” (PAES DE PAULA, 2005).

As atividades exclusivas do Estado continuaram vinculadas aos órgãos da administração pública. A formulação das políticas públicas continuou nas mãos do Estado. Contudo, a aplicação dessas políticas públicas ficou a cargo de organizações sociais e terceirizados. As organizações sociais eram, em geral, fundações públicas de direito privado. Na prática tinham as mesmas características administrativas das empresas privadas, mas, por serem responsáveis pelos orçamentos públicos para as suas áreas de atuação, possuíam um controle social e estatal dos gastos diferenciados. Esta fiscalização era exercida com rigor pelos órgãos da administração pública e por uma transparência nas suas movimentações financeiras. Já os terceiros são as próprias empresas privadas que assumem funções públicas. Em ambos os casos a eficiência e os pressupostos da administração empresarial penetram na administração pública trazendo consigo uma mudança cultural na gestão pública brasileira.

A mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial apontada por Bresser-Pereira (1999; 2006) é indispensável para se entender a noção administrativa adotada pelos órgãos da Administração Pública Federal – como as autarquias em regime especial, das quais fazem parte as Universidades Federais. Neste cenário a administração pública passa a adotar as práticas gerenciais da iniciativa privada. Tais práticas vão no sentido de promover a satisfação do cliente-usuário, traçar planos de desenvolvimento para os órgãos e promover uma gestão mais participativa (BRESSER-PEREIRA, 1999). Essa participação visa, em primeiro momento a inclusão dos servidores e da comunidade, o que não se traduz na prática, uma vez que a busca pela eficiência acaba por impedir decisões mais dialogadas. As críticas à reforma brasileira do Estado orbitam essa busca pela eficiência.

Ao contrário do que se buscava nos objetivos da reforma brasileira do Estado a democracia é deixada de lado (PAES DE PAULA, 2005) para a adoção da tecnocracia. Esta forma de gestão parte do princípio da soberania técnica sobre os demais pressupostos (TENÓRIO, 2008). Tenório (2008) salienta que na tecnocracia há a valorização excessiva dos conhecimentos técnicos sobre os demais conhecimentos e participações. O MARE, ao nortear a reforma do Estado para um caminho tecnocrático também acaba por fomentar a centralização do processo decisório (PAES DE PAULA, 2005). Uma vez que a técnica prevalece sobre o diálogo não há a necessidade de consulta quando se detêm os conhecimentos técnicos necessários (TENÓRIO, 2008). Como consequência tem-se uma participação social limitada, ou seja, o Estado se ocupa (deveria se ocupar) de seus assuntos de forma estritamente técnica e não dialógica (TENÓRIO, 2008). Tais características afastam a reforma brasileira do Estado da democracia e da gestão democrática.

2.3 FILOSOFIA, TEORIA DO ESTADO E SOCIOLOGIA: CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE DA DEMOCRACIA NA UNIVERSIDADE

A análise histórica das bases para o que entendemos hoje como democracia é a proposta do presente capítulo. Para tanto faz-se necessário explorar a Teoria de Estado desde os filósofos gregos Platão e Aristóteles, passando pelos contratualistas da modernidade até as propostas

contemporâneas sobre o tema. A partir dessa base teórica vai se avançar para a gestão pública crítica. Paes de Paula, Tenório e Denhardt formam os eixos teóricos que darão suporte às proposições teóricas da pesquisa.

2.3.1 Democracia Clássica: as formas de governo em Platão e Aristóteles

O filósofo Platão (428-348 a.C.) nasceu em uma rica e aristocrática família ateniense e viveu o fim do apogeu de Atenas, presenciando, em sua infância e juventude, a Guerra do Peloponeso e morrendo dez anos antes da conquista de toda a Grécia (338 a.C.) pelos macedônios. Funda uma escola no monte Academos, a Academia, onde começa a escrever uma de suas principais obras, República (PLATÃO, 2014), em que trata tanto da justiça quanto da educação, articulando política e filosofia. Platão tem a convicção de que a filosofia é o único modo de alcançarmos a verdade, e somente quando a pusermos em prática poderemos estabelecer a justiça na cidade e no mundo, e estabelece que a verdadeira questão da filosofia é a política (MORGADO, 2010).

A Atenas do século V a.C. vivia sob o regime da democracia, que exigia uma transformação da moral e da educação tradicionais. Há assembleias e tribunais em que se confrontam diversas possibilidades de escolha política cujas decisões dependem de se obter maiorias (ALTMAN, 2012). Exigem-se novas competências, das quais se destacam a técnica da persuasão, a retórica (MORGADO, 2010). O ponto de partida de Platão – em oposição aos sofistas – é encontrar princípios de valores que sejam universais, para que a cidade não fique abandonada ao conflito insolúvel pelo poder. Decepcionado com a injustiça predominante na cidade e preocupado com o relativismo político, Platão critica, em nome de um Estado ideal, todas as formas de governo vigentes. A monarquia – governo de um só – e a aristocracia – governo dos melhores – são, segundo Platão as opções menos ruins. Ainda assim, segundo o filósofo, esses tipos de governo se degeneram em: timocracia – busca incessante pela honra; oligarquia – apego à riqueza material; democracia – busca pela liberdade individual que se torna licenciosidade; e tirania – imoderada ambição pelo poder (PLATÃO, 2014; ALTMAN, 2012; MORGADO, 2010).

A causa da constante transformação dos governos é a mudança de geração: a rebelião do filho contra o pai, do governado contra o

governante devido mudanças de costumes e, portanto, das leis. O resultado é a desagregação social e o fim da unidade do Estado. Esse diagnóstico pessimista de Platão deve-se a sua teoria orgânica da sociedade (MORGADO, 2010), concebendo-a como análoga ao organismo humano: o Estado é um produto da alma humana. Contudo, em sua pólis (cidade-Estado) ideal, cada classe social corresponderia às tendências inatas da alma humana. Platão (2014) divide o corpo humano em três partes e cada uma dessas partes tem sua classe social correspondente: o estômago, representado pelos artesãos, o coração, representado pelos guerreiros; e o cérebro, representado pelos filósofos.

Figura 2.1 – Classes sociais em Platão a partir da tripartição do corpo/alma humana.

Estômago	Coração	Cérebro
<ul style="list-style-type: none"> • A classe dos artesãos dedica-se à produção de bens materiais, pois nela impera a alma apetitiva, a que busca saciar as necessidades materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • A classe dos guerreiros é responsável pela defesa da cidade, pois sua alma é sustentada pela coragem, paixão necessária para a própria proteção. 	<ul style="list-style-type: none"> • A classe dos filósofos é a que deveria dirigir a cidade e zelar pela obediência das leis, só eles podem promulgar leis sobre o belo, o justo e o bom, pois neles impera a alma racional, atividade do cérebro, o comandante do corpo.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Platão (2014), Altman (2012) e Morgado (2010)

Desse modo imperaria a justiça, o respeito à ordem hierárquica definida pela natureza e mantida pela divisão das tarefas, que garantem a perfeita unidade do todo com a harmonia entre as partes. Já para Aristóteles (384-322 a.C.), discípulo de Platão, política e ética são intrinsecamente unidas, mas a política é a ciência arquitetônica, a arte mestra, porque é ela que determina quais ciências podem ser estudadas num Estado, quem deve estudá-las e até que ponto (ARISTÓTELES, 2013; MORGADO, 2010). Além disso, enquanto a ética trata das condições para alcançarmos a felicidade pessoal, a política trata da felicidade pública. Por toda sua obra, a Política, Aristóteles defende a relação direta entre as virtudes do indivíduo e as cultivadas na comunidade: uma pessoa que vive de favores e aceita humildemente ser

auxiliada será dependente, inferior, portanto, infeliz, e pessoas infelizes formam uma comunidade infeliz, dependente, fraca, sem a autonomia necessária para liderar.

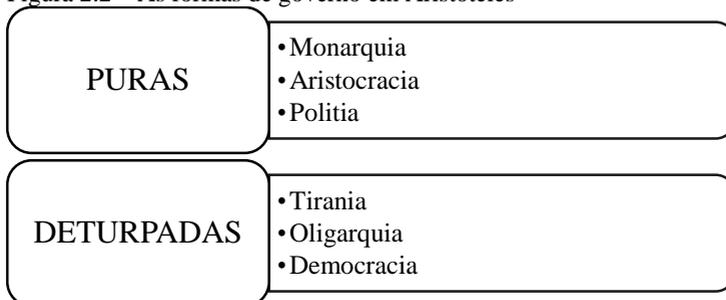
Visto que o ser humano é, por natureza, racional e político, a tarefa da política é investigar quais são as formas de governo e as instituições capazes de assegurar a felicidade coletiva, pois aquele que não necessita da vida em coletividade é um deus ou uma besta. De acordo com Aristóteles (2013), a pólis (cidade-Estado) se formou, de início, a partir das famílias advindas do desejo de perpetuação e da complementação mútua. A junção de diferentes famílias forma os povoados que tenderiam a privilegiar as figuras de reis devido à existência de um conjunto de patriarcas iniciais. Finalmente, a reunião desses diversos povoados constitui a pólis (MORGADO, 2010). Contudo, diferentemente das famílias, dos povoados ou das monarquias absolutas, ninguém na pólis já possui o poder garantido desde sempre; nela é preciso lutar pelo reconhecimento público entre aqueles que já possuem o poder como atributo natural porque são livres, adultos e homens: os cidadãos.

A política, portanto, é a ocupação exclusiva daqueles que já se pressupõem ter poderes, porém isso não é privilégio, é obrigação, dever moral e político, pois é a política exige o exercício da capacidade deliberativa (escolha racional) (ARISTÓTELES, 2013). O homem completo só pode ser cidadão porque seu grau de perfeição se manifesta pelo poder que ele tem entre seus iguais. Por isso a política é o espaço da autarquia e da autonomia, não está submetida ou confundida, como está em Platão, com a filosofia (que requer um saber universal), mas é a ciência que lida com particularidades que se repetem ou não, exigindo sempre a deliberação, capacidade exclusiva dos cidadãos, algo que o escravo por natureza (aquele que não pertence a si-próprio, não tem propósitos e finalidades próprios, apenas encontra propósito servindo como instrumento às finalidades alheias) não possui. Importante entender que a escravidão é a apropriação dos homens vencidos na guerra, regada por leis próprias na Grécia antiga (MORGADO, 2010; ARISTÓTELES, 2013).

Depois de analisar os conjuntos de leis de diversas cidades-estados, Aristóteles apresenta as formas de governo, cada uma conforme o comportamento da comunidade examinada. As que visam ao interesse comum, as formas boas: monarquia (governo de um só), aristocracia (governo dos melhores) e politia (o governo da maioria). Governos que visam aos interesses dos governantes e que, por isso, são deturpações: tirania (autocracia ilegítima), oligarquia (governo dos ricos) e democracia

(sempre sujeita à influência dos demagogos, que constantemente incitam o povo contra os possuidores de bens, causando desordem civil).

Figura 2.2 – As formas de governo em Aristóteles



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Aristóteles (2013) e Morgado (2010)

Finalmente, Aristóteles apresenta a educação como a principal tarefa da constituição, que deve desenvolver harmônica e hierarquicamente todas as faculdades humanas: intelectuais, materiais e físicas. O fim da educação é formar homens (por meio das artes, ciência e esportes) e não escravos ou máquinas (mediante treinamento profissional). Aristóteles (2013), assim como Platão (2014), condena os legisladores que, ao invés de se preocuparem com a educação científica e moral, visam à conquista e à guerra, colocando a conquista acima da virtude, pois a guerra e as atividades laborais são apenas meios para se alcançar a paz e o ócio sapiente. Desde os clássicos a educação é fundamental para o florescimento de uma sociedade mais justa, e tal movimento se acentua a partir do Século XVII com os contratualistas.

2.3.2 Democracia Moderna: os contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau

A partir do Século XVII, com os filósofos ingleses Thomas Hobbes (2014) e John Locke (2014) e, mais tarde, no Século XVIII, com o filósofo suíço Jean Jaques-Rousseau (2015), os sistemas de governo passam a ser estudados de forma detida quanto às suas interações com a sociedade. As sociedades analisadas por estes três filósofos contratualistas são, no que tange às relações entre Estado e cidadãos,

comparáveis às nossas atuais organizações. Os três analisaram sociedades monárquicas absolutistas e propuseram suas teorias para acerca dos Estados e formas pioneiras de organização política.

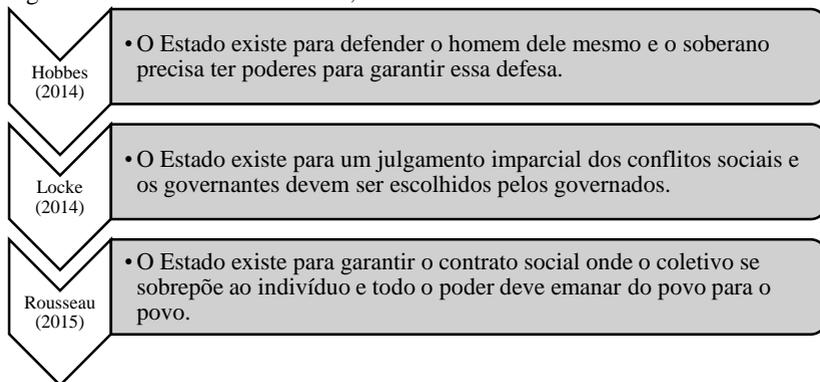
Em *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico* (HOBBS, 2014) Thomas Hobbes vai analisar a manifestação do estado como forma de impedir que os homens se matem. Para ele o “homem é o lobo do próprio homem”, pois age de acordo com o interesse próprio para dominar os outros da sua espécie (HOBBS, 2014). Assim, há a necessidade de um poder que regule essas vontades individuais, sobretudo quanto aos instintos destrutivos desses indivíduos. Hobbes (2014) entende o Estado como um preservador de vidas, uma vez que sem este ente político, dotado de poder de regulação social, as pessoas estariam entregues à barbárie, ou aos lobos. A questão central em Hobbes (2014) é o poder concedido ao governante. Para ele (HOBBS, 2014), é necessário que o governante tenha amplos – quase irrestritos – poderes sobre os cidadãos, para que consiga, assim, manter o ordenamento social.

A oposição ao pensamento de Hobbes (2014) é feita, anos mais tarde, pelo filósofo conterrâneo, John Locke (2014). Diferentemente do acreditava Hobbes (2014), Locke (2014) entende o Estado como uma instância necessária para a promoção da imparcialidade. A parcialidade, inerente a cada indivíduo, não seria capaz de produzir julgamentos justos nas questões da convivência social. Se opondo ao à monarquia absolutista, Locke (2014) propõe que os cidadãos escolham o seu governante, ao qual será delegado poder para gerir o Estado. Essa gestão, para Locke, tem o fim último de garantir os direitos dos cidadãos de acordo com o pacto social vigente. Para Locke (2014) os principais direitos do indivíduo são a liberdade e a propriedade (BOBBIO, 2013) e para que sejam garantidos tais direitos as leis devem ser construídas coletivamente e não a partir de um poder central absoluto. Locke (2014) é contrário ao poder inato, ou seja, um poder que nasça com o um indivíduo, base política das monarquias.

A democracia é melhor analisada em Rousseau (2015). Em clara oposição ao pensamento de Hobbes (2014), que entende se o homem essencialmente perverso, Rousseau (2015) entende o homem como essencialmente bom, mas que este pode sofrer com as corrupções sociais. Essas corrupções podem ser evitadas com a construção de uma sociedade através da participação ativa dos cidadãos na escolha dos seus governantes. Para Rousseau, os governantes têm de ser escolhidos pelo povo, pois o Estado existe para a garantia do “contrato social”, onde os

cidadãos abrem mão das suas vontades individuais para a o bem da coletividade (ROUSSEAU, 2015). Ainda em Rousseau (2015), encontramos duas formas de democracia: a direta e a representativa. Na democracia direta o povo participa das decisões efetivamente com o seu voto. Já na democracia representativa os cidadãos escolhem representantes aos quais delegam o poder de voto.

Figura 2.3 – O Estado em Hobbes, Locke e Rousseau.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bobbio (2013); Hobbes (2014); Locke (2014) e Rousseau (2015).

A figura 2.3 traz uma compactação das ideias dos três filósofos contratualistas em forma de evolução temporal. A partir de Rousseau (2015) as ideias das funções do Estado avançam e muito do seu pensamento está presente nos dias atuais, nas ideias que temos de democracia direta e representativa e também na concepção de que o Estado (enquanto poder) emana do povo e para o povo deverá ser dirigido. Ainda hoje, nas mais diversas organizações, é possível captar fenômenos que se encaixariam em quaisquer uma das três definições de Estado. A revisão dos clássicos e dos modernos, ainda que de forma *en passant* faz-se necessário numa pesquisa que se propõe ao método histórico. Contudo, há a necessidade também do estudo da base conceitual da democracia contemporânea, uma vez que serão estes os pilares das teorias que formam o alicerce conceitual do presente estudo.

2.3.3 O apoio da Sociologia Crítica à Gestão Universitária Democrática: Rawls, Habermas e Guerreiro Ramos

O suporte dos autores da sociologia crítica contribuiu para fomentar novos horizontes nas discussões dos resultados deste estudo. Apesar de seus textos não estarem mais situados na contemporaneidade das pesquisas sociais e que, como será visto na última parte desse capítulo, muito já se avançou neste debate, entende-se que suas bases são importantes para suscitar novos caminhos para a teoria da administração universitária e novas práticas na gestão das universidades federais brasileiras. Assim, este capítulo será dedicado: à ideia de democracia liberal como promotora da igualdade social de Rawls (2016); à crítica de Habermas (2012) à análise do mundo da vida com a utilização de paradigmas da produção; e às críticas de Guerreiro Ramos (1989; 2009) à utilização do mercado como única forma possível de análise e à postura de um sociólogo ou pesquisador de gabinete, que não se envolve com o campo. Mas, e o que isso tem a ver com Gestão Universitária Democrática? Em Rawls (2016) busca-se uma democracia para todas as categorias da universidade e não somente para que essa democracia perpetue uma categoria na gestão. Habermas (2012) pode contribuir para o debate entre uma universidade para o mercado (paradigma da produção) ou uma universidade para o desenvolvimento do conhecimento e de suas vocações institucionais (mundo da vida da universidade). Por fim, de Guerreiro Ramos (1989; 2009) se extrai os gestores e representantes que saem de seus gabinetes e se envolvem com o *campus* (ou campo).

2.3.3.1 A justiça social em John Rawls

O filósofo americano John Rawls (2016), propõe o que seriam os fundamentos de uma sociedade justa. Em sua obra *Uma teoria da justiça* o autor estabelece o que seria necessário para construir essa sociedade mais justa. O ponto fundamental em Rawls (2016) é a distribuição dos bens e dos direitos na sociedade. Para ele, os bens e os direitos em uma sociedade devem ser distribuídos de acordo com valores e princípios justos. Contudo, o estabelecimento do que são princípios e valores justos não é tarefa simples. Isso por que o próprio Rawls (2016) alerta que se deixarmos essa definição aos indivíduos que estão inseridos na sociedade

haverá uma sobreposição do individualismo ao coletivismo. Isso quer dizer que as pessoas agirão em causa própria, defendendo seus interesses (ROUANET, 2011). Então, de que forma construir princípios justos para a distribuição de bens e direitos?

John Rawls (2016) sugere que um outro contrato social, não aos moldes dos filósofos contratualistas estudados no item anterior, pois não seria possível consultar os indivíduos inseridos na sociedade. Na proposta desse outro contrato social Rawls (2016) indica que esses indivíduos sejam extraídos das suas posições sociais – suas classes – e postos em suas posições originárias. Quando na posição originária o indivíduo fica coberto com o “véu da ignorância”, onde os parâmetros sociais que o situam numa ou noutra posição são irrelevantes. Assim, nesta posição originária, o indivíduo tem a capacidade de ser imparcial e de pensar para além dos seus interesses. Essa capacidade promove a formulação das regras “justas e universais” para a distribuição dos bens e direitos (ROUANET, 2011).

A posição originária em Rawls (2016) confere ao indivíduo a capacidade de julgar imparcialmente a criação de regras e princípios para a sociedade. Nesta posição, segundo o autor, os indivíduos apresentam dois princípios fundamentais: a) o da liberdade; e b) o das desigualdades econômicas (RAWLS, 2016). Quanto à liberdade Rawls (2016) afirma que na posição originária os indivíduos tendem a promover uma liberdade igual para todos. Essa liberdade abrange as de crença, de expressão, de participação política, de ir e vir, etc. Além de ter as mesmas liberdades todos devem usufruir ao máximo dessas liberdades (RAWLS, 2016). Já no tocante às desigualdades econômicas Rawls (2016) afirma que elas são, sim, possíveis de coexistir com uma sociedade justa. Para o autor, o problema não reside na desigualdade econômica, mas nas regras para a acumulação de riquezas e na oferta de oportunidades (RAWLS, 2016).

As desigualdades econômicas são possíveis em Rawls (2016) desde que as regras, os princípios e os valores sociais obedeçam às seguintes premissas: 1) a diferença de regras; 2) a igualdade de oportunidade. Para Rawls, as regras devem favorecer muito mais os menos favorecidos. O autor aceita que os mais ricos tenham acesso à uma educação de melhor qualidade, desde que os mais pobres também tenham esse acesso através de alguma regra social que os beneficie. Rawls (2016) afirma ainda que numa sociedade justa podem haver bilionários e miseráveis, desde que tanto um quanto outro tenham as mesmas oportunidades (ROUANET, 2011). Essas oportunidades são oferecidas

de forma diferente aos grupos sociais, pois esses grupos são diferentes. Esses princípios de John Rawls estão diretamente ligados às políticas de ações afirmativas universitárias implementadas no Brasil nos últimos anos, onde pessoas que ocupam posições sociais diferentes tem meios diferentes para acessar às universidades públicas.

2.3.3.2 O sistema e o mundo da vida em Habermas

O Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt abrigou uma das mais importantes escolas da teoria social crítica, que ficou conhecida como Escola de Frankfurt. Um dos principais filósofos contemporâneos da Escola de Frankfurt é o alemão Jürgen Habermas (2012) (ROUANET, 2011). A Escola de Frankfurt se debruçou no exame do papel da ideologia para propor transformações sociais. Habermas (2012) se baseia teórica e pragmaticamente no movimento dialético para propor uma nova teoria social (HABERMAS, 2012).

No espectro teórico, Habermas (2012) se dedica à crítica do positivismo científico, composto pelos filósofos que argumentam que o desenvolvimento científico está alinhado ao desenvolvimento da técnica e do empirismo. Na visão dos positivistas a revolução industrial faz com que o desenvolvimento da ciência seja sempre progressivo à própria sociedade (HABERMAS, 2012). Partindo dessa crítica teórica ao positivismo, Habermas (2012) propõe ações para corrigir os equívocos estabelecidos na sociedade, trazidos pela ciência positivista dos Séculos XIX e XX (DANNER, 2012). A primeira dessas ações é situar historicamente as propostas científicas. Habermas afirma que é preciso compreender o momento histórico em que, por exemplo, determinada análise social foi feita (HABERMAS, 2012). Habermas (2012) faz referência ao paradigma da produção, que se desenvolve a partir de outros dois grandes filósofos alemães: Karl Marx e Max Weber (ABREU, 2010).

Para Habermas (2012) Marx analisou o papel das forças produtivas no desenvolvimento humano, onde por meio do desenvolvimento do trabalho e da técnica o homem chegaria à emancipação. Para tanto deveria ocorrer a socialização dos bens de capital, ou meios de produção (HABERMAS, 2012). Para Weber, o desenvolvimento do capitalismo desenvolveu um espírito moderno no homem, que é focado nos resultados – surge o conceito de ação racional. Esse pensamento faz com que o homem moderno fica cada vez mais racionalizado e preso numa “gaiola

de ferro”, em clara referência ao papel da revolução industrial no pensamento humano. Habermas (2012), analisando os que o antecederam aponta que o trabalho é essencial na vida humana, mas não é seu único determinante, e não é explicativo de todas as relações humanas (ABREU, 2010; ROUANET, 2011).

A proposta de Habermas (2012) é a separação da vida em duas categorias sociais: a) sistema; e b) mundo da vida. Ao sistema cabem as instituições voltadas ao paradigma da produção, onde a ação dos indivíduos é estratégica e voltada ao sucesso individual, aos resultados, mantendo a visão utilitarista das coisas (HABERMAS, 2012). Já no que tange o mundo da vida, a comunicação humana, onde se expressa a ação comunicativa entre os homens, permite uma harmonização consensual dos interesses (HABERMAS, 2012). O problema, para o autor, é que o sistema acabou ocupando o mundo da vida, e Habermas (2012) atribui essa ocupação ao desenvolvimento do capitalismo e da modernidade. Assim, tem-se que as ações racionais, estratégicas e individuais acabaram por invadir todas as relações humanas (HABERMAS, 2012).

É na democracia que Habermas (2012) enxerga a possibilidade da construção de diálogos e participações onde os indivíduos, a partir da análise da lógica de seus discursos, estabeleçam consensos (ROUANET, 2011). A crítica de Habermas (2012) investe também contra os "pacotes fechados", onde as decisões do Estado são racionalizadas e entregues a sociedade sem debate. Essa é outra evidencia que o sistema – de razão instrumental – “coloniza” o mundo da vida – de razão comunicativa. A ideia de Habermas (2012) é que os cidadãos sejam ouvidos antes de que se estabeleçam as decisões. Ou seja, a participação da comunidade nas relações entre Estado e sociedade é crucial para o estabelecimento de uma razão comunicativa onde a razão instrumental exista, mas se restrinja ao sistema, não ocupando todas as relações do mundo da vida (HABERMAS, 2012).

2.3.3.3 A crítica sociológica de Guerreiro Ramos e a administração

As críticas do filósofo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos (1965; 1984; 1989; 2006; 2009) fez críticas contundentes ao mercado como único quadrante de análise da vida social. Neste sentido Ramos (2006; 2009) criticou a burocracia, a razão instrumental (1989) e propôs um novo

modelo de homem (1984). Os escritos de Ramos, além de serem contemporâneos, expressam consonância com o que escreveu Habermas. Contudo, Ramos (1983) tem uma vinculação direta com a administração e com esta no contexto brasileiro. É importante a análise de suas principais teorias, que também constituem a base para as teorias críticas da administração empresarial e da administração pública.

Em *Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho* (2009), Ramos vai centralizar sua crítica à burocracia. Há a preocupação, assim como em Habermas, da situação histórica e temporal de suas críticas que, nesta obra, recaem sobre Weber (RAMOS, 2009). A ligação de Guerreiro Ramos com a burocracia também é prática, uma vez que integrou o quadro de funcionário do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Nesta época, Ramos via a burocracia como capaz de promover o desenvolvimento através dos técnicos e especialistas, mas em seguida, questiona o fato da burocracia ter se tornado um fim em si mesma (BARIANI, 2010). Isto porque Ramos (2009) passa a entender que a burocracia está submetida à elite construtora do projeto político, e aponta em suas obras (RAMOS, 2006; 2009) o caráter positivista da burocracia e sua necessidade como alternativa ao patrimonialismo brasileiro. No entanto, assim como visto em Nunes (2003), Ramos (1983) afirma que a burocracia, tal como ocorria no patrimonialismo, é utilizada pelos grupos dominantes como instrumento legitimador de poder. Para ele “o papel da burocracia na modernização e no desenvolvimento está sujeito a condicionamentos políticos” (RAMOS, 1983, p.228).

Sobre a razão a crítica de Ramos (1989) reside, sobretudo, no confronto entre as racionalidades instrumental (funcional) e a substantiva. Ramos a racionalidade substantiva como uma concepção de vida humana associada, uma vez que esta “é a razão [...] que capacita os seres humanos a compreenderem as variedades históricas da condição humana.” (RAMOS, 1989, p. 46). Ramos (1989) critica ainda o fato de a ciência estar condicionada a essa razão instrumental, voltada ao utilitarismo do mercado. Neste ponto, as análises de Ramos e Habermas se encontram, quando ambos criticam o positivismo científico e a interferência da razão instrumental em todos os aspectos da vida humana (HABERMAS, 2012; RAMOS, 1989). Para Ramos (1989) “a ciência social estabelecida também se fundamenta numa racionalidade instrumental, particularmente característica do sistema de mercado.” (RAMOS, 1989, p.2). Para Serva (1997)

“Guerreiro Ramos reconheceu que, na grande maioria das organizações produtivas, a razão instrumental prevalece como lógica subjacente às ações, determinando o padrão de "sucesso" a ser atingido, um sucesso orientado pelas "leis" do mercado e egocêntrico por natureza”. (SERVA, 1997, p. 19)

Guerreiro Ramos (1989) propõe a racionalidade substantiva como base para uma nova concepção de ciência social gerando uma nova ciência das organizações. Assim, defende a teoria social crítica, a qual deve ter como norteador a emancipação humana, o que é possível por meio do desenvolvimento de suas potencialidades de autorreflexão. Para o alcance dessa autorreflexão era preciso também, segundo Ramos (1984) um novo modelo de homem: o homem parentético. O homem parentético se diferencia dos modelos de homem tradicionais: homem operacional e homem reativo. Para Ramos (1984) o homem operacional – equivalente ao *homo economicus* (PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS, 2011) – é um recurso organizacional passível de maximização como um produto. A alternativa ao homem operacional é o homem reativo, surgido a partir dos estudos de Hawthorne (ANDRADE, AMBONI, 2013; PRESTES MOTTA; VASCONCELLOS, 2011) – visto no primeiro item deste capítulo. Os teóricos da Escola das Relações Humanas – em comparação aos operacionalistas – compreenderam de forma mais sofisticada a motivação humana, levando em consideração o ambiente social externo às organizações, criando mecanismos de cooptação de grupos informais (RAMOS, 1984). Sobre a Escola das Relações Humanas, Ramos (1984) afirma que seus teóricos

“Viam o trabalhador como um “ser reativo”. Seu principal objetivo era o ajustamento do indivíduo ao contexto de trabalho e não seu crescimento individual. O resultado final da utilização excessiva de “relações humanas” foi a total inserção do trabalhador na organização (RAMOS, 1984, p.6).

Ramos (1984) aponta que a Escola das Relações Humanas fez, sim, progressos, contudo esses foram superficiais uma vez que mantiveram inalteradas as condições de relação entre indivíduo e organização. Como alternativa, Ramos (1984) propõe um novo modelo de homem, o qual, revestido da racionalidade substantiva (noética), possui consciência crítica altamente desenvolvida. Ramos (1984) denomina esse modelo

como homem parentético, derivado da noção de Husserl de “em suspenso” e “parênteses”, a atitude crítica permite ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual, de liberdade, de colocar a si mesmo entre parênteses (RAMOS, 1984). Esse homem revestido da capacidade parentética é capaz de se colocar em uma posição fora do arranjo social – como na posição originária de Rawls (2016) – e examinar a sociedade de forma crítica. A visão de Ramos (1984) par uma nova proposta de homem é adequada à construção dialógica de uma sociedade mais justa e de modelos organizacionais onde predominem o diálogo.

2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL, GESTÃO SOCIAL E NOVO SERVIÇO PÚBLICO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB OUTRALENTE

O debate contemporâneo sobre a crítica à administração pública foi utilizado como suporte para a construção das proposições deste estudo. São três os principais autores utilizados: Paes de Paula (2005); Tenório (2013) e Denhardt (2012). Os seus conceitos de uma administração – no caso de Tenório (2013) – e de uma administração pública – no caso de Paes de Paula (2005) e Denhardt (2012) - voltada para as pessoas são as bases para a construção das discussões desta tese. Da administração pública societal (PAES DE PAULA, 2005) pegou-se emprestado os conceitos de reformas nos aparelhos do Estado para triangular a teoria com os dados de campo e expor elementos do gerencialismo presentes nas universidades federais pesquisadas. Os mecanismos de participação propostos pela autora (PAES DE PAULA, 2005), também serviram de base para as proposições de espaços democráticos na Universidade. A partir da gestão social (TENÓRIO, 2013) foi possível traçar novos caminhos para a gestão das universidades federais. É preciso fazer diferente do que a base funcionalista (exposta no segundo capítulo da fundamentação teórica), que se solidificou na administração pública brasileira, propõe. Buscou-se ainda, nos princípios do Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012) o foco nas pessoas a partir da promoção do envolvimento e da participação. Esses princípios contribuíram para as discussões e fomentaram outras possibilidades para as universidades federais pesquisadas.

2.4.1 Administração Pública Societal

A aliança liberal que governou o Brasil do início da década de 1990 até o fim do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2002 estava chegando ao fim (PAES DE PAULA, 2005). FHC aplicou na prática as suas teorias do desenvolvimento dependente, promovendo uma série de privatizações e o diminuindo significativamente o tamanho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Para Paes de Paula (2005) essa aliança social-liberal foi bem sucedida em na transição para um desenvolvimento dependente, promovendo a estabilização econômica e a consolidação de instituições democráticas. Contudo a autora aponta as falhas dessa coalizão de forças políticas: a) não constituiu uma tecnocracia aberta à opinião popular; b) manutenção do caráter centralizador da administração pública (PAES DE PAULA, 2005). A reforma gerencial promovida pelo governo FHC não proporcionou uma maior democratização do Estado brasileiro. Ainda, o modelo de desenvolvimento se concentrou na atração de capital estrangeiro de curto prazo, o que acabou pro esvaziar o projeto de desenvolvimento econômico o que aumentou a distância entre o governo e os empresários (PAES DE PAULA, 2005).

No vácuo deixado pelo pacto social liberal surgem e ressurgem novas forças políticas, fortalecendo a ideia de uma aliança popular social. Em uma aliança de forças do espectro político da esquerda e centro-esquerda, juntamente com setores importantes do empresariado e amplo apoio dos movimentos sociais, é eleito presidente da república em 2002 Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). A proposta do governo Lula com base no Plano de Governo liderado por seu partido – o Partido dos Trabalhadores (PT) – era de aliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. A esperança era que o governo formado por frentes populares pudesse promover na administração pública federal a abertura necessária para a implementação de novas técnicas muito mais próximas das diretrizes democráticas e participativas. No entanto, o governo Lula reforçou o caráter gerencialista da administração pública e pouco ou nada foi alterado no modelo administrativo criado a partir da reforma do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

Em oposição ao modelo gerencialista de administração do estado – onde a ênfase recai sobre a eficiência e a tecnocracia, com ampla inspiração na iniciativa privada – a administração pública societal propõe

“uma nova visão do desenvolvimento” (PAES DE PAULA, 2005, p. 158). Enfatiza a qualidade de vida e busca a expansão das capacidades humanas, para promover uma redefinição de práticas e políticas para os processos de gestão pública. Os processos decisórios são executados levando-se em consideração a cultura local e a participação dos interessados. Esta participação popular nas tomadas de decisão, segundo Paes de Paula (2005), demanda por parte dos gestores uma separação entre política e gestão. Apesar de as decisões serem gerenciais, a política está sempre presente no gerenciamento de conflitos de interesse e na mediação entre diversos grupos componentes da comunidade interessada. Distinguir a técnica da política é ponto importante para a implementação da administração pública societal e para o correto funcionamento da participação popular.

A presença de cidadãos interessados na formulação das políticas é parte indissociável do modelo societal de administração pública. Essa participação popular fomenta novos meios de comunicação com a comunidade e pode auxiliar na formação de novos pressupostos institucionais para a interação entre as esferas municipais, estaduais e federal (PAES DE PAULA, 2005). Ganham força nesse modelo as ideias de democracia deliberativa, em oposição às da democracia representativa, pois passa a poder de decisão ao cidadão – ou conjunto desses – ao invés de este delegar a um representante este poder. As decisões locais são muito mais acessíveis aos interessados que podem promover mudanças na comunidade local que reverberem municipal, estadual e nacionalmente. Este modo mais comunicativo de ação entre o poder público e o cidadão os deixam mais próximo e altera os pressupostos políticos institucionalizados.

O funcionamento de uma administração pública onde a ênfase se a participação popular como determinante na tomada de decisão necessita de uma reinvenção das instituições políticas e administrativas do Estado. Só com novas instituições preparadas à participação popular é possível a efetivação da democracia deliberativa (PAES DE PAULA, 2005). O fortalecimento democrático passa pelo fortalecimento das instituições que promovem a democracia. Paes de Paula (2005) aponta algumas experiências brasileiras que caminham neste sentido como o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e os fóruns temáticos.

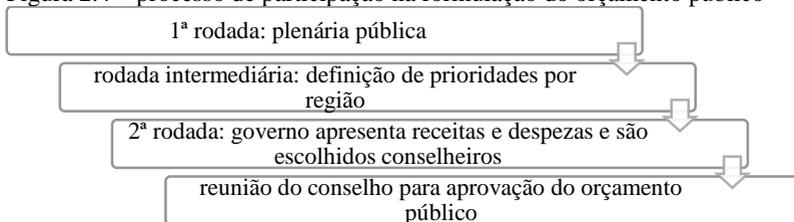
Os fóruns temáticos são ambientes onde os cidadãos são convidados a participar de reuniões e debates sobre os problemas que afligem determinadas áreas de atuação do setor público. Nestes espaços

as ideias e inquietações da sociedade são compartilhadas entre a comunidade e o poder público. Este, por sua vez, fica munido de informações relevantes que o aproximam da comunidade e, mais ainda, fazem com que suas respostas sejam adequadas aos problemas de seus cidadãos (PAES DE PAULA, 2005). A criação de fóruns temáticos em áreas como saúde, educação, transportes, ocupação urbana é fundamental para o fomento de novas instituições e canais de interação entre o poder público e os cidadãos. Estes espaços não estão vinculados diretamente ao poder público nem à tomada de decisão, mas auxiliam no debate e no fomento de ideias para a criação de agendas governamentais.

Outra instituição relevante que deve ser fomentada em uma gestão societal são os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos, diferentemente dos fóruns temáticos, podem ter caráter deliberativo, uma vez que seus representantes eleitos interferem diretamente nas decisões públicas (PAES DE PAULA, 2005). Os conselhos gestores tentam, segundo Paes de Paula (2005), romper com a cultura patrimonialista e clientelista da administração pública brasileira, uma vez que estas instituições têm caráter deliberativo democrático. A autora ainda destaca a necessidade de alinhar capacidade técnica e necessidade política dos conselheiros. Estes devem ser capacitados e representar as bases populares pelas quais foram eleitos, pois o distanciamento entre os conselheiros e as bases populares inviabiliza o caráter participativo do próprio conselho.

O orçamento participativo também materializa os pressupostos da administração pública societal. No orçamento participativo a sociedade é chamada a decidir onde e como serão aplicados os recursos públicos. Esta instituição pode ser encontrada no Brasil, mais frequentemente, em âmbito municipal, com algumas experiências bem-sucedidas levadas a cabo, primeiramente, por governos municipais de esquerda e centro-esquerda (PAES DE PAULA, 2005). Nesta instituição o poder público tenta traduzir os termos técnico-burocráticos para que a população em geral os compreenda e possa, assim, opinar sobre as matérias em debate. Paes de Paula (2005) enfatiza que a parcela de recursos destinada à deliberação popular é pequena, uma vez que a grande parte do orçamento público é destinada aos gastos fixos essenciais ao funcionamento dos mais diversos órgãos do Estado. Contudo, a autora destaca o fomento da cultura política de participação popular na formulação das regras de gastos do Estado (PAES DE PAULA, 2005). O esquema abaixo mostra as etapas do orçamento participativo:

Figura 2.4 – processo de participação na formulação do orçamento público



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Paes de Paula (2005).

Esta dinâmica do orçamento participativo incentiva, como foi visto, uma mudança da cultura política dos cidadãos. Além disso, propõe também uma reestruturação dos próprios ocupantes dos cargos técnico-burocráticos no sentido de se adequarem à realidade da deliberação participativa. Muito mais do que estarem de acordo com esse novo formato devem promovê-lo e incentivá-lo. Para isso, destaca Paes de Paula (2005), é preciso investir na capacitação e formação dos gestores e servidores públicos. Estes, como visto, estão, muitas vezes, arraigados às culturas patrimonialista, clientelista e ao modo de decisão centralizado típico dos modelos burocráticos de administração pública. No entanto, a tarefa de capacitar os gestores para este novo formato de administração pública, esbarra na própria escola de administração, uma vez que os centros de formação propagam a ótica do mercado e uma visão administrativa adequada ao gerencialismo.

A capacitação dos gestores públicos passa, necessariamente pelas escolas de administração. Mas se essas reproduzem as óticas do mercado estes também serão capacitados para um modelo de administração pública gerencialista e poderão minar os esforços de maior participação do cidadão no processo de tomada de decisão. Para além da formação dos servidores públicos é necessário mudar o próprio pensamento administrativo. No capítulo seguinte serão estudados os princípios estruturantes do pensamento administrativo e a contribuição das escolas de administração para isso. A crítica a esse pensamento hegemônico pode ser encontrada na Gestão Social, cujo um dos seus principais autores no Brasil é o professor Fernando Guilherme Tenório.

2.4.2 Gestão Social

Ao buscar compreender uma outra forma de gestão a teoria da gestão social antes faz uma crítica ao pensamento organizacional e aos pressupostos das escolas de administração. Tenório (2008) traz a forte herança positivista que vai influenciar a administração ao longo do século XX e início do XXI. A administração – tanto como campo de conhecimento como prática de gestão – desenvolve-se, para Tenório (2008) a partir da concepção positivista. Esse desenvolvimento positivista confere a ela três características que vão influenciar o praticar e o ensinar em administração: 1) base em princípios gerais (generalista); 2) falta de reflexão; e 3) predominância da racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2008). Com essas características a administração desenvolve-se, no Brasil, de forma a manter os empregados em “ordem” para o progresso da “produção” das empresas.

A crítica da teoria da Gestão Social vai ao encontro das outras apresentadas ao tratar da relação entre empregados e empregadores no desenvolvimento organizacional brasileiro. A crítica de Tenório (2008) ao dístico da bandeira nacional brasileira Ordem e Progresso ilustra bem o caminho tomado pelas ciências administrativas que são influenciadas e influenciam as práticas de gestão. A ordem é ditada no desenvolvimento da cultura administrativa brasileira através da burocracia (TRAGTENBERG, 1971). Esta ordem é necessária, na perspectiva do paradigma instrumental, para a construção do progresso. O progresso, por sua vez, também parte da ideia mercadológica de crescimento econômico e financeiro, muito mais do que pessoal e social. Essas características da orientação republicana brasileira contribuíram fortemente para o desenvolvimento da ciência da administração balizada somente pelo mercado. Assim, as fases de modernização da cultura administrativa brasileira, segundo a crítica da Gestão Social, seguiram os paradigmas predominantemente mercadológicos.

A implementação do modelo burocrático na administração pública federal brasileira, como foi visto, visava a extinção da cultura patrimonialista existente. A burocracia foi importada das empresas privadas e amplamente difundida a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas como um rompimento com o que ficou conhecido como República Velha – período republicano brasileiro entre 1889 e 1930 (TORRES, 2012). Essa cultura burocrática, segundo Nunes (2003), na verdade converteu alguns setores da administração pública em insulamentos burocráticos, “ilhas” setoriais de cultura burocrática

cercadas por um “mar” de patrimonialismo brasileiro. Apesar de não ter surtido o amplo efeito desejado, as reformas burocráticas de Getúlio Vargas promoveram novos modelos de administração pública brasileira, todos, porém, inspirados e adaptados a partir da iniciativa privada.

O desenvolvimento da administração pública brasileira continuou mesmo com o Golpe Militar de 1964 e a Ditadura Militar que se seguiu até 1985. Contudo, esse desenvolvimento foi mais lento, uma vez que a cultura patrimonialista não foi suprimida, mas sim transferida dos políticos civis para os militares (NUNES, 2003). Com isso, o Brasil caminhou a passos lentos para a cultura gerencialista e se viu dessincronizado do mundo ocidental capitalista. Somente com a ascensão do presidente Fernando Collor de Melo em 1990 o país começou a tomar medidas para o desenvolvimento de um novo modelo de administração pública. Como visto no capítulo anterior, foi com FHC que o modelo gerencialista entrou em vigor com mais força e abrangência. Essas reformas trouxeram uma nova roupagem para a administração pública brasileira, contudo não conseguiram promover melhorias efetivas aos empregados das empresas privadas e aos servidores públicos. Foram reformas administrativas em favor dos patrões e dos chefes, não em favor da classe trabalhadora (TENÓRIO, 2008)

O desenvolvimento da administração na prática como uma ação em favor dos patrões influencia a e é influenciado pela escola de administração. Esse favorecimento aos patrões buscado pelas Escolas Teóricas de administração é resultado da busca incessante por mais produção e maiores lucros (TENÓRIO, 2008; RAMOS, 1989;). As Escolas Teóricas da Administração não se dispuseram – em nenhum momento histórico do século XX – a tratar a questão da emancipação do homem. A exceção são os escassos autores e trabalhos das Escolas Críticas que são deixados à margem dos estudos organizacionais e praticamente inexistentes nas escolas de graduação em administração. Essas teorias críticas, que dão suporte teórico à Gestão Social, podem ser encontradas, no Brasil, nos escritos de Prestes Motta (1978; 1981), Tragtenberg (1971), e Guerreiro Ramos (1965; 1983; 1984; 1989; 2006, 2009). A partir desses autores – e de outras teorias críticas ao redor do mundo – a gestão social propõe uma crítica ao pensamento organizacional brasileiro, seja ele a prática da gestão ou o ensino da administração.

A construção crítica proposta pela Gestão social está claramente em oposição ao paradigma estratégico da administração. Em oposição ao modelo de produção fordista – e seus derivados que suscitaram inúmeras Escolas de Administração – a gestão social apresenta um modelo baseado

no diálogo. Esse entendimento deriva do fato que, para Tenório (2008), a gestão estratégica se estabelece sob um monólogo, onde só a voz do chefe, proprietário ou patrão é ouvida. Essa unilateralidade acaba por alienar mais ainda o trabalhador, estabelecendo a empresa como único mundo possível, minimizando suas potencialidades e seu desenvolvimento, uma vez que ao não o escutar não se pode saber ao certo seus desejos, medos, aspirações e anseios (TENÓRIO, 2008; RAMOS, 1989; HABERMAS, 2012). Além disso, a organização acaba por se “aprisionar” também nesta visão unívoca de mundo o que empobrece suas concepções e acaba por limitar as informações para as tomadas de decisão. Mais ainda, esta visão – estratégica – é amplamente adotada nas escolas de administração e as disciplinas de Teorias Organizacionais acabam por ignorar uma abordagem dialógica e emancipatória.

A Gestão Social tenta estabelecer um novo paradigma para uma nova relação entre empregados e empregadores que culmine em uma nova relação entre a administração (prática e teórica) e administrados. Não só uma postura mais emancipatória como a priorização da sociedade e do trabalho, em oposição às prioridades do paradigma estratégico que são o Estado e o capital (TENÓRIO, 2008). A inversão das prioridades, para o autor, é imprescindível para essa mudança de postura. Ao priorizar o trabalho - o trabalhador - e a sociedade - o social - a Gestão Social se posiciona em favor de um posicionamento coletivo (TENÓRIO, 2008). Esse posicionamento coletivo não exclui o empregador, mas acima de tudo inclui o empregado, que na visão estratégica se vê alheio aos processos decisórios. Da mesma forma, propõe um estado também coletivo, onde o cidadão seja incluído na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão dos órgãos pertinentes, uma clara confluência entre Gestão Social e Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005).

A estratégia da gestão social é a dialética, o diálogo. Tenório (2008) enfatiza a dialética aberta como proposta de construção de um novo modelo administrativo onde a comunicação flua em todos os sentidos. Enquanto na gestão estratégica a comunicação flui do topo, das chefias e dos altos cargos para os cargos da base organizacional, na gestão social essa dialética flui em todas as direções. Neste formato a alta gestão escuta o chão de fábrica e os formuladores de políticas públicas ouvem os servidores de linha de frente, responsáveis pelo final da cadeia de implementação de políticas públicas. Nesta configuração os gestores possuem mais elementos para: a) a elaboração de propostas e políticas; b)

o processo decisório; c) o acompanhamento das propostas e políticas implementadas e das decisões tomadas; e d) a correção de possíveis desvios que ocorram no processo. A lente para análise dos processos organizacionais deixa de ser a da eficiência e passa a ser a da inclusão coletiva.

O argumento central da Gestão Social é a emancipação do ser organizacional e a sua não alienação à própria racionalidade subjetiva/substantiva. A proposta de reformulação do campo de conhecimento e das práticas de gestão no sentido de tornar o ato de administrar mais humano e mais engajado com as pessoas e comunidades visa o estabelecimento de novas prioridades administrativas. Em clara oposição à gestão estratégica – e sua busca por eficiência – a Gestão Social busca o entendimento através da dialética aberta – o diálogo entre líderes e liderados, patrões e subordinados, chefes e servidores (TENÓRIO, 2008). Esse diálogo não pode ser meramente formal, mas inclusivo e que propicie verdadeiramente a participação de todos os níveis nos processos decisórios organizacionais. As teorias da Gestão Social e da Administração Pública Societal, está apresentada no capítulo anterior, se esforçam para propor um novo *ethos* administrativo. Esse novo conjunto de comportamentos, crenças e valores visa construir uma administração – privada e pública – inclusiva, participativa e democrática.

Ante o exposto, serão apresentados no capítulo seguinte os pressupostos para o Novo Serviço Público (NSP). O foco na administração pública, como será apresentado no item 2.2.7, se deve ao fato de as Universidades Federais brasileiras terem seus modelos de gestão intimamente relacionados com a administração pública brasileira. A teoria proposta por Robert Denhardt (2012) vai no mesmo sentido das teorias da Administração Pública Societal e da Gestão Social, contudo apresenta mais elementos para a construção de organizações inclusivas, participativas e democráticas. Desta forma, serão detalhados os pressupostos para o NSP como base de construção de uma gestão universitária democrática.

2.4.3 Novo Serviço Público

O Novo Serviço Público é a teoria de administração pública proposta pelo professor estadunidense Robert B. Denhardt (2012). O autor parte da “crise de legitimidade” da administração onde, segundo ele,

a teoria não reflete mais as necessidades dos profissionais envolvidos na administração pública, sobretudo os profissionais e pesquisadores (DENHARDT, 2012). Essa crise de legitimidade nasce na episteme da administração que surge a partir de “Weber e Wilson” (DENHARDT, 2012). Enquanto em Weber a administração foi buscar uma burocracia racional voltada ao mercado, em Wilson (1887), como vimos, houve a oposição entre política e gestão. Este caminhou formou, segundo Denhardt (2012), uma administração pública desconectada da realidade. Isto ocorre pois enquanto a ciência administrativa e a prática dos gestores insistem em seguir a trilha da racionalidade instrumental a realidade dos cidadãos constantemente as confronta com uma demanda por transparência e democracia nas decisões (DENHARDT, 2012). O desenvolvimento da crítica ao modelo racional de administração pública é o caminho para que as mudanças ocorram da academia para a prática e emergjam dos campos de estudos para os grupos de pesquisa.

O modelo racional de administração (RAMOS, 1989), que constitui o paradigma dominante, apresenta “três problemas” segundo Denhardt (2012): 1) visão restrita da ação humana; 2) base num saber incompleto da aquisição do conhecimento; e 3) falta de conexão entre teoria e prática. Esses problemas combinados fazem com que a ciência da administração pública, para Denhardt (2012), esteja em dissonância com a realidade acadêmica, profissional e social. Esta falta de conexão com a realidade proporciona uma gestão dos órgãos públicos de forma pouco democrática e com restrita participação social. Além disso, dentro desses próprios órgãos, há também a baixa participação dos burocratas de linha de frente nos processos de tomada de decisão e de formulação de políticas públicas. O sistema reproduz o paradigma dominante – racional instrumental – da administração e a academia se ocupa de estudá-lo e replicá-lo.

A visão restrita da racionalidade humana contribui para este ciclo de estudos e práticas no campo da administração pública. Nesta ótica o mercado se torna o centro das análises e o indivíduo se despersonaliza e se aliena de sua realidade subjetiva. Isto ocorre por que a busca pela eficiência nos setores públicos – mimetizada da administração de negócios – torna o trabalhador mecanicista, reprodutor de técnicas de produção mecânicas e o diminui enquanto ser pensante. Numa estrutura de administração pública onde os objetivos são muito diversos do setor privado esta fórmula gera consequências laborais e sociais. Por um lado, o trabalhador do setor público, ao ser encarado com essa visão

mercadológica da razão instrumental, deixa de se envolver com os problemas e com as políticas públicas geradas e implementadas a partir de sua atuação. Por outro lado, a sociedade passa a incorporar essas técnicas como mais viáveis desde que seus desejos sejam atendidos imediatamente, ainda que estes cidadãos não sejam ouvidos ou participem das formulações das decisões que sobre si cairão. O trabalhador dos setores públicos vai, aos poucos, perdendo sua humanidade (DENHARDT, 2012).

A falta de humanidade do trabalhador reflete a falta de humanidade do próprio campo científico, com a dificuldade na compreensão do modo como se dá a aquisição do conhecimento. Para Denhardt (2012) a administração pública desenvolve-se sobre pilares positivistas e as tentativas racionais de fazer generalizações de pressupostos esbarram nas diferentes culturas e momentos. As peculiaridades das ciências sociais aplicadas, com seus complexos objetos de estudo, tornam o processo de generalização muito difícil. A construção do conhecimento a partir dos casos traz diferentes resultados para problemas semelhantes. Isto ocorre, pois, qualquer alteração dos fatores pesquisados alteram os resultados. Além disso, Denhardt (2012) aponta as razões subjetivas, inacessíveis aos pesquisadores, e que norteiam as atitudes dos indivíduos. A subjetividade e a complexidade tornam difícil a aplicação das técnicas positivistas, uma vez que as interferências de pesquisadores e pesquisados tornam os casos únicos.

A dissonância entre a ciência e o campo e a visão restrita da razão humana estão juntas com o terceiro componente do modelo racional-instrumental de administração pública, a falta de conexão entre a teoria e a prática. Para Denhardt (2012) os profissionais esperam da teoria “explicações e entendimentos [...] que possam modelar novas abordagens para o trabalho administrativo [...] e um arcabouço para ver a experiência do indivíduo como algo maior [...]” (p. 224). Os modelos instrumentais e a ciência positiva da administração, segundo Denhardt (2012) conseguem atender a necessidade de explicações e entendimentos para modelar novas abordagens. As muitas variantes desses modelos racionais-instrumentais, contudo, “são mais vulneráveis” na objetivação das experiências humanas (p. 225). Essa vulnerabilidade decorre da tentativa de se calcular e de se expressar em modelos replicáveis os complexos fatores da interação na administração pública. Enquanto que os pesquisadores procuram essas explicações a dinâmica da realidade se altera impedindo a formulação de modelos generalizáveis.

Como saídas à essa dominação do paradigma racional-instrumental Denhardt (2012) aponta três abordagens como possíveis alternativas: a teoria interpretativa, a teoria social crítica e a administração pública pós-tradicional. Cada uma dessas abordagens tem diferentes embasamentos que podem fornecer novos métodos de análise aos pesquisadores para a construção de uma ciência de administração pública mais vinculada com a prática, com uma melhor compreensão da aquisição do conhecimento humano e capaz de produzir uma visão abrangente da racionalidade humana. Essas também são as bases para a teoria do Novo Serviço Público e tentam situar os estudos e a prática da administração pública em categorias emancipadoras e promotoras da dialética. O alinhamento da presente pesquisa a esses pressupostos será abordado no capítulo próprio ao percurso metodológico, mas, é relevante destacar que a contribuição dessas abordagens é salutar para o presente estudo.

O paradigma dominante nos estudos de administração se preocupa com receitas, com modelos replicáveis de gestão que são híbridos – podem ser aplicados nos setores privados e públicos, segundo essa visão. A teoria interpretativa decorre da busca pelo entendimento da ação dos seres nas suas relações sociais. Para a administração pública é salutar a compreensão dessas ações para que a ação administrativa possa estar adequada à realidade dos indivíduos que a ela recorrem ou que dela dependem. Nesta abordagem as ações são analisadas a partir da subjetividade do indivíduo que as produz, ou seja, as motivações subjetivas das ações sociais tomam o lugar dos conhecimentos preestabelecidos pelos estudos positivistas (DENHARDT, 2012). Este olhar sobre o sujeito proporciona a inclusão deste como ser pensante, ativo e participativo nos processos complexos da gestão pública. A busca pela eficiência sede espaço para a busca pela compreensão dos agentes sociais.

A partir da fenomenologia a teoria interpretativa da administração pública leva em consideração o objetivo e o subjetivo dos atores investigados, mais ainda, trabalha a relação desse com o objeto estudado. Tem-se que o paradigma racional-instrumental da administração não se adequa a esses estudos, uma vez que não consegue proporcionar a interpretação dos valores dos sujeitos, produzindo resultados com base apenas no objetivo aos indivíduos. Passa-se então a uma proposta de investigação que leve em consideração os valores dos indivíduos e a aplicação desses valores na construção coletiva da administração pública. Tal proposta proporciona uma construção científica mais conectada com

o ambiente de tomada de decisão da administração pública e gera conhecimentos a partir de um paradigma que consegue responder melhor aos anseios dos administradores públicos. De um lado tem-se que as pesquisas na área de administração pública se utilizarão de métodos que levem em consideração, também, a racionalidade subjetiva. De outro, tem-se que o resultado dessas pesquisas incentiva a abertura de esferas de diálogo na prática da gestão pública. Isto implica, ainda, uma nova postura do administrador público, pois estando ciente das complexas subjetividades que englobam suas ações adquire novas possibilidades de gestão e, com elas novas responsabilidades.

O paradigma racional-instrumental aplicado à administração pública também encontra reparos da teoria social crítica. Esta teoria tem formulações que propõem o estudo das tensões entre o objetivo e subjetivo. Estas tensões se manifestam em ações e nas interações entre os sujeitos e entre estes e as organizações. O crítico da Escola de Frankfurt Jürgen Habermas (2012) propõe na teoria do agir comunicativo e entende a esfera pública como um campo de embate dos interesses de indivíduos. Com a redução da esfera pública ocorrida nas últimas décadas, Denhardt (2012) aponta também uma redução do espaço para a manifestação desses interesses, onde prevalecem os “dos superiores hierárquicos das empresas, dos trabalhadores e das profissões, mediados ou administrados pela mídia de massa” (p. 235). Há assim, um espaço cada vez menor na administração pública, como esfera de atuação político-administrativa, tanto como campo de conhecimento, para o debate amplo com os envolvidos e interessados em suas respostas. A teoria social crítica que influencia a teoria crítica das organizações proporciona aos estudos da área de administração pública o arcabouço necessário para uma proposta emancipatória, participativa e democrática.

Ainda mais recente que a teoria social crítica são as teorias da pós-modernidade. Para os pós-modernos a realidade não consegue ser traduzida com a ciência que tem bases históricas em momentos ultrapassados. Os pós-modernistas tentam captar a realidade do caos contemporâneo através da interpretação radical da realidade e da quebra dos paradigmas científicos de arcabouço positivista. Um exemplo que vem ganhando força no debate pós-moderno são os estudos sobre gênero. Paradigmas sociais nesta área estão sendo quebrados diariamente com novas categorizações das orientações sexuais e do entendimento do próprio indivíduo sobre o seu pertencimento a uma ou mais dessas categorias. Os debates pós-modernos contribuem para a formulação de uma administração pública onde as funções do Estado não estejam em

categorias restritas onde se opõem intervenção e liberalização. A administração pública pós-moderna deve caminhar no sentido da promoção de um Estado conciliador das diversidades existentes. Para os pós-modernos, a conciliação entre esses interesses diversos se dá pela dependência mútua, com foco na coletividade.

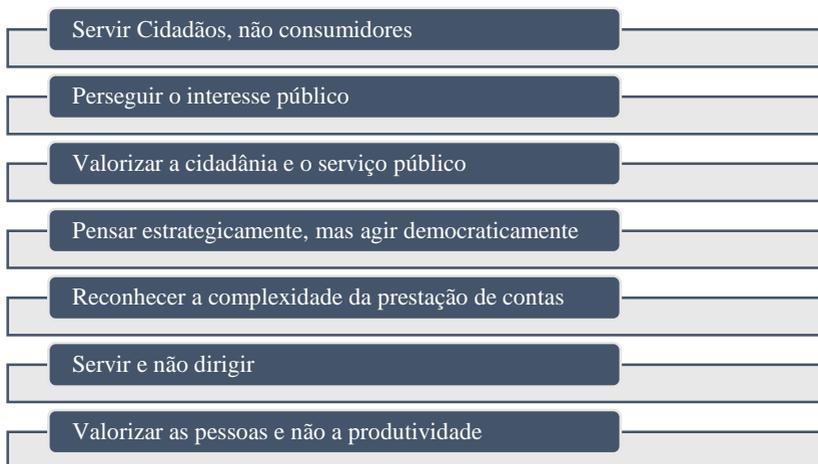
Em alternativa ao gerencialismo e com base nas teorias críticas do século XX, Denhardt (2012) propõe o Novo Serviço Público como forma democrática de gestão. Se no gerencialismo da nova administração pública o Estado proporcionava a arena de debates para os interesses dos governados, no Novo Serviço Público o próprio cidadão deve focar além do seu próprio interesse e ter em mente sempre o interesse público-coletivo. O exercer da cidadania no Novo Serviço Público passa pela aceitação de que prevalece sobre o auto-interesse o interesse coletivo. Isso significa dizer que a cidadania é fortalecida a partir desse entendimento, pois para poder abrir mão de seus interesses os cidadãos deverão se envolver mais com as ações do Estado para compreender também os interesses coletivos. Ao buscar compreender esses interesses coletivos os cidadãos se despertam para a participação e o Estado não pode mais ofertar decisões e políticas públicas encapsuladas e prontas sem a participação coletiva. Surge o fortalecimento das comunidades na formulação de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão.

A comunidade é o núcleo relevante do Novo Serviço Público. Aqui entendida como a reunião de pessoas que compartilham determinados espaços, objetos, interesses e buscam o desenvolvimento desses, a comunidade é central para o desenvolvimento de uma administração pública democrática. Para essa construção é necessário o engajamento dos membros da comunidade no exercício da cidadania. Além disso, a participação nas ações do Estado é fundamental. Para tanto, é necessário que este fomente esta participação, e, para isso, os administradores públicos devem estar preparados para uma nova postura de ação e dialética com a comunidade. A preparação dos administradores públicos pelas escolas de administração tem de buscar a atualização das teorias e oferecer aos administradores públicos em formação a possibilidade de caminhar por novos paradigmas. Novos embasamentos podem formar novos administradores públicos para a construção do Novo Serviço Público na administração pública nacional.

O fundamento do Novo Serviço Público, segundo Denhardt, é a cidadania e a democracia. A democracia, como visto no início desse capítulo, tem a ver com o Estado propiciar a participação da comunidade

e submeter-se à decisão advinda dessa participação. Já a cidadania é o interesse do cidadão em participar da vida político-administrativa do Estado, dando sua opinião, concorrendo a cargos públicos e incentivando os demais a se engajarem na construção coletiva de uma sociedade melhor. Para tanto, Denhardt e Denhardt (2007) expõe sete princípios fundamentais ao Novo Serviço Público para que este seja implementado como prática na administração pública. A figura 2.5 expõe esses princípios que serão tratados detalhadamente a seguir:

Figura 2.5 – Princípios do Novo Serviço Público



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Denhardt (2012)

Ao tratar os usuários como cidadãos ao invés de trata-los como clientes, os servidores públicos focam em fortalecer os elos entre a administração pública e a sociedade. Para Denhardt (2012) esta postura administrativa fomenta a cidadania não como aspecto legal, mas como aspecto moral, incutido na cultura dos componentes da comunidade. Além disso, essa nova estrutura administrativa acaba por aproximar a administração pública dos administrados. O que vai de encontro ao segundo princípio, onde em vez de perseguir respostas rápidas e tomar decisões individuais, o administrador público foca em conciliar o interesse da coletividade perseguindo assim o interesse público

(DENHARDT, 2012). O autor ainda destaca que o propósito do governo é diferente do propósito das organizações privadas o que torna inadequado a utilização das ferramentas da administração empresarial para a tomada de decisão na administração pública.

O terceiro princípio do Novo Serviço Público é o da valorização da cidadania e do serviço público sobre o empreendedorismo. Ao atuar como facilitar do diálogo entre estado e sociedade, o administrador público deixa de guiar consumidores e passa a auxiliar cidadãos no exercício da cidadania e na construção democrática da sociedade. Para Denhardt (2012) isso não significa deixar de lado o pensamento estratégico, mas, como preconiza o quarto princípio, que este pensamento estratégico esteja alinhado a uma ação democrática. Isto significa que o Estado não deve apenas escutar os cidadãos, mas integrá-los ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas (DENHARDT, 2012). O autor ainda aponta a coprodução como forma de fomento de uma cultura comunitária, com a união entre cidadãos e governo na resolução dos conflitos e no atendimento de suas demandas. A coprodução no Novo Serviço Público não visa a redução dos gastos do Estado – embora isso possa ser uma consequência positiva da iniciativa – mas sim a inserção da sociedade nas ações do governo.

A prestação de contas no Novo Serviço Público é complexa, pois não envolve apenas os princípios de mercado – que se centralizam no orçamento público e no atingimento de metas. Neste cenário, os administradores públicos devem levar em consideração a relação democrática com os cidadãos e ir além dos ditames e levar em consideração também as relações morais baseadas na democracia e na participação dos cidadãos. Estas ações demandam um estilo de liderança baseado nos valores comunitários e democráticos. Mais do que ser um dirigente público o administrador deve ter em mente seu papel como servidor, o de servir a comunidade e conciliar seus interesses de forma participativa e democrática. Com isso, a produtividade fica em segundo plano, colocando-se em evidência o cidadão e o servidor, este como agente fomentador da cultura democrática e aquele com peça chave à construção comunitária (DENHARDT, 2012).

O Novo Serviço Público se empenha assim em formar mecanismos de controle democrático através do engajamento cívico e da mudança na postura dos gestores públicos. Essas transformações visam uma nova forma da resolução dos problemas públicos, onde a governança corporativa seja aprimorada para uma governança democrática

envolvendo o maior número de cidadãos quanto possível. A aplicação desses pressupostos nas comunidades e organizações fomenta a dialética, a interação entre as partes para a construção coletiva. Esse choque com o paradigma mercadológico racional-instrumental é essencial para a formulação de novos governos onde o foco do agir seja a população e seus interesses na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

“O que observamos não é a natureza em si, mas a natureza exposta ao nosso método de questionamento.”

Werner Karl Heisenberg

O presente capítulo delimita e expõe os procedimentos metodológicos que foram seguidos para a construção dos resultados e, sobretudo o atingimento dos objetivos propostos e exposição dos dados com caráter científico. Para Demo (1983) a construção do conhecimento não acontece só pelos estudos científicos, mas os cientistas empreendem esforços para a separação entre o lúdico e o compreensível. Para esta separação faz-se necessário uma demarcação científica, que será explicitada ao longo de todo esse capítulo.

O avanço em estudos para além do senso comum, para além dos modelos de gestão praticados nas universidades federais brasileiras, que tem por base – como visto – os princípios e os norteadores teóricos da própria administração pública brasileira, torna-se importante para que sejam estabelecidas proposições para a construção de uma gestão universitária democrática. A revisão da literatura realizada a partir dos termos estabelecidos pelo autor foi aprimorada no estudo após a qualificação do mesmo. Ainda assim, verificou-se, conforme o protocolo de revisão da literatura constante no apêndice 2; que há poucos estudos acerca do tema gestão universitária democrática. Os estudos encontrados, invariavelmente, tratam este tema por um viés mais pedagógico/andragógico, ou seja, da democracia enquanto construção escolar, de ensino, com a participação de pais e estudantes. Não é o caso desta pesquisa, cujo método foi estabelecido para propor uma nova gestão, limitando-se à esta enquanto manifestação da administração nas universidades federais de Santa Catarina.

A ferramenta principal para obter as respostas do problema de pesquisa e alcançar os objetivos específicos foram as entrevistas semiestruturadas com os reitores, pró-reitores e representantes da comunidade universitária – docentes, TAE e discentes. Estes foram estabelecidos, para este estudo, como pessoas chaves para os processos deliberativos democráticos da instituição. Para além das entrevistas, e a partir delas, foram selecionados alguns dados secundários, sobretudo documentos legais institucionais e da própria legislação federal para

estabelecer relação entre administração pública federal, universidade federal, espaços democráticos e legislação. Ainda, tem-se que a análise dos dados, sob o ponto de vista da teoria crítica da administração, tendo como pano de fundo a sociologia, a teoria do estado e a filosofia, traz à presente pesquisa um caráter de instrumento apto ao incentivo de novas posturas administrativas nas universidades e novos avanços teóricos para o campo.

As entrevistas realizadas e as lacunas teóricas encontradas possibilitaram a construção das respostas da pergunta de pesquisa - *quais os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática no contexto da educação superior pública brasileira?* – de foram que não fornece somente auxílio e caminhos para um problema prático – de melhorar a participação democrática nas universidades, mas também um pequeno suporte teórico para influenciar futuros estudo. Assim, passar-se-á a descrição mais detalhada dos caminhos percorridos durante a pesquisa para o alcance dos objetivos e construção das considerações finais.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A caracterização da pesquisa inicia-se com a delimitação de suas concepções filosóficas. Neste sentido, é importante estabelecer a relação do pesquisador com o objeto. Sendo servidor TAE e doutorando da UFSC, e ainda tendo o objetivo de se tornar docente e dirigente da Instituição, o estudo adquiriu os atributos de uma pesquisa reivindicatória e participatória (CRESWELL, 2010). Isso significa que o pesquisador buscou compreender e modificar o seu próprio habitat profissional e esta postura implica, de forma direta, no tipo de pesquisa escolhido (CRESWELL, 2014). Além de ser reivindicatória e participatória a pesquisa também mostrou atributos de um estudo construtivista social, quando busca nos sujeitos entrevistados a compreensão da complexidade do ambiente das universidades federais. Acerca da concepção construtivista Creswell (2010) pondera que:

“Os construtivistas sociais defendem suposições de que os indivíduos procuram entender o mundo em que vivem e trabalham. Os indivíduos desenvolvem significados subjetivos de suas experiências, significados dirigidos para alguns objetos ou coisas.

Tais significados são variados e múltiplos, levando o pesquisador a buscar a complexidade dos pontos de vista em vez de estreitá-los em algumas categorias ou ideias. O objetivo da pesquisa é confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação a qual está sendo estudada. As questões tornam-se amplas e gerais, para que os participantes possam construir os significados de uma situação caracteristicamente baseada em discussões ou interações com outras pessoas. Quanto mais aberto o questionamento, melhor, enquanto o pesquisador ouve atentamente o que as pessoas dizem ou fazem nos ambientes em que vivem.” (CRESWELL, 2010, p. 31).

A presente pesquisa, fez uso dessa concepção de construtivista social ao escutar os gestores e representantes da comunidade universitária para construir seus resultados. A complexidade dos pontos de vista, expostas por Creswell (2010), foram exploradas nas respostas de diferentes participantes da gestão e dos diferentes representantes da comunidade universitária. A partir dos significados desses indivíduos (CRESWELL, 2010) das universidades federais de Santa Catarina foram construídas as discussões, tratadas, mais adiante, como resultados da pesquisa. Para além do construtivismo social a partir dos entrevistados o pesquisador também estabeleceu uma crítica política e econômica aos sistemas vigentes na administração pública brasileira da qual fazem parte as autarquias federais que, por sua vez, compreendem as universidades federais. A partir dessa crítica pode-se identificar outra concepção filosófica da pesquisa, a reivindicatória e participatória, que é assim definida por Creswell (2010):

“Uma concepção reivindicatória e participatória defende que a investigação de pesquisa precisa estar interligada à política e à uma agenda política. Por isso, a pesquisa contém uma agenda de ação para a reforma que pode mudar as vidas dos participantes, as instituições nas quais os indivíduos trabalham ou vivem e a vida do pesquisador. Além disso, precisa-se tratar de questões específicas, relacionadas a importantes questões sociais atuais, como capacitação, desigualdade, opressão, dominação, supressão e alienação. O pesquisador com frequência começa com uma dessas questões como ponto focal

do estudo. Essa pesquisa também assume que o investigador vai proceder colaborativamente, de modo a não marginalizar ainda mais os participantes como um resultado da investigação. Nesse sentido, os participantes podem ajudar a planejar as questões, a coletar os dados, a analisar as informações ou a colher as recompensas da pesquisa. A pesquisa reivindicatória proporciona uma voz a esses participantes, elevando sua consciência ou sugerindo uma agenda de mudança para melhoras suas vidas. Torna-se uma voz unida para a reforma e a mudança.” (CRESWELL, 2010, p. 32).

A ligação entre agenda política e pesquisa parece supervalorizar alguns pontos além do texto. As críticas ao neoliberalismo e às posturas públicas a partir da Reforma do Estado brasileira, constantes nos capítulos anteriores, parecem estar deslocadas, mas são imprescindíveis para a compreensão das discussões e das proposições do estudo. Os entrevistados, corroborando com essa concepção filosófica de pesquisa, foram protagonistas na construção do resultado. Das respostas surgiram dúvidas dos entrevistados e do pesquisador. Essas reflexões, construídas pela interação do pesquisador com os entrevistados, durante as entrevistas, geraram centelhas que foram expostas no capítulo dedicado às discussões. Assim, sem a pretensão de ser um manual de gestão universitária democrática para as universidades federais, a pesquisa expõe algumas proposições para incentivar a reflexão e ação desses atores.

O segundo ponto é o estabelecimento do tipo de pesquisa. No estudo em tela foram utilizadas diferentes ferramentas – entrevistas, análise documental e análise bibliográfica – para compreender a constituição da administração pública brasileira frente à teoria crítica da administração e da administração pública, as manifestações da gestão universitária e, sobretudo, para construir uma proposta de gestão universitária democrática. Essas diferentes formas de ler o campo pesquisado, para que o pesquisador se aprofunde nos problemas pesquisados, é característica peculiar à pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2010). Neste tipo de pesquisa o papel do pesquisador é primordial para a construção das análises e resultados, o que traz às conclusões um aprofundamento do problema e uma resposta mais completa sobre o caso estudado.

Por fim, neste subcapítulo, será exposta a estratégia de investigação predominante no estudo. Neste sentido, optou-se por realizar um estudo multicase, estabelecendo critérios de comparação para

analisar as duas diferentes instituições pesquisadas, mas também provendo análises conjuntas dos dois casos, dada as semelhanças de respostas em diferentes ambientes (YIN, 2015). Yin (2015) aponta que a utilização de mais de um caso diminui o ceticismo científico e melhora a qualidade dos resultados. O estudo de caso se mostrou uma estratégia adequada para investigar o problema proposto e alcançar o objetivo principal do estudo. Os estudos de caso, para Creswell (2010), “são uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos” (p. 38). Adiante, serão apresentados, em detalhes, os modos pelos quais os estudos de caso foram realizados a partir dessa estratégia de investigação.

3.1.1 Quanto às concepções filosóficas da pesquisa

O estudo se caracteriza como construtivista quando o pesquisador busca nos sujeitos o ponto de vista sobre o qual analisará os problemas da pesquisa. Para Creswell (2014) o pesquisador, numa perspectiva construtivista (ou construtivista social) busca compreender os significados subjetivos da interação entre sujeitos e objeto pesquisados. Esses significados “não estão [...] estampados nos indivíduos, mas são formados pela interação com outras pessoas (daí o construtivismo social) e por normas históricas e culturais” (CRESWELL, 2010, p. 31). Por isso, segundo o autor, é importante que o pesquisador identifique seu envolvimento com o objeto de pesquisa, pois suas interpretações estarão permeadas por suas vivências e suas histórias.

Sob o ponto de vista construtivista, a presente pesquisa foi construída a partir das entrevistas com os sujeitos pertencentes às três classes da comunidade universitária da UFFS e da UFSC: docentes, TAE e discentes. Esses sujeitos serão melhor identificados no item específico mais adiante. No entanto, cabe ressaltar que a visão desses indivíduos sobre os questionamentos apresentados acerca do objeto foi elementar para a construção dos resultados e as conclusões da pesquisa (CRESWELL, 2010). Mas essa não é a única concepção filosófica presente nesta pesquisa, uma vez que o objeto de pesquisa - gestão universitária democrática - e a natureza das instituições são de grande

complexidade, há componentes que a caracterizam, também, como reivindicatória.

A concepção reivindicatória e participatória, segundo Creswell (2010), que é uma das concepções filosóficas norteadoras da presente pesquisa tem forte característica política quando busca uma reforma, uma mudança, da agenda política. Neste caso estudado tal concepção fica evidenciada no suporte teórico em autores como Denhardt, Paes de Paula e Tenório, bem como em expoentes sociais como Habermas e Rawls, e teóricos do estado e filósofos, como Locke, Hobes, Rousseau, Platão e Aristóteles. Ao se posicionar sobre o estudo da democracia no ambiente da gestão universitária a presente pesquisa, naturalmente, acaba por percorrer temas políticos e abraçar, desta forma, a concepção filosófica reivindicatória e participatória.

3.1.2 Quanto ao tipo de pesquisa

A presente pesquisa fez uso de diferentes concepções filosóficas e variados métodos para a coleta e interpretação dos dados, objetivando compreender as práticas deliberativas da UFSC e da UFFS. Essas características enquadraram o estudo como sendo de natureza qualitativa (CRESWELL, 2010). A pesquisa foi desenvolvida no ambiente natural de atuação dos sujeitos pesquisados, sendo as entrevistas realizadas nas dependências das instituições. Além de terem sido realizadas dentro dos ambientes de trabalho também o foram durante o horário de expediente. Esta opção foi tomada para que os sujeitos permanecessem conectados com o ambiente universitário e suas realidades acadêmicas e profissionais. Esta conexão dos atores com o ambiente natural também é característica de uma pesquisa qualitativa.

A opção por este tipo de pesquisa – qualitativa – foi importante para desvendar a complexidade do tema/problema, uma vez que dada as peculiaridades dos sujeitos analisados e das instituições pesquisadas poderiam ser melhor explicadas por esta tipologia (CRESWELL, 2010; FLICK, 2009). Essa opção do pesquisador tem fundamento no próprio objetivo do estudo, que não tentou produzir resultados replicáveis, mas sim que esses sejam compreensíveis e fomentem novas possibilidades na gestão das universidades federais brasileiras e de outras instituições de ensino.

Nesta pesquisa o papel do pesquisador foi fundamental, pois sua inserção no ambiente pesquisado fez com que a entrada em campo para contato com os sujeitos pesquisados não sofresse com os obstáculos da aclimação (CRESSWEEL, 2010). Os espaços onde foram realizados os estudos eram de conhecimento do pesquisador e a análise dos dados contou com uma interpretação conectada com a realidade pesquisada. Desta forma, a tarefa de ir à campo não sofreu com a falta de conhecimento do ambiente, o que auxiliou na obtenção das respostas pretendidas e fez com que os sujeitos pesquisados se sentissem confortáveis com a presença do pesquisador. Esta conexão entre pesquisador, objeto e realidade institucional também é uma característica da pesquisa qualitativa, e a coleta, análise e interpretação dos dados foram feitas a partir de ferramentas que permitam a manutenção do caráter qualitativo da pesquisa (CRESSWEEL, 2010; FLICK, 2009; YIN, 2005).

Cabe ressaltar, ainda, que foram utilizados no presente estudo gráficos, quadros e tabelas com dados numéricos e estatísticos da UFSC e da UFFS, bem como dos sujeitos pesquisados. No entanto, essas exposições foram descritivas, sem a intenção – ou pretensão – de que fossem produzidos dados estatísticos que pudessem caracterizar a pesquisa como qualitativa-quantitativa. Assim, essas descrições figuram de forma secundária no presente estudo, mas são importantes para a aproximação entre os dados empíricos e documentais obtidos na pesquisa, a realidade institucional, o problema e o leitor.

3.1.3 Quanto às estratégias de investigação

A pesquisa empírica foi realizada nas duas universidades federais de Santa Catarina – UFSC e UFFS – e cada uma delas foi investigada separadamente, o que caracteriza o estudo, quanto às estratégias de investigação como um estudo de caso (YIN, 2015). Estas instituições serão elencadas no próximo subcapítulo e o resultado obtido em cada uma delas foi tratado separadamente e reunidos nas considerações finais. Yin (2015) ainda define o estudo de caso como a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de sua realidade, o que aconteceu, de fato, na presente pesquisa, uma vez que buscou compreender a gestão democrática dentro da gestão universitária. O que vai ao encontro do que diz Creswell (2010), ao definir o estudo de caso como uma estratégia de

investigação onde o pesquisador explora, em profundidade um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos ou organizações.

As duas instituições estudadas, por terem características peculiares que serão apresentadas mais adiante, se caracterizam também por serem dois casos de estudo. Esses dois casos, da UFFS e da UFSC, foram tratados de forma agrupada, juntos, o que é característica de um estudo multicase. Para a presente pesquisa as definições de Robert Yin (2015) foram fundamentais para a construção das estratégias de investigação. Para este estudo, a seleção da estratégia de investigação como estudo de caso levou em consideração o que aponta Yin (2015):

“[...] O estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando; os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes; [...] A investigação do estudo de caso: enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado; conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado; beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise dos dados.” (YIN, 2015, p. 17)

A tradução de Yin (2005) para essa pesquisa coloca o fenômeno da participação democrática da comunidade universitária nos casos da UFFS e UFSC como base para compreensão do objeto da gestão universitária democrática. Por se tratar de um fenômeno contemporâneo e complexo, acabou por gerando nas discussões, acima de tudo, pontos de interesse. Esses pontos de interesse – apresentados no capítulo das discussões – são mais facilmente identificáveis do que os dados advindos da pesquisa. Por fim, tem-se que o estudo, utilizando as mesmas palavras de Yin (2005), se beneficiou da teoria crítica da administração e das ciências sociais como norteadoras da coleta e análise dos dados.

Por se tratar de duas diferentes instituições – UFSC e UFFS – a pesquisa se caracteriza como um estudo multicase. A partir dessa estratégia de investigação foram feitos dois estudos de caso, um em cada universidade, mas os resultados foram tratados de forma conjunta, agrupados na construção das discussões e das considerações finais. Yin (2005) aponta algumas características inerentes aos estudos multicase, ou de casos múltiplos, seguindo a “lógica da replicação” (p. 60). Assim,

aponta que a seleção dos casos deve ser feita de forma cuidadosa para que cada caso: “[...] a) possa predizer resultados similares (uma replicação literal) ou b) possa produzir resultados contrastantes, mas para razões previsíveis (uma replicação teórica).” (YIN, 2005, p. 60) A seguir, serão apresentadas as duas universidades pesquisadas e os sujeitos entrevistados. Assim, tentou-se evidenciar suas similaridades e seus contrastes como casos selecionados.

3.2 INSTITUIÇÕES E SUJEITOS DE PESQUISA

As duas instituições escolhidas para serem pesquisadas se justificam tanto pelo que as difere como pelo que as aproxima. Tanto a Universidade Federal de Santa Catarina, com sede em Florianópolis, quanto a Universidade Federal da Fronteira Sul, com sede em Chapecó, são as únicas duas universidades federais do estado de Santa Catarina. Com sede no litoral catarinense a UFSC tem quase 60 anos desde sua fundação e conta com cinco campi e mais de 50 mil pessoas envolvidas, entre docentes, técnicos e discentes. Já a UFFS, que fica situada na importante região agrícola do Oeste Catarinense, tem apenas 9 anos de história e já “nasceu” multi-*campi* e com presença nos três estados da Região Sul. No primeiro subcapítulo que segue serão explicitadas as peculiaridades de cada uma dessas universidades.

Nas instituições pesquisadas também foram escolhidos sujeitos-chave para o relacionamento entre gestão e democracia. Em ambas as instituições as estruturas de interesse da pesquisa são semelhantes e isso permitiu uma comparação dos dois casos. Os sujeitos foram subdivididos entre participantes da gestão e representantes da comunidade acadêmica.

Os sujeitos participantes da gestão se situam todos no nível estratégico das instituições. Ou seja, fazem parte do auto escalão de gestão e tem poder de participação ativa nos processos de tomada de decisão de suas importantes áreas de atuação. Essas áreas foram escolhidas justamente por serem vitais para a implementação de uma gama de políticas públicas voltadas a todos os integrantes da comunidade universitária.

Além dos sujeitos participantes da gestão foram também entrevistados os representantes das categorias componentes da comunidade acadêmica. Neste estudo a comunidade acadêmica foi

definida como sendo o conjunto de pessoas formada por três categorias: docentes, TAE e discentes. A escolha desses representantes se deu em virtude de sua posição de defesa dos interesses das categorias que representam. Essa defesa é parcela importante da democracia, construída por meio das tensões entre diferentes interesses – como visto no capítulo dedicado ao tema.

3.2.1 Instituições estudadas

As duas universidades federais do estado de Santa Catarina, que compreendem o universo das instituições analisadas na presente pesquisa, estão situadas em diferentes regiões do estado, com particularidades socioeconômicas que enriqueceram as análises. Enquanto que a UFSC tem seu principal campus e sua sede administrativa na cidade de Florianópolis, a UFFS tem sua sede na cidade de Chapecó, localizada na Região Oeste. O quadro 3.1 faz uma sucinta comparação entre as duas instituições, que, em seguida, são explanadas de forma detalhada.

Quadro 3.1 – Instituições pesquisadas.

Dados sobre	UFFS	UFSC
Ano de fundação	2009	1960
Total de discentes (graduação e pós-graduação)	8.578	46.436
Total de servidores TAE	690	3.194
Total de servidores Docentes (estatutários)	762	2.320
Orçamento anual 2017	R\$ 232.294.781,00	R\$ 1.145.366.394,49

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do relatório UFSC em números 2017 (UFSC, 2018) e dos dados do relatório UFFS em números 2017 (UFFS, 2018).

A opção por essas duas instituições como casos da pesquisa levou as limitações de tempo e espaço em conta, mas, sobretudo, a relação entre pesquisador e objeto. Por ser servidor TAE e acadêmico de doutorado da UFSC e por ter estreita relação com servidores docentes e TAE da UFFS a pesquisa se tornou oportuna nessas duas instituições. Além desta

ambientação do pesquisador, que lhe garantiu trânsito entre os sujeitos e facilitou o acesso aos documentos pesquisados, a opção pelas duas universidades federais de Santa Catarina também levou em consideração as peculiaridades de cada uma delas.

As duas instituições serão apresentadas mais adiante, no capítulo dos resultados, onde serão expostos os detalhes de cada uma delas no que diz respeito ao objeto desse estudo. Contudo, há de se destacar neste ponto os critérios para a sua escolha. Em primeiro lugar poder-se-ia ter um estudo valioso e frutífero somente com o aprofundamento do objeto dentro da UFSC. No entanto, pela facilidade de acesso e pelo enriquecimento dos resultados do estudo, optou-se pela inclusão da UFFS. Esta inclusão levou em conta tanto os aspectos que distanciam as duas universidades quanto os aspectos que as aproximam.

As características que unem as duas instituições são muitas. Dentre elas o fato de as duas serem universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e terem uma estrutura de funcionamento – que será vista no capítulo de resultados – muito parecida. Já os aspectos que as distanciam são o tempo de atuação das duas universidades, pois a UFSC tem mais de seis décadas de existência, enquanto que a UFFS está prestes a completar a sua primeira década. Também as características socioeconômicas das cidades onde estão localizadas as suas reitorias. Enquanto que Florianópolis (sede da UFSC) tem como principais atividades econômicas o comércio e os serviços e está localizada no litoral de Santa Catarina, Chapecó (sede da UFFS) tem como principal atividade econômica a indústria do agronegócio e se situa na região oeste do Estado.

Os dois públicos diferentes objetivaram uma comparação do objeto em dois casos distintos, mas que nutrem relação para que fossem analisados conjuntamente. Com sujeitos e realidades diferentes as duas instituições enriqueceram a pesquisa com dados particulares para a construção dos resultados. Esses dados foram obtidos através da pesquisa documental como fonte secundária, mas, de maneira mais importante tendo os sujeitos como fontes primárias de informação. Esses sujeitos serão elencados e apresentados no subitem que segue.

3.2.2 Sujeitos da pesquisa e outras fontes dados

Os sujeitos entrevistados como fonte primária de dados para este estudo foram divididos em dois grupos: participantes da gestão e representantes da comunidade universitária. Primeiramente é importante destacar o porquê de os reitores e pró-reitores das duas instituições, escolhidos como sujeitos da pesquisa, não serão aqui chamados de representantes da gestão. Esta nomenclatura não foi adotada porque esses sujeitos de pesquisa foram escolhidos por critérios do pesquisador, e não por decisão da gestão das universidades. Assim, os reitores e pró-reitores escolhidos podem não ser os que seriam indicados pela gestão ou, ao contrário, serem os porta-vozes das universidades das quais fazem parte, mas não são, para este estudo, representantes da gestão. Por outro lado, os representantes da comunidade acadêmica foram eleitos por seus pares para representar seus interesses, como será detalhado nas linhas que seguem.

Os critérios de seleção dos sujeitos de pesquisa levaram em conta alguns fatores, dos quais destacam-se: nível de atuação e relação com a comunidade universitária. O nível da atuação ficou restrito ao nível estratégico. Ainda que os processos democráticos demandem, por certo, o envolvimento dos três níveis organizacionais (operacional, tático e estratégico) o foco da pesquisa foi avaliar, tanto da parte da gestão quanto da comunidade acadêmica, as ações que estão sendo tomadas para promover uma gestão democrática. Compreenderam os participantes da gestão os sujeitos apresentados no quadro 3.2:

Quadro 3.2 – sujeitos pesquisados – participantes da gestão

UFSC	Reitor
	Pró-Reitor de Graduação
	Pró-Reitora de Pós-Graduação
	Pró-Reitor de Administração
	Pró-Reitora de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
	Pró-Reitor de Assuntos Estudantis
UFFS	Reitor
	Pró-Reitor de Planejamento
	Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação
	Pró-Reitor de Graduação
	Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura
	Pró-Reitor de Gestão de Pessoas
	Pró-Reitor de Assuntos Estudantis

Fonte: elaborado pelo autor.

Os representantes da comunidade universitária também foram selecionados pelos mesmos critérios similares: nível de atuação; existência de órgão de representatividade. Para atender ao critério de nível de atuação a pesquisa foi centrada no presidente dos diretórios centrais de estudantes das duas instituições. Assim, em nível de estudantes de graduação, foram excluídos das pesquisas, por exemplo, os diretórios acadêmicos dos cursos. Por se entender que os DCE só representam os estudantes de graduação também foi incluído como sujeito de pesquisa o presidente da APG da UFSC. Aqui cabe destacar que a UFFS não conta com a Associação de Pós-Graduandos local, o que não prejudicou os resultados da pesquisa, uma vez que os relatos do representante da APG da UFSC contribuíram para a construção dos resultados.

Além dos estudantes foram representadas no presente estudo as duas carreiras dos servidores das universidades: os técnico-administrativos em educação (TAE) e os docentes. Como representantes dos TAE foram entrevistados os presidentes dos sindicatos da categoria nas duas instituições. Esses sindicatos foram escolhidos por representar o maior número de indivíduos da categoria e não ter restrição sobre a participação desses indivíduos. Assim, não foram levados em consideração para o estudo os representantes – havendo ou não – de sindicatos de técnicos de nível superior ou outros que tivessem restrição de participação. Com os servidores docentes seguiu-se o mesmo caminho. Na UFSC dois órgãos atuam como representatividade dos servidores docentes: APUFSC Sindical e Seção Sindical ANDES/UFSC. Para essa pesquisa, de acordo com os critérios estabelecidos de maior representatividade, o sujeito selecionado fora a APUFSC Sindical. Já na UFFS ouviu-se o presidente da Seção Sindical ANDES/UFFS, único sindicato que representa a categoria docente na instituição. Assim, buscou-se a participação dos representantes de cada uma dessas categorias, conforme o quadro 3.3:

Quadro 3.3 – sujeitos pesquisados – representantes da comunidade acadêmica

UFSC	Presidente do Diretório Central dos Estudantes (DCE/UFSC)
	Representante da Associação de Pós-Graduandos (APG/UFSC)
	Presidente do Sindicato de Trabalhadores em Educação das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina (SINTUFSC)

	Presidente da Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina (APUFSC)
UFFS	Presidente do Diretório Central dos Estudantes (DCE/UFFS)
	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores(as) Técnico-Administrativos em Educação de Universidades Federais nas cidades de Chapecó, Estado de Santa Catarina, Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, Estado do Rio Grande do Sul, Laranjeiras do Sul e Realeza, Estado do Paraná (SINDITAE/UFFS)
	Presidente da Seção Sindical dos Docentes da UFFS vinculada à Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES/UFFS)

Fonte: elaborado pelo autor.

Além das entrevistas como fontes primárias de dados, surgiram dessas conversas com os sujeitos de pesquisa a necessidade de análise de alguns documentos. Esses documentos foram de variados tipos e serão apresentados de forma detalhada no capítulo de resultados. Porém, cabe destacar que essa busca documental encontrou elementos do objeto de estudo – a gestão universitária democrática – em atas de reuniões de conselhos, registros de assembleias, resoluções internas, portarias e outros documentos não sigilosos. Esta análise documental teve como objetivo enriquecer a construção dos resultados e confrontação dos dados relatados pelos sujeitos pesquisados com a realidade institucional. Cabe destacar que, muitos desses documentos foram indicados pelos próprios entrevistados. Por fim, a análise das entrevistas e dos documentos da UFSC e da UFFS foram traduzidas com a utilização das categorias de análise da pesquisa que serão expostas a seguir.

3.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE

A partir das proposições teóricas expostas no capítulo 2 foram elaboradas categorias e fatores de análise para que fosse possível compreender melhor o problema e explicar melhor as soluções propostas. Essas categorias e, por conseguinte, os fatores de análise, também

mantiveram a relação direta com os objetivos da pesquisa. Sobretudo no que tange ao objetivo específico b), que buscou *identificar a estrutura e dinâmica organizacional da UFFS e da UFSC, a partir dos processos eleitorais e dos espaços regulares onde ocorre (ou deveria ocorrer) a participação democrática*. Quanto aos fatores de análise, passe-se a discorrer sobre as proposições teóricas que influenciaram nas suas composições. Estas teorias são aquelas apresentadas na última parte da fundamentação teórica e correspondem à Paes de Paula (2005), Tenório (2008; 2013) e Denhardt (2012).

Nas críticas de Tenório (2008; 2013) foram buscados o subsídios para analisar as estruturas, as dinâmicas e as falas dos sujeitos entrevistados a partir da proposta do autor de reconceituar a administração com vistas a uma gestão social. A partir dessa reconceituação foi formulada a categoria de análise que se dedicou à **cadeia de influências das teorias da administração de negócios na gestão universitária** e dentro dessa categoria se materializa em dois fatores de análise: legislação federal e normativas internas e órgãos de controle internos e externos. Esses fatores de análise foram traduzidos no capítulo de resultados quando apresentados os elementos presentes na gestão universitária da UFFS e da UFSC que podem ser caracterizados dentro da corrente principal da administração. A identificação desses elementos contribuíram para as proposições de mudança na gestão e a construção de uma nova perspectiva de análise para a administração universitárias.

A partir de Paes de Paula (2005) foram elaborados os fatores de análise concernentes à participação. A autora se debruça sobre o tema ao analisar as propostas de democracia direta, sobretudo nas administrações municipais (PAES DE PAULA, 2005). Assim, os fatores de análise **participação da comunidade em relação às Instituições, fatores que contribuem/prejudicam a participação e participação da comunidade em relação às Pró-Reitorias** buscaram identificar elementos a partir dos escritos de Paes de Paula (2005). Esses elementos são precisamente as formas de participação que ocorre dentro das dinâmicas e estruturas organizacionais da UFSC e da UFFS.

Já as categorias de análise espaços democráticos estabelecidos e influências internas e externas para os processos democráticos foram estabelecidas a partir dos princípios do Novo Serviço Público de Denhardt (2012). Nestas categorias foram decifradas as dinâmicas e estruturas dos espaços democráticos da UFFS e UFSC. Essas dinâmicas foram esclarecidas na ocupação dos Conselhos Universitários, das Câmaras

Superiores e dos Colegiados e, ainda, nos processos eleitorais das duas universidades. As considerações dos sujeitos de pesquisa obtidas com as entrevistas semiestruturadas – e com a utilização dos dados secundários (explicados mais adiante em subcapítulo próprio) – foram analisadas a partir dessas categorias de análise. O quadro 3.4 apresenta os objetivos específicos e as categorias de análise a eles relacionadas, bem como os fatores de análise que estão compreendidos nessas categorias.

Quadro 3.4 – Objetivos específicos, categorias e fatores de análise

Objetivo específico	Categoria de análise	Fator de análise
a) Investigar as lacunas e contradições que perpassam as teorias da administração pública, que incidem na formação da gestão universitária;	Cadeia de influências das teorias da administração de negócios na gestão universitária	Legislação federal e normativas internas.
		Órgãos de Controle internos e externos.
b) Identificar a estrutura e dinâmica organizacional da UFFS e da UFSC, a partir dos processos eleitorais e dos espaços regulares onde ocorre (ou deveria ocorrer) a participação democrática;	Participação democrática da comunidade universitária;	Participação da comunidade em relação às Instituições.
		Participação da comunidade em relação às Pró-Reitorias.
		Fatores que contribuem/prejudicam a participação.
	Espaços democráticos estabelecidos;	Ocupação e representação no Conselho Universitário, nas Câmaras Superiores e nos Colegiados.
	Influências internas e externas para os processos democráticos;	Processos eleitorais para gestores.
c) Propor subsídios teórico-práticos que contribuam para o desenvolvimento de uma gestão		

universitária democrática;		
-------------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apresentadas as categorias de análise faz-se necessário apresentar as técnicas de coleta, tratamento e análise de dados que foram utilizados, a partir dessas categorias, para a construção dos resultados. Estas técnicas levaram em consideração a natureza qualitativa da pesquisa, dando ênfase nos relatos e nos documentos. O capítulo seguinte se dedica a detalhar as técnicas utilizadas para a compreensão do caminho metodológico percorrido nesse estudo.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A principal fonte de dados foram as entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa. Elas foram fundamentais para a resposta do problema de pesquisa e na construção das conclusões desse estudo. Em paralelo às entrevistas foram compilados os documentos institucionais relevantes indicados pelos dados obtidos no campo de pesquisa. A forma como foram estruturadas e os caminhos metodológicos serão apresentados nesse capítulo.

Os dados coletados foram submetidos a simples tratamento para sua tradução e melhor apresentação. O tratamento se restringiu à transcrição das entrevistas e a compilação dos documentos. Na transcrição das entrevistas tomou-se o cuidado de passar ao texto todas as palavras proferidas pelos entrevistados. Esse mesmo cuidado também foi tomado na compilação dos documentos onde tentou-se contextualizar cada um dos textos trazidos. Esses caminhos e as formas utilizadas para realizar os tratamentos serão expostos no segundo subitem desse capítulo de forma a detalhar os procedimentos adotados para este estudo.

Após o tratamento dos dados foram realizadas as análises para a construção dos resultados e das conclusões. Essas análises foram realizadas a partir de

3.4.1 Técnicas de coleta e tratamento dos dados

A coleta de dados para este estudo de casos foi realizada por meio de entrevistas e, a partir dessas, documentos organizacionais da UFFS e UFSC. O processo de coleta de dados envolveu o aceite dos participantes em participar da pesquisa e a autorização para que suas considerações fossem utilizadas na constituição das discussões ou resultados dessa pesquisa. Além disso, houve o cuidado no momento de transcrever as entrevistas para refletir o que expressaram os entrevistados e também na busca dos documentos mencionados por esses. Assim, traça-se um panorama do que foi realizado na coleta de dados e a base metodológica utilizada.

Os roteiros de entrevistas foram divididos em quatro categorias: reitores (apêndice 3), pró-reitores com câmara de graduação (apêndice 1), pró-reitores sem câmara de graduação (apêndice 2) e representantes das comunidades universitárias (apêndice 4). O número de perguntas não variou muito, sendo dois deles com 20 questões e outros dois com 19 questões. A variação se deu pelas especificidades dos grupos de entrevistados, mas em geral, como as perguntas orbitam um tema inerente a todos os grupos, as perguntas formam as mesmas. A grande variação ocorreu no tempo de entrevista. Enquanto a menor delas teve duração de menos de quinze minutos a maior teve duração aproximada de uma hora e meia. Essa grande variação de tempo teve relação, sobretudo, com o tempo de ocupação do cargo, onde, em geral, os mais antigos nos cargos utilizavam-se de muito mais texto a cada resposta.

As transcrições das entrevistas renderam a quantidade de 150 páginas. A variação no número de páginas, logicamente, acompanhou o tempo de entrevista, sendo que as menores transcrições tiveram quatro páginas e as maiores onze. Para que fossem mantidos o anonimato, de acordo com o modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (apêndice 5), foi criada uma codificação para os entrevistados, que neste estudo serão tratados como respondentes. Esses foram numerados de um a vinte de acordo com a data da entrevista. Assim, a lógica na numeração não leva em conta a instituição ou o grupo de entrevistados. O entrevistado 1 pode ser, hipoteticamente, o reitor da UFSC, e o entrevistado 2, também hipoteticamente, o representante do DCE da UFFS. Além disso, o nome respondente é comum de dois, o que impediu de identificar o gênero do entrevistado. Por fim, foram ocultadas das transcrições utilizadas os nomes de pessoas, políticas institucionais e

órgãos que pudessem identificar o entrevistado. Tudo isso impossibilita a identificação desses sujeitos ao longo do texto.

A formulação do instrumento de pesquisa levou em consideração os cuidados teóricos e práticos. Do ponto de vista dos cuidados teórico-metodológicos recorreu-se aos conceitos de Flick (2009) que utilizou os métodos em seus estudos na área da saúde. Desta forma optou-se por mesclar elementos da entrevista centrada no problema – gestão universitária democrática – e da entrevista com especialistas – sujeitos elencados anteriormente (gestão e representação da comunidade universitária). A entrevista centrada no problema é uma teoria de Andreas Witzel (2000) que busca centralizar os questionamentos em questões amplas sobre algum problema social relevante – como é o caso da democracia na gestão das universidades federais estudadas. Segundo Flick (2009) a entrevista centrada no problema:

“[...] é caracterizada por três critérios centrais: *centralização no problema* (ou seja, a orientação do pesquisador para um problema social relevante); *orientação ao objeto* (isto é, que os métodos sejam desenvolvidos ou modificados com respeito a um objeto de pesquisa); e, por fim, *orientação ao processo* (no processo de pesquisa e no entendimento do objeto).” (FLICK, 2009, p. 154)

O roteiro de entrevista foi todo elaborado com foco no problema e no objeto da pesquisa, mas, como dito, também foram utilizados os elementos da entrevista com especialista. Este tipo de entrevista é definido por Meuses e Nagel (2009) “como um método empírico de pesquisa qualitativa desenhado para explorar o conhecimento de especialistas” (“*as a method of qualitative empirical research, designed to explore expert knowledge*”) (MEUSES; NAGEL, 2009, p. 17). Neste tipo de entrevista, segundo Flick (2009), o interesse é muito mais na capacidade de especialista do entrevistado do que neste enquanto pessoa. Neste estudo, como visto anteriormente, foram elencados como “especialistas” os reitores, pró-reitores e representantes sindicais das comunidades universitárias. Esta indicação levou em conta a participação tanto na gestão como na representação da comunidade universitária. Ainda se destaca que alguns sindicatos, organizados horizontalmente, como foi o caso das representações estudantis, puderam indicar

livremente um representante, não necessariamente um diretor ou presidente.

A partir das entrevistas realizadas e do conhecimento prévio elencado na fundamentação teórica desta pesquisa, foram buscados alguns documentos que auxiliaram na construção das discussões do resultado, uma vez que refletiam a realidade formalizadas das duas universidades estudadas. Esses documentos foram obtidos através da *internet* pois são de livre acesso. Dentre eles cabe destacar a LDB (BRASIL, 1996); os estatutos das duas instituições (UFSC, 1978; UFFS, 2015); e alguns outros documentos internos – atas, convocatórias e normativas – que foram elencados nas discussões. Os documentos foram importantes para a análise dos dados, uma vez que muitos deles norteiam as ações dos entrevistados, como leis e normativas internas.

O tratamento dos dados coletados se procedeu em duas etapas: 1) separação e organização dos documentos indicados pelos entrevistados; e 2) transcrição das entrevistas realizadas. A transcrição das entrevistas foi feita de forma literal para preservar as falas dos entrevistados. Não houve adaptações e nem releituras para facilitar o texto. Assim, a transcrição ficou em sua forma bruta, com expressões coloquiais utilizadas pelo sujeito, sem a correção que poderia existir. Desta forma tentou-se remeter o pesquisador ao momento da entrevista para que se pudesse captar o máximo na interpretação das falas.

Por fim, cabe destacar que, seguindo Yin (2005), o processo de coleta de dados passou por testes e alterações, sobretudo no tocante à qualidade das proposições contidas no roteiro de entrevistas. Para isso foram realizados dois testes prévios à ida a campo. Nesses dois testes as entrevistas foram realizadas com duas servidoras da UFSC que já ocuparam cargos de pró-reitoras adjuntas. Com o teste foram detectadas perguntas redundantes e outras que não conseguiam extrair sobre o problema de pesquisa a partir da realidade organizacional. Assim, após a etapa de “preparação” e “coleta” de testes foram reformuladas as perguntas para ida a campo. Após a reunião de todo o material coletado passou-se à análise dos dados encontrados.

3.4.2 Técnica de análise de dados

Os dados coletados, sobretudo durante as entrevistas, foram analisados com base em duas estratégias traçadas previamente. Essas duas

estratégias estão baseadas em Yin (2005), ainda que tenham sido adaptadas em virtude da não adequação ao que se esperava neste estudo – uma análise onde o pesquisador é parte importante para construção das conclusões. As propostas “robóticas” do autor (YIN, 2005), que preveem a utilização de *software* de análise de dados assistidos por computador, foram consideradas inadequadas, pois os códigos gerados poderiam fugir à proposta do estudo, que tem no conhecimento do entrevistador e dos entrevistados o caminho para a resposta à pergunta de pesquisa. Assim, as duas estratégias de análise foram, como dito, adaptadas e serão expostas a seguir.

A primeira dessas estratégias de análise de dados é o que Yin (2005) chama de “contando com proposições teóricas” (p. 140). Nesta estratégia o pesquisador parte de um (ou mais) pressuposto teórico para elaborar o estudo de caso. Neste sentido, o presente estudo partiu dos eixos teóricos explicados no capítulo anterior para elaborar as ferramentas de pesquisa e o próprio desenho da pesquisa. As perguntas que questionavam a participação, o envolvimento e a democracia na escolha de dirigentes por exemplo, tiveram como base, respectivamente Paes de Paula (2013), Tenório (2013) e Denhardt (2012). Já para a análise de dados são levadas em consideração as teorias sociais e filosóficas presentes neste estudo. Desta forma há uma relação direta entre as bases teóricas utilizadas e a construção das discussões o que auxilia no entendimento do problema e nos possíveis caminhos a serem seguidos. No entanto, as peculiaridades das universidades pesquisadas também revelaram dados que não se enquadrariam nas proposições teóricas escolhidas para este estudo. Neste ponto foi adotada outra estratégia para análise dos dados.

A segunda estratégia para análise dos dados é diametralmente oposta da primeira. Yin (2005) a chama de “tratando seus dados “a partir do zero”” (p. 141). Com essa estratégia buscou-se complementar o que não estava abarcado na estratégia de análise anterior. Algum padrão nas repostas que puderam levar as discussões para outros caminhos e possibilidades foram encontrados nas respostas, mesmo que aparentemente desconectados das proposições teóricas. Alguns padrões de respostas dos entrevistados, por exemplo, puderam ser analisados de forma mais adequada a partir dessas estratégia de análise de dados. As induções a partir do campo ficaram mais claras e puderam ser extraídas dos dados de forma adequada.

As estratégias de análise de dados, como explica Yin (2005) são cruciais para a pesquisa de estudo de caso. Contudo, as estratégias são traçadas previamente e para que a análise seja realizada pode ser necessária a utilização de técnicas de análise de dados. As estratégias figuram no campo do planejamento da pesquisa, enquanto que as técnicas se situam na parte operacional do estudo. Para analisar os dados coletados nas duas universidades também se lançou mão de diferentes técnicas, adaptadas de Yin (2005) para a realidade deste estudo. Foram três técnicas principais utilizadas nesse estudo, seguindo Yin (2005): “combinação de padrão” (p. 147); “construção da explicação” (p. 151); e “síntese cruzada dos casos” (p. 168). Essas três técnicas permitiram que os dados coletados fossem traduzidos de forma que a pesquisa se caracterize como um único estudo de caso múltiplos e que os dados da UFFS e da UFSC pudessem ser analisados e entendidos de forma conjunta.

A primeira técnica utilizada foi a “combinação de padrão” (YIN, 2005, p. 147). Nesta técnica de análise de dados foram buscados padrões nos dados empíricos e comparados com os padrões pré-estabelecidos a partir dos eixos teóricos. Na construção da explicação, que “é um tipo especial de combinação de padrão” (YIN, 151), e consiste em, durante o tratamento e análise dos dados, construir uma explicação sobre os casos estudados. Esta técnica, segundo Yin (2005), é adequada para estudos explicativos, mas foi julgada adequada também para a construção das explicações presentes no capítulo de discussão dos resultados desta Tese. Por fim, a “síntese cruzada de dados” (p. 168) foi a técnica utilizada para tratar os dois casos na mesma discussão (YIN, 2005). Essa síntese cruzada entre os dados da UFFS e da UFSC facilitou e garantiu robustez às constatações (YIN, 2005).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As principais discussões surgidas durante as entrevistas e a pesquisa documental serão apresentadas neste capítulo. Estes resultados obtidos no campo foram tratados e apresentados de forma esquemática para que as categorias de análise estabelecidas apresentem um texto conectado, sobretudo, com os objetivos específicos da pesquisa. Esta conexão poderá ser verificada nos subcapítulos que seguem que, por sua vez, foram organizados de acordo com o quadro 3.4.

A primeira parte dos resultados foi dedicada à caracterização das universidades pesquisadas. As duas universidades federais de Santa Catarina serão apresentadas em consonância com o tema da pesquisa, ou seja, os seus espaços e suas estruturas foram apresentados de acordo com o que se expôs na fundamentação teórica. Este esclarecimento é importante para ressaltar que não serão detalhadas todas as características da UFFS e da UFSC, pois, o texto acabaria não contemplando toda a complexa estrutura dessas duas Instituições. Assim, elas, as estruturas, serão apresentadas já conectadas com as categorias e fatores de análise.

Os marcos legais internos e externos compreendem o segundo subcapítulo dos resultados. As leis federais e as normativas internas que foram encontradas durante as entrevistas e a pesquisa documental serão apresentadas neste capítulo. Ressalta-se a limitação da pesquisa, já apontada nas justificativas, de, eventualmente, alguma legislação federal ou normativas internas não serem contempladas. A estratégia adotada foi a de colher a partir dos sujeitos e a partir do conhecimento de campo do pesquisado. Assim, as regras apresentadas, todas vinculadas ao tema do trabalho, foram as mais citadas e, com base na importância dessas normas, julga-se serem elas as principais regulamentações das universidades federais pesquisadas no tocante à gestão universitária democrática.

A participação na gestão universitária é o tema do terceiro subcapítulo. Essa participação foi apresentada em três fatores de análise. O primeiro deles faz referência à participação em relação à instituição como um todo. Em seguida, a participação em relação às Pró-Reitorias, como estruturas da gestão das universidades pesquisadas, especifica melhor as diferentes nuances dessas estruturas. Por fim, são apresentados os principais fatores que contribuem ou prejudicam a participação da comunidade universitária nos processos de gestão da universidade.

Os espaços democráticos já estabelecidos serão apresentados no quarto subcapítulo. Os conselhos universitários, as câmaras superiores e os colegiados, diferentemente do que foi apresentado no subcapítulo 4.1, serão tratados a partir das percepções dos entrevistados. Neste sentido, a forma de ocupação, a representatividade e as características e percepções peculiares de cada categoria da comunidade universitária, serão apresentados.

A partir dos espaços democráticos serão tratadas também as eleições nas universidades. Os processos eleitorais foram uma constante nas respostas dos entrevistados e serão analisados a partir de suas percepções e das diferenças e semelhanças nas respostas. As eleições em uma universidade são um processo de gestão inovador, afinal, o gestor não é indicado pelo mantenedor, o MEC, mas escolhido pela comunidade universitária. No entanto, alguns aspectos coletados nas entrevistas trarão novos debates para o ambiente universitário e contribuirão para as proposições deste trabalho.

Ao final do capítulo, serão apresentadas as percepções dos entrevistados acerca da democracia na universidade de forma genérica. Temas que não foram contemplados nas outras categorias de análise foram importantes para a construção das considerações desta pesquisa. Assim, ainda que, neste primeiro momento, pareçam aleatórias no contexto da pesquisa, foi um importante momento onde os entrevistados puderam falar livremente sobre o tema e contribuir para a construção das proposições.

4.1 AS UNIVERSIDADES FEDERAIS PESQUISADAS

As duas universidades federais de Santa Catarina foram selecionadas para esta pesquisa pelas características que as unem e, também, pelas que as diferenciam. UFFS e UFSC têm trajetórias fundação, região de localização dos seus *campi*, tamanho, número de servidores e alunos, muito diferentes. Contudo, compartilham uma estrutura muito parecida, construída sobre os pilares da administração pública brasileira, com suas forças, mas também com suas fraquezas. As duas Instituições mantêm uma estrutura organizacional, de constituição de espaços e pró-reitorias semelhantes e neste capítulo serão apresentadas as principais características dessas estruturas.

Em primeiro momento a mais antiga das duas, a UFSC, será exposta quanto aos espaços de participação e alguns dados importantes, como a quantidade de pessoas que compõe a Universidade. No segundo momento os mesmos aspectos da UFFS também serão explicitados. Este é o único subcapítulo que as duas Instituições serão tratadas separadamente. Todos os dados, senão os que as caracterizam, serão tratados em conjunto, como explicado no capítulo do método.

4.1.1 A Universidade Federal de Santa Catarina: a gestão universitária democrática no contexto de uma grande universidade federal sexagenária

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) fundada em 1960 é a maior instituição federal de ensino superior do estado de Santa Catarina (IFC, 2018; IFSC, 2018; UFFS, 2017; UFSC, 2018). Seja a análise feita em número de Docentes (2.320 docentes, em dados de 2017), de estudantes matriculados na graduação (30.781 discentes, em dados de 2017) e na pós-graduação (14.488 discentes, em dados de 2017) ou em número de técnicos-administrativos (3.194 TAE, em dados de 2017) a instituição é uma das maiores da Região Sul do Brasil (UFSC, 2018). Essas diferenças estruturais impõem diferentes desafios para a implementação de mecanismos que possibilitariam a gestão universitária democrática.

O primeiro dos desafios relacionados ao tamanho da universidade é a próprio estrutura de gestão. As Pró-Reitorias da UFSC contam com um número significativo de servidores. Em comparação à UFFS – que será detalhada no próximo subcapítulo – algumas relações chamam a atenção. Se pegarmos somente o número de servidores da PRODEGESP da UFSC, que atualmente conta com 144 servidores (acesso à informação), temos que somente esta Pró-Reitoria é maior, em número de servidores, do que as três maiores Pró-Reitorias da UFFS. O quadro 4.1 apresenta o número de servidores em cada uma das Pró-Reitorias pesquisadas na UFSC:

Quadro 4.1 – número de servidores em cada uma das Pró-Reitorias da UFSC

Pró-Reitoria	Número de servidores
PRODEGESP	144
PROAD	137
PRAE	31 (mais 40 no Restaurante Universitário)
PROGRAD	59
PROPG	14

Fonte: Sistema de acesso à informação da UFSC dez.2018

O grande número de servidores se torna um desafio para UFSC uma vez que as construções democráticas demandariam um maior número de sujeitos. Contudo, as estruturas organizacionais de deliberação colegiada na UFSC já estão amplamente institucionalizadas e as mudanças para a criação de novos espaços podem levar em consideração os modelos já existentes. Além do número de servidores pode-se destacar na UFSC algumas estruturas de decisão colegiadas encontradas.

As primeiras dessas estruturas são as Câmaras Superiores. Quatro Pró-Reitorias da UFSC contam com essas estruturas de deliberação: Pós-Graduação, Graduação, Extensão e Pesquisa (UFSC, 1978). Cada uma dessas câmaras indica três representantes para o Conselho Universitário da UFSC e essas estruturas fazem parte, segundo o Estatuto da Instituição, da Administração Superior da Universidade. Nessas câmaras a composição é predominantemente docente, sendo que em nenhuma delas há a previsão de vagas para os TAE (UFSC, 1978). O motivo pode ser identificado nas falas de alguns entrevistados, que apontaram que nesses espaços “as decisões têm que ser tratadas entre os alunos e professores” (Respondentes 2 e 7). Aqui também encontramos frases como a “decisão tem que ser técnica”, entendendo que os assuntos das Pró-Reitorias da UFSC que tem câmara superior não dizem respeito aos TAE.

Contudo, um ponto onde UFSC e UFFS diferem é em suas composições de cargos de gestão, precisamente na ocupação de cargos de Pró-Reitores. Enquanto que na UFFS todos os cargos de Pró-Reitores são ocupados por servidores docentes, na UFSC há duas Pró-Reitorias que são, tradicionalmente – no sentido de que isso não está estatuído – ocupadas por servidores TAE. São elas: Administração; e Desenvolvimento e Gestão de Pessoas. Há, portanto, na UFSC, dois Pró-Reitores que são servidores TAE da Instituição. Essa constituição também faz referências aos “assuntos técnicos”. A utilização de argumentos de decisões baseadas em legislação que, em tese não dependem de

deliberação coletiva, de participação, acaba por criar na universidade uma proximidade e aceitação da tecnocracia.

A tecnocracia, criticada pelos autores na fundamentação teórica (DENHARDT, 2012; TENÓRIO, 2013; PAES DE PAULA, 2005) é utilizada em diferentes sentidos nas Instituições pesquisadas. O principal desses argumentos é que os assuntos técnicos não precisam ser submetidos as deliberações coletivas por serem “assuntos técnicos”. Esses assuntos técnicos são definidos pelos próprios Pró-Reitores a partir da legislação. Quando os assuntos demandam algum tratamento coletivo o recurso, no caso das Pró-Reitorias sem câmara superior, é o Conselho Universitário. Os entrevistados foram questionados sobre a necessidade de criação de uma câmara superior para cada Pró-Reitoria sem esses espaços coletivos de deliberação. As respostas variaram, mas em geral os respondentes “não veem a necessidade”. Isso se justifica, mais uma vez, pela noção tecnocrática aos assuntos tratados por determinadas Pró-Reitorias. Com isso, as contestações das decisões são deliberadas diretamente no Conselho Universitário, sem a qualificação que o assunto poderia ganhar em uma Câmara Superior.

O Conselho Universitário da UFSC é o órgão deliberativo máximo da Instituição. Sempre que os entrevistados foram questionados sobre espaços democrático o Conselho Universitário foi a primeira resposta. Seguindo a LDB (BRASIL, 1996) o CUn é composto por 70% de docentes e 30% de representantes das outras categorias da Universidade e da comunidade externa. A composição do CUn da UFSC, estabelecida de acordo com o art. 16 do Estatuto da UFSC, atualmente é de 64 membros, formados por:

- “I – do Reitor, como Presidente;
- II – do Vice-Reitor, como Vice-Presidente;
- III – dos Pró-Reitores das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão; (Redação dada pela Resolução Normativa nº 20/CUn/2012)
- IV – dos Diretores das Unidades Universitárias;
- V – de três representantes da Câmara de Graduação; (Redação dada pela Resolução Normativa nº 20/CUn/2012)
- VI – de três representantes da Câmara de Pós-Graduação; VII – de três representantes da Câmara de Pesquisa;
- VIII – de três representantes da Câmara de Extensão;

IX – de um Professor representante de cada Unidade Universitária, eleito pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;

X – de um Professor representante dos Professores de Educação Básica da UFSC, eleito pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução;

XI – de oito representantes dos Servidores Técnico-Administrativos da UFSC, eleitos pelos seus pares, por meio de eleições diretas, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução; (Redação dada pela Resolução Normativa nº 98/2017/CUn)

XII – de membros do corpo discente da UFSC em quantidade igual a um sexto do número de conselheiros docentes no Conselho Universitário, sendo permitida a recondução; (Redação dada pela Resolução Normativa nº 98/2017/CUn)

XIII – de cinco representantes da Comunidade Externa, sendo três indicados, respectivamente, pelas Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, de um indicado pelas Federações dos Trabalhadores do Estado de Santa Catarina e de um indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado de Santa Catarina, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução. (Redação dada pela Resolução Normativa nº 98/2017/CUn)” (UFSC, 1978, art. 16)

Essa composição do CUn da UFSC respeita a proporção estabelecida pela legislação federal e garante a participação de todas as categorias da comunidade universitária e da comunidade externa. No entanto, não há representação das Pró-Reitorias sem câmaras superiores, justamente as que possuem os “assuntos técnicos” como principal objeto de trabalho. Desta forma, algumas categorias – dependendo da Pró-Reitoria os TAE ou os discentes – acabam ficando de fora das discussões e deliberações sobre determinados assuntos na Universidade. Mesmo assim, algumas iniciativas, que serão expostas no próximo capítulo, incentivam e possibilitam a participação da comunidade acadêmica em Pró-Reitorias sem câmara superior.

O Conselho Universitário e as Câmaras Superiores não são os únicos espaços de deliberação coletiva da UFSC. Os entrevistados, por

vezes, citaram os Colegiados das unidades acadêmicas: Conselho de Unidade (Centro/*Campus*), Colegiado de Departamento, Colegiado de Programa de Pós-Graduação e Colegiado de Curso (Graduação). Esses espaços não foram alvos de estudo nesta pesquisa, porque o recorte da investigação se deu nos níveis mais altos de gestão da universidade, contudo, algumas iniciativas encontradas durante a pesquisa de campo podem ser exemplificadas, pois vão ao encontro do que se conclui nesta Tese. Uma delas foram as chamadas públicas realizadas pela gestão do Centro Socioeconômico para deliberação sobre inúmeros assuntos. As reuniões eram públicas, em horários diferentes e sem limitação de número de representantes de cada comunidade. Ou seja, quem quis participar, participou e pode auxiliar a gestão do segundo maior centro de ensino da UFSC. Outra dessas iniciativas foram as chamadas públicas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas para que a comunidade universitária opinasse sobre as políticas de movimentação de pessoas (remoção, redistribuição, etc.) para a criação de uma Resolução Normativa.

As iniciativas encontradas aliadas as falas dos entrevistados demonstraram que a UFSC tem, como norte, a decisão de forma coletiva. Todos os entrevistados ressaltaram a importância da coletividade na construção das decisões em espaços democráticos. No entanto, é preciso que as iniciativas sejam institucionalizadas e deixem de ser políticas isoladas em Pró-Reitorias e Centros de Ensino e passem a ser políticas da Instituição. A institucionalização de espaços democráticos diferentes será analisada em seguida, a partir da UFFS, uma universidade federal que nasceu, como enfatizaram os gestores entrevistados, dos anseios coletivos de toda uma região do Brasil.

4.1.2 A Universidade Federal da Fronteira Sul: espaços democráticos em uma universidade federal nascida na contemporaneidade

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) foi enriquecedora para este estudo por várias razões. A primeira delas, e que já relatamos no capítulo dedicado aos procedimentos metodológicos, é que para Yin (2015) um estudo com mais de um caso é capaz de produzir uma análise cientificamente mais promissora e afasta o ceticismo que muitas vezes existe nos estudos de caso único. Mas, uma importante razão que fez com

que a UFFS fosse um caso selecionado para esta pesquisa é contemporaneidade. A instituição foi fundada em 2009 e teve suas atividades iniciadas em 2010. Assim, o caso estudado nasceu na mesma década na qual a pesquisa está sendo realizada e novas estruturas e formatos puderam ser trazidas à tona para compreender melhor a gestão democrática dentro das universidades federais brasileiras.

A primeira grande discrepância entre a UFFS em relação à UFSC é o fato de todas as pró-reitorias contarem com Câmaras Superiores de deliberação. As câmaras são agrupadas por assuntos e reúnem mais de uma pró-reitoria. Neste formato, as decisões de todas as pró-reitorias, no que cabe apreciação pela câmara, são analisadas de forma colegiada e contam com a opinião de integrantes de outras pró-reitorias. O quadro abaixo traz as câmaras superiores e quais as pró-reitorias que as compõem.

Quadro 4.2 – câmaras superiores da UFFS e as pró-reitorias que as compõem

Câmara Superior	Pró-Reitorias que a compõe
Câmara de Graduação e Assuntos Estudantis	Pró-Reitoria de Graduação
	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
Câmara de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
Câmara de Administração, Planejamento e Gestão de Pessoas	Pró-Reitoria de Administração
	Pró-Reitoria de Planejamento
	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados públicos obtidos no sítio eletrônico da UFFS.

O fato de todas as Pró-Reitorias terem câmaras, e essas serem compostas por mais de uma Pró-Reitoria, permite que as categorias componentes da comunidade universitária participem de deliberações em diferentes assuntos da Instituição. No mesmo sentido, a existência de câmaras superiores em todas as áreas da gestão da UFFS faz com que as decisões cheguem ao Conselho Universitário (CONSUNI) para serem discutidas de maneira mais qualificada, uma vez que já houve uma discussão prévia. Contudo, diferentemente da UFSC, as câmaras superiores da UFFS fazem parte do CONSUNI, e não figuram como órgãos superiores. São definidas como Câmaras Temáticas e não como Câmaras Superiores, como aponta o art. 14 do Estatuto da UFFS (UFFS, 2015):

“Art. 14. As Câmaras Temáticas que integram o Conselho Universitário, com poder deliberativo no âmbito de sua competência, são:

I - Câmara de Graduação e Assuntos Estudantis;

II - Câmara de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura;

III - Câmara de Administração, Planejamento e Gestão de Pessoas.” (UFFS, 2015, art. 14)

Por serem órgãos deliberativos as Câmaras Temáticas seguem a proporção estabelecida na LDB (BRASIL, 1996). O parágrafo segundo do mesmo art. 14 dispõe que “na composição das Câmaras deve assegurar-se a participação de 70% [...] de docentes” (UFFS, 2015, art. 14). Contudo, o Estatuto da UFFS não deixa claro como será a composição dos 30% restantes. Segundo os entrevistados é assegurada a participação de TAE e discentes nas Câmaras Temáticas. A gestão da Universidade é representada, nas Câmaras Temáticas, pelos Pró-Reitores, como dispõe o parágrafo terceiro do art. 14: “Integram as Câmaras os pró-reitores das respectivas áreas de cada Câmara” (UFFS, 2015, art. 14). Mas, o que cabe ressaltar, como já dito, é o fato de todas as áreas da gestão disporem de uma câmara para as deliberações, abrindo mais um espaço democrático e qualificando as decisões que seguirão para o CONSUNI.

O CONSUNI da UFFS tem a composição similar ao CUn da UFSC. Mesmo que o tamanho e a estrutura das duas Instituições sejam diferentes, o CONSUNI, por ter um dispositivo para garantir a proporção de 70% de docentes, acaba tendo o mesmo número de integrantes do CUn. Mesmo a UFSC possuindo onze centros de ensino e quatro *campi* o que, por si só, garante 15 assentos para os diretores e mais 15 assentos para os representantes docentes, este dispositivo do Estatuto da UFFS (UFFS, 2015), faz o número de conselheiros se equivalerem. O CONSUNI tem sua composição distribuída da seguinte forma:

“I - reitor e vice-reitor;

II - diretores de campus;

III - 02 (dois) docentes por campus;

IV - 01 (um) técnico-administrativo em educação por campus;

V - 01 (um) técnico-administrativo em educação lotado na Reitoria;

VI - 01 (um) discente por campus;

VII - 01 (um) representante da comunidade regional por estado da federação em que há campus da UFFS;

VIII - complementação da representação docente que assegure o cumprimento dos 70% (setenta por cento) da categoria previstos na legislação;

IX - os pró-reitores no exercício da presidência das Câmaras Temáticas.” (UFFS, 2015, art. 12)

A UFFS, na fala dos participantes da gestão entrevistados, tem um DNA democrático. A Instituição foi fundada a partir de um coletivo social da região oeste dos Estados do Sul do Brasil, que demandavam uma universidade federal. A comunidade regional, como será visto mais adiante nos outros fatores de análise apresentados nesse capítulo, tem participação preponderante nas eleições e, de certa forma, se faz representar nas decisões da Instituição em seus diferentes locais de atuação. Contudo, o que fica claro nas falas dos representantes da comunidade acadêmica é que os espaços democráticos não têm muita alternativa fora do que estabelece a legislação federal. Essas legislações e normas internas atuam como facilitadores, quando exigem a participação da comunidade universitária nas decisões da Universidade, mas também como limitantes quando estabelecem proporções desiguais para a essa participação. Assim, passa-se a analisar as determinantes legais externas e internas dos espaços democráticos dentro das Instituições pesquisadas.

4.2 MARCOS LEGAIS INTERNOS E EXTERNOS: A DEMOCRACIA POSITIVADA NAS LEIS E A PRÁTICA NA UNIVERSIDADE

A democracia na universidade, segundo a maioria dos entrevistados, tem uma barreira legal importante: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394 (BRASIL, 1996). Esse obstáculo levantado pelos entrevistados consta no – já citado no capítulo dedicado à fundamentação teórica – artigo 56 e seu parágrafo único:

“Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e

regional. Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.” (BRASIL, 1996)

A limitação imposta por este artigo da LDB (BRASIL, 1996) faz com que todos os órgãos colegiados sejam ocupados por 70 por cento dos docentes. Isso faz com que as decisões, por maioria simples (50% + 1 voto) ou por maioria qualificada (2/3) possam ser deliberadas por somente uma categoria, a categoria docente. Diferentes entrevistados, pertencentes à gestão e às representações das diferentes categorias, concordam que essa é uma discrepância e que a Lei precisa ser alterada. Nas palavras do Respondente 9 a “regra dos 70% de participação docente poderia ser flexibilizada para dar maior autonomia às universidades debaterem isso [o percentual]”. No entanto, em diferentes aspectos a LDB (BRASIL, 1996) também foi citada como um facilitador. O mesmo respondente nove faz um contraponto à sua fala. Apesar de não concordar com as regras atuais da LDB (BRASIL, 1996) expressa que

“ao mesmo tempo [...] são regras que falam da gestão democrática, reivindicam a gestão democrática na gestão e associam ela [a gestão] à colegialidade, do caráter colegiado das instâncias deliberativas, [...] e é importante que não se trata de mudar uma legislação, mas de fortalecer a sua aplicação [...]” (RESPONDENTE 9)

Muitos participantes da gestão e representantes das categorias da comunidade acadêmica não souberam responder sobre a legislação e a democracia ou, simplesmente, não souberam citar nada para além dos percentuais da LDB. Isso pode ter ocorrido pelo grau de envolvimento de certas áreas da gestão e da representação da comunidade que não atuam diretamente com esse tipo de legislação ou, como foi percebido durante as entrevistas, não dispõem de espaços para esse exercício no caso dos representantes das categorias, e não veem a necessidade da criação de espaços, no caso das Pró-Reitorias que alegaram tratar de “assuntos técnicos”. Nenhuma normativa interno ou outra norma externa foi citada nas perguntas sobre a legislação. No entanto, algumas falas apontam caminhos possíveis sem a alteração legal necessária.

Um desses caminhos é promover a partir da instituição espaços para ampliação da participação democrática por parte da comunidade universitária. A fala do Respondente 4 traz luz sobre o problema e aponta uma possível solução:

“Na nossa área as legislações [...] são extremamente cartesianas, de controle e ajuste de conduta. [...] o que nós trouxemos de um espasmo para área de democratização ou para área de interação ou para área de participação é por meio de ações da gestão universitária. Uma política pública nos achata e a política institucional traz alguns espasmos de libertação a partir do ambiente interno.” (RESPONDENTE 4)

O trecho acima da entrevista com o respondente 4 mostra que, apesar de o problema dos percentuais de participação em espaços deliberativos estar externo à universidade, iniciativas internas podem contornar ou minimizar os efeitos da legislação federal. Uma dessas iniciativas citadas pelos respondentes foi a criação de comissões internas. Como as comissões internas são criadas para elaborar normativas e outros documentos norteadores da universidade para que estes sejam apreciados nas instâncias deliberativas, há a liberdade de indicação de membros das categorias sem a necessidade de observação dos percentuais da legislação federal. No entanto, nenhuma das duas Instituições pesquisadas apresentaram normas para a composição dessas comissões e alguns dos entrevistados trouxeram elementos que podem caracterizar um direcionamento excessivo à gestão da universidade.

Um desses elementos é que, em geral, como alega o Respondente 18, as comissões são paritárias (com participação equivalente para cada categoria) mas as indicações são feitas pela gestão. Já o Respondente 15 expõe que

“quando [...] tem alguns programas, criados por via de resolução, que preveem não órgãos deliberativos efetivamente, mas órgãos executivos inclusive, mas que são comissões permanentes de trabalho a composição dessas comissões não é determinada pela gestão, mas é via votação [...] ou via pessoas que se dispõem, o que acaba sendo uma comissão representativa.” (RESPONDENTE 15)

As normativas internas, segundo o Respondente 12, tem o sentido de “regrar, de normatizar as diversas ações que são desenvolvidas na universidade” e não tratam especificamente do tema da democracia ou da participação democrática. Já para o Respondente 15 essas mesmas normas, por terem sido construídas coletivamente – se referindo ao estatuto e às resoluções aprovadas pelo Conselho Universitário – são “peças que preveem a participação democrática. Na UFFS as normativas internas estão mais recentes nos discursos dos participantes da gestão e dos representantes da comunidade universitária, uma vez que são todas legislações recentes, criadas e implementadas nesta segunda década do Século XXI, contemporânea à esta pesquisa. Na UFSC as normativas também são sempre lembradas, mas de uma maneira mais distante, tendo em vista a idade da Instituição. As normativas da UFSC também foram construídas coletivamente, contudo, na UFFS a legislação, como já dito, é recente, tendo o seu Estatuto sido aprovado em 2015, enquanto que o Estatuto da UFSC foi aprovado em 1978 (UFFS, 2015; UFSC, 1978). Ainda que o Estatuto da UFSC tenha sido alterado recentemente – a última alteração data de 2017 – é diferente alterar um documento existente e construir um documento do zero. O fato de as normativas da UFFS terem sido criados na contemporaneidade fez com que todos os entrevistados participantes da gestão tivessem participado de sua criação, o que seria impossível no caso da UFSC.

A UFFS começou a operar o zero, conforme relato dos entrevistados. O Respondente 15 afirma que no início a Instituição mimetizou algumas normas de outras universidades federais, sobretudo a UFSC. Isso se deu em virtude da gestão pró-tempore do Professor Dilvo Ristoff, professor da UFSC que foi o primeiro Reitor da UFFS. Mesmo assim, após constituir seu quadro docente a UFFS procurou estabelecer uma maneira própria de construção de suas normas. As normativas internas e externas podem auxiliar ou prejudicar os processos democráticos dentro das IFES. Os caminhos percorridos pelas duas Universidades Federais estudadas foram diferentes, mas culmina em algo parecido: a legislação federal. Neste momento, enquanto essa Tese é finalizada, há a discussão no Ministério da Educação sobre a possibilidade de retrocessos nas normativas que incentivam a democracia e a participação nas IFES. Incentivar a participação e o aprimoramento dos instrumentos legais que incentivem a democracia nessas instituições é imprescindível para que sejam garantidos os avanços democráticos conquistados. A participação democrática na gestão da universidade e

suas nuances serão abordadas no capítulo que segue, trazendo luz sobre esse importante e ainda mais atual tema.

4.3 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: ESPAÇOS DE ATUAÇÃO DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA NOS AMBIENTES ANALISADOS

Os espaços de participação na gestão das universidades pesquisadas são diversos. O principal deles, e mais citado pelos entrevistados, é o Conselho Universitário. Este órgão é o poder deliberativo central da Universidade, a última instância administrativa. Assim, as decisões do Conselho Universitário só podem ser revisadas pelo próprio Conselho Universitário ou externamente, por órgãos competentes. Assim, a ocupação dos espaços reservados às categorias no Conselho Universitário sempre foi levada em consideração pelos respondentes das entrevistas. Contudo, outros espaços de participação da tomada de decisão foram citados pelos entrevistados, tais como: as Câmaras Superiores das Pró-Reitorias, os Conselhos de Unidades (no caso da UFSC), os Conselhos de *Campus* (no caso da UFFS).

Deste modo, esse capítulo será dividido em quatro subcapítulos que compõe três fatores de análise concernentes à participação da comunidade universitária nos espaços democráticos da universidade. Em primeiro lugar serão analisados os resultados ***quanto à participação da comunidade em relação à Instituição***. Como visto no capítulo referente ao método, este fator de análise visa explorar como são articuladas a participação das pessoas nos processos decisórios das universidades como um todo.

No segundo momento passa-se à análise de como essa participação da comunidade universitária se dá ***em relação à Pró-Reitoria***. Na análise deste fator pode-se observar algumas práticas setorizadas em algumas Pró-Reitorias das instituições analisadas que vão ao encontro do entendimento do que venha a ser uma gestão democrática no âmbito dessa pesquisa. Assim, as análises recaíram sobre as práticas isoladas nas Pró-Reitorias que, como será visto, muitas vezes são desconhecidas dos outros setores da gestão dessas instituições.

Por fim, serão trazidos os resultados acerca dos ***fatores que contribuem ou prejudicam a participação*** a participação das pessoas na gestão universitária. Neste sentido serão elencadas as percepções dos

gestores e dos representantes da comunidade universitária no tocante aos aspectos que julgam contribuir com a participação das pessoas na gestão e os obstáculos que existem a essa participação.

4.3.1 Fator de análise: participação da comunidade universitária em relação à Instituição

A participação da comunidade universitária nos processos decisórios das universidades analisadas é muito presente. Há consenso entre os entrevistados que as instituições proporcionam os espaços de participação e que esses espaços são ocupados. Mas, de que forma esses espaços são ocupados e quem os ocupa? Quem são as pessoas presentes nesses espaços de deliberação colegiada? Essas dúvidas serão respondidas ao longo desse subcapítulo e vão ajudar no entendimento dos tópicos seguintes. Além disso, as divergências e convergências entre as falas dos participantes da gestão e dos representantes da comunidade acadêmica também serão explorados para enriquecer o entendimento sobre a participação na universidade.

Na UFFS o termo democracia se faz presente na fala dos entrevistados, sobretudo aqueles que participam da gestão. Os Pró-Reitores e o Reitor da Instituição participam da gestão da Universidade desde sua criação, em 2009-2010. A UFFS já foi criada de forma democrática e isto sempre foi lembrado pelos respondentes. O debate sempre foi o norte da universidade. Este debate não fica restrito aos muros da Instituição, mas está presente nas comunidades que abrigam os seis *campi* em três estados. A fala do respondente 10 ilustra esse sentimento de construção democrática da UFFS: “no começo tínhamos bastante participação, até de certa forma um pouco sobrecarregada das comissões, ou seja, foi tudo muito colegiado” (RESPONDENTE, 10)

A configuração criada na UFFS, segundo os entrevistados, acabou criando uma cultura organizacional que privilegia a participação da comunidade acadêmica e da comunidade regional nos processos da Universidade. Essa cultura de participação que, segundo os participantes da gestão perdura até hoje, se manifesta, sobretudo, nas decisões colegiadas. A UFFS conta com colegiados de *campi* e o CONSUNI. Em ambos os casos a composição respeita a proporção estabelecida pela LDB (BRASIL, 1996) que determina que 70% das vagas dos espaços

deliberativos sejam ocupadas por docentes. Para além desses espaços a Universidade também promove a COEP - Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão. A Instituição já organizou dois COEP, um com início em 2010 e outro com início em 2016 (UFFS, 2018). Os objetivos do COEP são:

Geral: Fortalecer a Conferência enquanto um espaço de participação da comunidade acadêmica e regional na definição das políticas, diretrizes e ações que devem orientar o planejamento institucional da UFFS para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão.

Específicos: a) Envolver a comunidade acadêmica e regional na avaliação da II Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão, tomando como referência as políticas e as ações estabelecidas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão no Documento Final da COEPE; b) Promover a cultura da participação no processo de avaliação e de planejamento das áreas acadêmicas da UFFS; c) Construir as (novas) diretrizes e ações prioritárias que devem orientar Ensino, Pesquisa e Extensão da UFFS no próximo quinquênio; d) Aprofundar os debates sobre o projeto institucional da UFFS, particularmente sobre os seus compromissos institucionais enquanto universidade popular situada numa região de fronteira; e) Fomentar a integração universidade-sociedade e a participação da comunidade regional nos processos de definição das diretrizes e ações institucionais; f) Promover a integração entre Ensino, Pesquisa e Extensão. (UFFS, 2018, adaptado do sítio oficial da Universidade na internet)

O COEP é um dos instrumentos citados pelos participantes da gestão da UFFS como instrumento de controle democrático pela comunidade acadêmica e comunidade regional. Aqui deve-se fazer um adendo, pois ficou explícito nas entrevistas o grande envolvimento da comunidade regional no dia-a-dia da UFFS. A Universidade foi criada por iniciativa, também, das entidades da região Oeste de Santa Catarina, Sudoeste do Paraná e Noroeste do Rio Grande do Sul. Essas entidades – das mais diversas que não caberia citar todas, como organizações religiosas, de classe, terceiro setor, sindicatos, etc. – permanecem participando ativamente das decisões da Universidade. Mais à frente, ao tratar dos processos eleitorais da UFFS veremos a relevâncias dessas entidades. Neste momento, cabe-se ressaltar que os espaços destinados à

comunidade regional, segundo os participantes da gestão, são ocupados e utilizados para o crescimento da UFFS. Este movimento de criação da UFFS fica claro na fala do respondente 12:

“[...] a universidade foi criada a partir de demandas da sociedade. Um movimento que era desarticulado em três estados, sobretudo a região Oeste de SC, Sudoeste do PR e Noroeste do RS. Entre 2006 e 2007 esses movimentos se agregaram e pressionaram pela criação de uma universidade multi-*campi* que envolvesse toda a Mesorregião do Mercosul.”
(RESPONDENTE 12)

O foco desse subcapítulo não é detalhar o COEP e sua relevância, mas como instrumento de construção coletiva este evento se torna importante para a construção das conclusões deste estudo. Segundo o respondente 14, o I COEP, que iniciou no ano de 2010, reuniu algo em torno de seis mil pessoas. Se for levado em consideração que a Universidade possuía 1884 estudantes, 265 TAE e 202 docentes em 2010, no seu primeiro ano de funcionamento, nota-se que se todas as pessoas da Universidade estivessem presentes no I COEP isso equivaleria a aproximadamente 35% do total de presentes. Ou seja, o I COEP teve a participação de pessoas externas à Universidade na proporção de 2/3. Não foram levantados os dados de quantos desses participantes externos pertenciam a outras universidades federais, mas, ainda assim, os dados corroboram as afirmações de uma construção coletiva e com o forte envolvimento da comunidade externa na formatação da Universidade.

A sedimentação da participação das pessoas no dia-a-dia da UFFS, que ocorreu desde sua fundação, respeita as regionalidades dos diferentes *campi* com suas particularidades locais, segundo o respondente 16. Em suas palavras “a grande região de Laranjeiras do Sul participa da universidade como um todo, mas participa também em âmbito local” e o mesmo, conforme o respondente 16, também ocorre nos outros *campi*. As peculiaridades de cada região dos *campi* das duas universidades estudadas nessa pesquisa não serão tratadas, pois as entrevistas, como visto no capítulo dos procedimentos metodológicos, se limitaram ao nível mais alto da gestão da universidade que, nos dois casos, ficavam exclusivamente nos *campi* principais – Chapecó, no caso da UFFS e Florianópolis, no da UFSC. No entanto, essas peculiaridades não impediram um forte sentimento institucional na UFFS no sentido de

valorizar a participação das pessoas nas decisões da Instituição. O respondente 16 traduz em palavras esse sentimento:

“[...] nós [a UFFS] somos desta maneira porque nascemos assim. Não foi uma universidade criada em um ministério, em Brasília, no sentido de que foi criada dentro de uma sala, ela nasceu da organização social e política da Região. Essa liberdade foi conquistada, não foi o Ministério [da Educação] que disse que queria uma universidade aqui, o Ministério foi conquistado.” (RESPONDENTE 16, 2018).

O respondente 16, quando estimulado pelo entrevistador sobre o controle democrático – no sentido de que a UFFS exerça uma avaliação sobre a democracia nas decisões – respondeu o seguinte:

“[...] nós queremos que a participação se dê na intensidade que o projeto [da UFFS] foi construído, para que a participação também produza e oriente bem o futuro da Instituição.” (RESPONDENTE 16, 2018).

Do outro lado do Estado de Santa Catarina, precisamente na Capital, os participantes da gestão da sexagenária UFSC relataram mais casos da contemporaneidade. Dois motivos podem ser destacados para que os relatos na UFSC sejam mais recentemente referenciados: o primeiro deles, como óbvio, é a idade da instituição. Não houve relatos sobre sua fundação e os entrevistados não voltaram muito mais no tempo do que a idade da UFFS (dez anos). Isso porque a UFSC foi criada no ano de 1960 e os detalhes daquele período estão guardados em obras bibliográficas e, raramente, em algum servidor que já está aposentado de suas atividades laborais na Instituição. O outro motivo é a própria jovialidade da equipe de gestão nos cargos que ocupam. Em geral, os Pró-Reitores estão em seus cargos desde o início da Gestão do Professor Luiz Carlos Cancelier de Olivo, em maio de 2016, ou desde o início da atual gestão, em março de 2018. Outros ainda são mais recentes, tendo apenas três meses de cargo quando as entrevistas ocorreram, em outubro de 2018. Assim, os relatos na UFSC se concentram em fatos mais recentes, mas que casam com o mesmo período da UFFS.

Os relatos dos participantes da gestão da UFSC vão no sentido de apontar os colegiados como principais manifestações da participação democrática dos estudantes, servidores TAE e docentes. O principal desses colegiados, citado por todos os entrevistados, é o Conselho Universitário – órgão máximo deliberativo da UFSC. Os colegiados de

Departamentos e de Centro também foram citados pelos entrevistados. Aqui há uma grande diferença da UFSC para a UFFS. Por não ter Departamentos a UFFS reuni no Conselho de *Campus* atores e estrutura similar aos Conselhos de Unidade da UFSC. Porém, por não contar com uma estrutura departamental dentro dos *campi* a UFFS passa suas decisões do Conselho de *Campus* para o Conselho Universitário. Já na UFSC há uma instância deliberativa precedente, o Conselho de Departamento. Por ser deliberativo, é composto, como visto na LDB (BRASIL, 1996) na proporção de 70% de docentes e 30% para TAE e discentes.

No caso da UFSC chamou a atenção a centralização demandada pela comunidade. Alguns dos entrevistados, em diferentes posições – representantes da comunidade e participantes da gestão, citaram que as decisões acabam centralizadas no Gabinete do Reitor. Esta centralização, como dito, é, muitas vezes demandada pela própria comunidade. Um exemplo prático, citado pelo respondente 19 é quando um assunto pode ser tratado no Colegiado do Departamento, mas os interessados preferem ir tratar diretamente com o Reitor da Instituição. Note-se que, neste *modus operandi*, duas instâncias deliberativas foram ignoradas – o Colegiado do Departamento e o Conselho de Unidade. A não observância das instâncias deliberativas pode ocorrer por variados motivos que não serão abordados nesta pesquisa. Contudo, o fato de a decisão ser centralizada no Gabinete do Reitor, em virtude de a própria comunidade acadêmica não observar as instâncias anteriores causa prejuízos democráticos apontados pelos participantes da gestão e pelos representantes da comunidade acadêmica.

Um dos prejuízos democráticos que a centralização traz é, justamente, a falta de debate anterior. No entanto, a UFSC, segundo os participantes da gestão, trabalha no sentido de minimizar isso, orientando as demandas para as instâncias de competência. Este encaminhamento ocorre para que a formalização das demandas siga o fluxo correto e possa ser debatida e deliberada na instância correta, e com as representações devidas da própria comunidade. Nestes espaços – Colegiado de Departamento e Conselho de Unidade, ocorrem as indicações ou escolhas dos membros que representarão suas categorias na instância superior. Ou seja, do Colegiado de Departamento saem os nomes que representarão este departamento no Conselho da Unidade. Já no Conselho de Unidade são escolhidos os representantes do Centro ou *Campus* para o Conselho Universitário.

O respondente 7 afirma que a UFSC sempre busca aprimorar os canais de participação com a criação de algumas estruturas. Uma dessas estruturas citadas é a Ouvidoria. Para além do acesso à informação a ouvidoria proporciona uma comunicação direta entre os integrantes da comunidade universitária e a gestão da Universidade. Além de órgãos como a Ouvidoria, a gestão da UFSC, segundo os respondentes, também busca implementar ferramentas pra ouvir a comunidade universitária e canalizar as demandas de forma a promover uma resposta mais adequada possível aos anseios desta mesma comunidade. Uma dessas ferramentas é a Avaliação Institucional, citada pelo respondente 8.

“[...] entendo que o relatório de avaliação, o instrumento de autoavaliação, é um dos principais instrumentos que representam um *feedback* importante para que a gestão possa decidir, tomar como base para desenvolver panos de ações. [...] a avaliação, que é feita de forma periódica, é uma avaliação onde não participam apenas os representantes, mas sim, toda a comunidade e que traz um conjunto de informações importantes, relevantes e que merecem uma atenção no sentido de aprimorar a gestão da organização.” (RESPONDENTE 8, outubro de 2018)

Na fala do respondente 18 vê-se, claramente, uma iniciativa de democracia direta. Ainda que a ferramenta de avaliação seja disponibilizada de forma *on-line*, há de se ressaltar que permite e estimula a participação de todos na avaliação da instituição e que os dados colhidos de suas respostas, segundo os participantes da gestão, são levados em consideração no processo decisório. Contudo, destaca-se também que ao participar de uma avaliação os integrantes da comunidade universitária não estão inseridos no processo decisório, mas sim no processo de ação e reação a processos decisórios ocorridos em período anterior. Ao avaliar determinado aspecto da instituição tem-se que esse aspecto já existe por uma decisão anterior. Ainda assim, a iniciativa da UFSC permite que os integrantes da comunidade, até certo ponto, controlem, no sentido de auditarem, a atuação de seus representantes nos espaços colegiados de deliberação.

Os relatos na UFSC chamaram a atenção para procedimentos democráticos avançados na Universidade que são pouco conhecidos por outros membros pertencentes à gestão da Universidade – como será visto mais adiante, ao tratar-se dos cargos eletivos nas universidades. No

tocante à participação, o respondente 4 nos dá um panorama de como a UFSC tem espaços com propostas interessantes para a construção de uma universidade mais democrática:

“A política da pró-reitoria é toda ajustada por meio de colegiado e esse colegiado vai além das ações da *pró-reitoria* [ocultada a sigla da pró-reitoria]. Um exemplo bem prático e atual: nós estamos fazendo uma política de [ocultado objeto da política], então nós consultamos a comunidade, o que ela desejava de uma política [ocultado objeto da política]. Assim, respondeu o professor, respondeu o TAE, respondeu o gestor. Aí fizemos as diretrizes, mas essa política não pode ser feita sozinha, então está tendo agora a participação, além da comunidade, de outra pró-reitoria.” (RESPONDENTE 4, outubro de 2018)

Além dessa iniciativa de construção democrática de política interna a UFSC também procura incluir os sindicatos representantes dos servidores TAE e docentes, bem como o Diretório Central dos Estudantes (DCE) em processos decisórios nas mais diferentes pró Reitorias. O respondente 1 afirma que os sindicatos são chamados para negociar e que a interação entre a gestão e estes órgãos de representação tem sido produtiva, dando qualidade às decisões. Da mesma forma, o Respondente 2 afirma que os estudantes, para além dos espaços que lhes são de direito, são chamados a participar de reuniões para decidirem sobre os mais diversos temas. Essas chamadas de estudantes e servidores são feitas, muitas vezes, pelos canais sindicais e de representação, mas outras vezes a própria gestão indica servidores para compor as comissões e isso gerou dissonâncias quanto a participação entre os representantes da comunidade – que serão vistas no próximo subcapítulo.

Já pelo lado dos representantes da comunidade universitária notou-se uma discrepância entre o que é exposto pela gestão e a interpretação dessa participação por esses representantes. O ponto principal é o interesse das categorias em ocupar os espaços que lhes são destinados. Entre os estudantes de graduação, dado o número de indivíduos na instituição, o problema é menor do que entre os estudantes de pós-graduação. Os respondentes 3, 7 e 16 tem falas no sentido de que é muito difícil para o estudante de pós-graduação, sobretudo os de mestrado, dedicar seu tempo para os espaços de deliberação colegiada da universidade. Segundo esses respondentes, os estudantes de pós-

graduação estão envolvidos nas disciplinas e no desenvolvimento de suas dissertações e teses e, no caso do mestrado, os mandatos de, no mínimo 1 ano exigidos, compreendem metade do tempo de curso. Essas dificuldades acabam impondo um obstáculo para que os pós-graduandos ocupem os espaços que a eles são destinados e participem das deliberações da universidade.

No tocante aos discentes de graduação o ponto crucial é o espaço considerado pequeno em relação ao número de indivíduos na instituição. Nas duas instituições os discentes correspondem por aproximadamente 85% das pessoas da universidade – como visto no primeiro subcapítulo dos resultados. Esse espaço pequeno de participação, em proporção ao número de indivíduos da categoria se deve, sobretudo, ao percentual estipulado na LDB, de 70%/30%. Os 30% destinados aos pessoal não-docente nos colegiados deliberativos tem de ser divididos entre TAE e discentes. Ocorrem que em alguns casos, como no caso do Conselho Universitário da UFSC, os discentes ainda são subdivididos em graduação e pós-graduação. Assim, ainda que sejam asseguradas voz e voto, a categoria discente, nos espaços de deliberação, é representada por poucos indivíduos. Mas o pequeno espaço para a participação dos estudantes de graduação, como aponta o respondente 13, tem outra causa aliada.

O baixo número de interessados em ocupar esses espaços é outro fator que prejudica a participação dos estudantes de graduação nos espaços de deliberação democrática. Em geral, a participação se restringe mais às votações, sobretudo nas eleições para os Centro Acadêmicos, os DCEs e as eleições para Direção de Centro/*Campus* e Reitoria, como apontam os respondentes 13 e 5. Nos espaços destinados aos estudantes, muitas vezes, há dificuldades na ocupação, como já apontado no caso dos estudantes de pós-graduação. Ainda assim, nas duas universidades, notou-se que os representantes das categorias discentes têm anseio por mais espaços democráticos e por mais voz para seus representados. O respondente 5 aponta que “existe um problema no peso dos votos em todas as instâncias” fazendo referências ao percentual constante na LDB (BRASIL, 1996).

No tocante aos servidores das instituições algumas respostas causaram surpresa, ao ir no sentido contrário do que se tinha conhecimento. As representações dos servidores docentes levantaram uma importante questão acerca da participação docente. Embora tenham consciência da predominância docente em todos os espaços, dada as exigências da LDB (BRASIL, 1996), os representantes alegam que,

muitas vezes os docentes não representam a categoria nesses espaços. Muitos dos professores estão ali representando a gestão, pois ocupam, como é exigido, os cargos de direção e de pró-reitores. Esta visão chama a atenção, pois, embora as outras categorias tenham menor número nos espaços democráticos de deliberação, os docentes estão lá, segundo seus representantes, como participantes da gestão. Faz-se importante ressaltar que a representação da gestão citada pelos entrevistados não faz referência, exclusivamente, à gestão das Universidades pesquisadas, ou seja, às equipes indicadas pelos Reitores, mas também aos cargos de direção dos setores – *campi* e centros, por exemplo. A fala do respondente 9 traz luz sobre esse tema:

“[...] a categoria docente [...] não se expressa na gestão universitária tanto enquanto categoria, se a gente compara com os técnicos e com os estudantes [...]”

A não representação docente, de acordo com os respondentes representantes da categoria, ocorre pelo fato que esses ocupam os espaços democráticos, ainda que eleitos, representando cargos. Este tipo de não representação difere das alegações dos TAE, por exemplo. Para os representantes dos TAE, da mesma forma, muitos TAE nos espaços democráticos representam a gestão. Mas, neste caso, ‘a gestão’ faz referência direta às gestões das Universidades pesquisadas, ou seja, às equipes indicadas pelo Reitor e por seus Pró-Reitores. Os representantes dos TAE alegam que, muitas vezes a participação dos técnicos não é pra representar a categoria, mas sim, para que os espaços democráticos tenham uma opinião técnica, indicada a partir da gestão da universidade, por meio do Reitor e seus Pró-Reitores. Essa queixa foi comum nas duas instituições pesquisadas e reflete que, mesmo a boa intenção da gestão da universidade em incluir os TAE nas decisões pode ter um reflexo negativo quando as representações da categoria não são consultadas.

As representações dos TAE nas duas instituições relataram que as demandas da categoria são tratadas, em geral, diretamente no gabinete dos Reitores. Essas alegações não foram feitas de forma negativa, mas sim para deixar claro que a categoria dos TAE tem um canal aberto com a Reitoria e acabam utilizando esse canal, deixando para o Reitor a tarefa de encaminhar a demanda para o órgão (Pró-Reitoria, Direção de Centro, Direção de *Campus*, etc.) competente. No tocante às demandas dos discente o canal apontado foi a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis de

ambas as universidades. Os representantes estudantis acabam se referindo com frequência ao Conselho Universitário e às discussões com a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis como canais de exposição e acolhimento de suas demandas. Quanto aos docentes, as representações informaram que os canais são variados, mas que as demandas tentam ser centralizadas nos sindicatos para que estes procurem os setores competentes da universidade. Contudo, como ocupam cargos de gestão dos mais variados acabam por conhecer mais os canais de atendimento das demandas e utilizando diferentes órgãos para as solicitações, como fica claro na fala de um dos representantes dos docentes: “[...] A gente [os docentes] acaba levando indicação [de demanda] ao Reitor, ao pró-reitor [...]” (RESPONDENTE 6). Os elementos encontrados na participação em relação à Instituição serão enriquecidos nas próximas linhas, ao ser analisada a participação nos diferentes braços da gestão das universidades federais, as Pró-Reitorias.

4.3.2 Fator de Análise: participação da comunidade universitária em relação às Pró-Reitorias

As Pró-Reitorias da UFFS e da UFSC, vinculadas diretamente ao Gabinete do Reitor, em geral, estimulam a comunidade universitária a participar dos processos deliberativos através de consultas públicas e a formação de comissões (permanentes ou temporárias). No entanto, não há claro para os participantes da gestão e para os representantes das comunidades acadêmicas quais assuntos que deveriam ser debatidos de forma participativa ou colegiada e quais seriam decididos unilateralmente, por se tratarem de assuntos, nas palavras dos participantes da gestão, técnicos. Nas palavras do Respondente 12 “se a lei atribui uma responsabilidade discricionariamente a um órgão da Reitoria ou da Pró-Reitoria, ela faz uso daquele poder que a legislação lhe assegura”. Não ficou claro em nenhuma fala como os assuntos são classificados dentro dessa discricionariedade das Pró-Reitorias ou para consulta pública e decisão democrática. Essas consultas públicas são realizadas de acordo com a avaliação da gestão sobre determinado assunto ou, em geral, se há tensionamento a partir dos representantes da comunidade universitária.

A tensão entre as representações da comunidade universitária e a gestão esteve presente nas falas dos entrevistados. O Respondente 14, ao

falar do incentivo da participação sindical na gestão, deixa claro também a posição que este deve ocupar, fora dos organismos da gestão, como um tensionador das categorias da comunidade acadêmica.

“[o] sindicato é uma corporação, e eu disse claramente para eles [os sindicatos representantes das categorias da Universidade]: - eu não vou tratar os sindicatos como organismos de gestão, seria uma computação impropria inclusive. Eles são tensionadores, eles vão fazer a tensão.” (RESPONDENTE 14)

É através desses tensionamentos que as Pró-Reitorias vão, ou não, submetendo os assuntos às consultas públicas. Com o passar do tempo a experiência já indica os assuntos que devem ter um forte tensionamento se decididos em gabinete, sem a participação da comunidade, ou aqueles que não terão impacto significativo nessas representações tensionadoras da comunidade universitária. Moradia estudantil, políticas de gestão de pessoas, editais de bolsas, programas de assistência estudantil e controle de frequência de servidores foram os assuntos citados por participantes da gestão e representantes da comunidade universitária como assuntos que demandaram decisões coletivas. Esses assuntos, segundo os entrevistados, causam um impacto grande e imediato na vida das pessoas da comunidade universitária e decidi-los sem a participação pode provocar um grande tensionamento entre gestão e os representantes dessa comunidade.

As Pró-Reitorias se mostraram muito abertas à construção coletiva. Na UFSC, chamou atenção debates onde não só os representantes da categoria foram chamados, mas também a oposição a esses representantes. Contudo, as mesmas Pró-Reitorias que se mostram adeptas à decisão participativa em determinados assuntos, não propõem essa participação em outros. Um exemplo são as decisões orçamentárias. Os entrevistados participantes da gestão alegam que os valores do orçamento têm uma destinação certa e não podem ser utilizados para outros fins. Porém, mesmo quando estimulados nos questionamentos, não foi identificada a construção coletiva desses orçamentos. Outras políticas públicas, porém, tem um controle de construção coletiva e os tensionamentos partem dos próprios setores. Um exemplo claro desse tensionamento interno pode ser verificado na fala do Respondente 4:

“[...] fui surpreendida pelo grupo da [setor da universidade], pois estamos fazendo, pensando, planejando [uma ação do setor] [...] tem todas as diretrizes da política pública [...] aí comecei a falar [...] com o diretor e com o chefe de divisão. Na minha inocência o chefe de divisão e o diretor estavam chegando para a equipe e falando o que eu falava com eles, mas não estavam. E daí veio a equipe me cobrar, porque quando eu [assumi o cargo] cheguei dizendo eu vou gestar no coletivo e eu não estava fazendo essa ação no coletivo.”
(RESPONDENTE 4)

As Pró-Reitorias da UFFS e da UFSC que possuem Câmaras superiores acabam utilizando esse espaço para a decisão colegiada. As nuances das Câmaras serão apresentadas no próximo capítulo e não serão tratadas neste momento. Contudo, há de se destacar que as Câmaras Superiores são espaços democráticos que qualificam a decisão. Mesmo os assuntos técnicos, ressaltados por alguns representantes da gestão, são apreciados pelas Câmaras Superiores para construção coletiva. Nas palavras do Respondente 8:

“O processo de decisão [na Pró-Reitoria] é compartilhado com cada uma das diretorias e coordenações. Programas institucionais tem comissões próprias que os acompanham, por exemplo o [Programa], existe um comitê específico do [Programa]. Esse programa tem a participação de professores e alunos. Outros programas, como o [Programa] também tem um dinâmica que prevê a participação da comunidade. [...] as decisões técnicas referente à Câmara de [temática da câmara] também tem a participação.”
(RESPONDENTE 8)

Algumas solicitações, porém, não são encaminhadas para um processo decisório participativo. Na fala do Respondente 17 novamente surgem os assuntos técnicos que são deliberados discricionariamente pelas Pró-Reitorias:

“[...] a gente define as coisas com um caráter eminentemente técnico. A [Pró-Reitoria] tem total autonomia para discutir as coisas técnicas. [...] os [setores da Universidade] tem uma quantidade de recursos que eles podem administrar da forma que quiserem. Aí eles [os setores] me pediram um sofá [para cada um dos setores]. Não creio que seja necessário. [...] O que precisa para um aluno entrar no primeiro semestre e sair no último semestre? [...] Essa é a parte técnica. Então eu cortei e foi um item de pauta nessa reunião [de colegiado de gestão] e me perguntaram: porque você cortou? Porque não está alinhado com o que a gente preconiza que é a formação do aluno.” (RESPONDENTE 17)

Neste sentido, também os Respondentes 1, 12 e 15 também invocam a responsabilidade do cargo e suas prerrogativas para justificar decisões técnicas centralizadas. Para essas decisões, em geral, não caberiam consultas ou construções coletivas. Segundo os entrevistados, são decisões onde a legislação prevê uma só atitude de uma só pessoa, neste caso, o Pró-Reitor. Mas essas decisões técnicas podem estar sujeitas à revisão pela Câmara correspondente – no caso da existência desse espaço. Assim, quando uma categoria sente que não foi atendida ou que o processo não seguiu da forma que atenda os anseios da comunidade universitária, pode se manifestar através dos espaços de decisão colegiada. No caso da UFFS, todas as Pró-Reitorias contam com esse espaço, mas no caso da UFSC, como já visto, somente três Pró-Reitorias tem Câmara Superior e os tensionamento acabam sendo atendidos diretamente pelo Reitor e submetidos ao CUn.

Os representantes da comunidade universitária tiveram repostas divergentes de acordo com a categoria da qual fazem parte em relação à participação nas Pró-Reitorias. Os discentes têm suas demandas apreciadas pelas Pró-Reitorias de Assuntos Estudantis, Graduação e Pós-Graduação de acordo com os tensionamentos. Em geral, a mobilização estudantil é grande nas Universidades pesquisadas, por isso os tensionamentos são, em geral, atendidos pela gestão. Os docentes têm um canal mais direto e citaram as câmaras como ambiente de participação nas Pró-Reitorias. Já os representantes dos TAE relatam uma participação mais coadjuvante, uma vez que os tensionamentos acabam sendo canalizados para o Gabinete do Reitor e, só então, as Pró-Reitorias

correspondentes aos assuntos são incluídas nas discussões de soluções. Essas participações diretas nas Pró-Reitorias e nos processos decisórios das Universidades como um todo, enfrenta obstáculos e é impulsionada por facilitadores e esses elementos, facilitadores e complicadores, compreendem o próximo fator de análise.

4.3.3 Fator de análise: fatores que contribuem ou prejudicam a participação da comunidade universitária

O principal fator que prejudica a participação da comunidade universitária nos processos decisórios democráticos das Universidades é o tempo. Os entrevistados se referiram ao excesso de carga de trabalho e ao fato que, muitas vezes, não tem horas disponíveis para a participação em todas os espaços democráticos dos quais fazem parte. O Respondente 14, sobre o tempo disponível cunhou a interessante frase: “a participação prejudica a participação”. Essa frase tem relevância uma vez que vem acrescentada de uma constatação inusitada da pesquisa: a criação de espaços democráticos na universidade acabou por limitar a participação nesses espaços, ou seja, “a participação prejudica a participação”. A fartura de comissões, comitês, colegiados e órgãos superiores, somados à carga de estudo e/ou trabalho, fazem com que as pessoas optem pela não participação e priorizem tarefas. A fala do Respondente 14 continua e traz elucidação ao problema:

“Uma universidade como a nossa, que propôs participações para tudo, teve uma tendência de criar comissões e comitês e assessorias com muita fartura. E [ainda] tem comitê e comissões nos campi ligados à graduação, à pesquisa; tem comitês ligados às pró-reitorias e você tem um monte de comissões necessárias intransponíveis [como as] de sindicância, as comissões disciplinares, comissão de ética, e conselhos. O que está acontecendo, [é que] nós estamos comendo o tempo das pessoas.” (RESPONDENTE 14)

Os representantes da comunidade acadêmica vão no mesmo sentido. Os discentes estão envolvidos em suas atividades acadêmicas e muitas vezes tem que parar essas atividades para ler processos que serão discutidos nesses espaços. Já para os docentes as atividades docentes,

sobretudo as realizadas fora do horário de aulas – planejamentos pedagógicos, pesquisa e extensão – ocupam quase que a totalidade do tempo dos servidores dessa categoria. Assim, ter que relatar ou estudar os processos para as discussões nos espaços democráticos acaba ficando de fora da lista de prioridades desses servidores o que prejudica a participação nas tomadas de decisão naqueles espaços. Um dos fatores que prejudicam a participação dos TAE é a comunicação falha. Os representantes alegam que muitas vezes não há um canal correto para informação da categoria sobre os processos decisórios que demanda participação.

A comunicação também foi citada pelo Respondente 4 como um fator que prejudica a participação da comunidade universitária nos espaços democráticos. A falta de comunicação ou as falhas de comunicação atingem o patamar de uma Pró-Reitoria tomar conhecimento das ações de outra Pró-Reitoria pela mídia, como relatou o Respondente 4. Enquanto que os Respondentes 4 e 20 apontam a comunicação (ou a falta ou falha de) como um fator que prejudica a participação o Respondente 7 segue caminho oposto, alegando que é a comunicação que promove a participação. Para o Respondente 7 os canais de comunicação institucionais abrem o caminho à participação. Essa divergência de entendimento acerca dos canais de comunicação pode revelar que o emissor não está atingindo o público alvo.

Outros fatores que prejudicam a participação da comunidade universitária nos processos decisórios dos espaços democráticos são: aspectos políticos, vulnerabilidade socioeconômica e as dificuldades por conta da distância geográfica. Quantos aos aspectos políticos, citados pelos Respondentes 2 e 17, são as correntes políticas presentes dentro da universidade. Nas palavras do Respondente 2:

A universidade tem várias correntes políticas, ideológicas e cada corrente dessas tenta se consolidar, ganhar território, e isso faz parte do jogo democrático. Então às vezes isso acaba sendo um impeditivo porque tu vêes que alguns interesses fogem um pouco da questão em discussão. (RESPONDENTE 2).

O RESPONDENTE 17 vai no mesmo sentido ao afirmar que a construção conjunta é prejudicada em virtude de “o diretor do [setor da Universidade] é um agente político e as vezes ele quer fazer uma gestão

política [do assunto ou do setor] e eu não posso fazer uma gestão política”. Outro fator apresentando como prejudicial à participação é a vulnerabilidade socioeconômica, sobretudo dos discentes. O fato de serem priorizadas atividades que possam minimizar os efeitos da falta de recursos no cumprimento dos deveres com o curso faz com que não sobre tempo para os discentes participarem dos espaços democráticos disponíveis. Por fim, a distância geográfica torna-se um fator que prejudica a participação, uma vez que as duas Universidades têm *campi* em diferentes cidades que, algumas delas, estão bem afastadas da Reitoria, como é o caso do *Campus* de Curitiba, da UFSC e do *Campus* de Cerro Largo, da UFFS.

Entre os fatores que contribuem com a participação estão a legislação. Como a lei exige que as deliberações sejam em espaços democráticos, como visto no capítulo anterior, acaba se tornando um fator facilitador, ao exigir tais espaços. Um facilitador citado é a qualidade do corpo de TAE das Universidades, onde a maioria desses servidores tem titulação maior do que a exigida para o cargo. Essa qualificação, segundo os entrevistados, melhora o interesse por participar das decisões. Contudo, o quantitativo de TAE se torna um fator limitante da participação de outra categoria: os docentes. Sem o assessoramento adequando dos TAE nas atividades meio e fim, os docentes acabam não tendo tempo para a participação nas reuniões dos espaços democráticos. Essa falta de assessoramento ocorre pela falta de servidores TAE. Como exemplos foram citadas as secretarias de curso e de pós-graduação que não contam com nenhum servidor TAE.

Analisados os fatores que prejudicam e facilitam a participação da comunidade universitária nos processos decisórios é preciso avançar para os espaços onde esses processos ocorrem. Alguns questionamentos serão respondidos no subcapítulo que segue e outros surgirão. Passa-se, assim, para a análise dos espaços democráticos encontrados e presentes nas Universidades pesquisadas.

4.4 ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS ESTABELECIDOS: CONSLHO UNIVERSITÁRIO, CÂMARAS SUPERIORES E COLEGIADOS

Os espaços democráticos estabelecidos nas Universidades pesquisadas são ambientes de debates e participação democrática. Neste subcapítulo serão apresentadas as percepções dos entrevistados sobre

esses espaços. Serão retomados temas já abordados como os percentuais da LDB (BRASIL, 1996) e as composições estatutárias desses espaços, mas o foco será a visão dos representantes da comunidade universitária e dos participantes da gestão sobre esses espaços.

O primeiro desses espaços é o Conselho Universitário. Os relatos sobre o CUn (UFSC) e o CONSUNI (UFFS) foram todos nos sentidos de que é um espaço democrático e que representa não só a comunidade universitária, mas a comunidade externa, por permitir assentos para representantes da sociedade civil organizada (UFSC, 1978; UFFS, 2015). O grande entrave dos Conselhos Universitários, que se repete nos colegiados deliberativos, é a proporção imposta pela LDB (BRASIL, 1996) – como já visto linhas acima nos outros fatores de análise. Esta limitação é criticada tanto pelos participantes da gestão como pelos representantes da comunidade acadêmica. Contudo, a crítica pareceu distante. Por se tratar de uma legislação federal e que depende do Congresso Nacional para alteração, não foram percebidos movimentos de tensionamento, nem por parte dos gestores e nem por parte dos representantes. Não foram citadas ações que foram ou estariam sendo tomadas para a mudança da legislação. A percepção é de uma inércia em relação ao enfrentamento do problema relatado: a proporção da LDB.

Essa inércia pode ser verificada também pelo tempo de vigência da referida Lei e pela quantidade de alterações que sofreu ao longo dos anos. A LDB já está em vigor há quase vinte e três anos. Promulgada em 1996 teve sua última alteração aprovada em 10 de janeiro de 2019. Mesmo com várias alterações e muitas delas tendo ocorridas nos últimos anos, seu art. 56, que trata justamente da proporção relatada como problema nos espaços deliberativos, nunca foi alterado. É um artigo que está como foi escrito no texto original. O Palácio do Planalto disponibiliza o texto integral da Lei, com suas alterações, em sítio eletrônico próprio. Durante a pesquisa chamou a atenção que vários dispositivos foram alterados, mas em nenhum momento houve alteração desse dispositivo. Da mesma forma, poucos foram os relatos no sentido de iniciar ou dar prosseguimento para promover essa mudança na proporção imposta de 70/30. O Respondente 20 expôs o problema com contundência:

“Nós deixamos a desejar [...] principalmente para eleição para reitor. Nós estamos ainda na idade da pedra, porque nós estamos com a consulta com o presidente da república para referendar o nome. Não conseguimos avançar no voto universal, que

era, inclusive, o envolvimento da sociedade para conhecer um pouco a instituição. E nós estamos em um processo ainda arcaico, porque além de ser uma consulta, existe a possibilidade do presidente não nomear o Reitor [eleito pela comunidade], ele pode, está dentro da lei e ninguém tencionou, ninguém pressionou a fazer essa mudança. E isso prejudica o todo, porque se tu abres para o voto universal, tu envolve a sociedade, a participar na votação.” (RESPONDENTE 20)

Os questionamentos aos entrevistados sobre os espaços democráticos também investigaram outros espaços democráticos, sobretudo as Câmaras Superiores e os Colegiados. A investigação acerca das Pró-Reitorias teve que ser feita de duas formas: a primeira delas visou as Pró-Reitorias com Câmara Superior (apêndice 1) e questionou acerca de melhorias que poderiam ser implementadas visando um aumento da participação ou expansão para outras categorias; a segunda tratou das Pró-Reitorias sem Câmara Superior (apêndice 2) e buscou a percepção dos entrevistados sobre a necessidade ou não de uma Câmara Superior nessas Pró-Reitorias. Essa divisão foi aplicada somente aos participantes da gestão com cargo de Pró-Reitor. Aos Reitores e representantes da comunidade universitária foram aplicadas ambos os questionamentos. Já sobre os Colegiados o instrumento de coleta se mostrou limitado. Não há como saber no momento se o problema ocorreu em virtude da pergunta englobar tanto Câmaras Superiores e Colegiados e ter confundido os entrevistados ou se, por fazerem parte da gestão e estarem mais vinculados à Reitoria e às Pró-Reitorias os entrevistados acabaram por não respondendo sobre esses espaços. Assim, a análise sobre os colegiados ficou prejudicada, mas não inviabilizada. Já a análise acerca das Câmaras superiores será abordada na sequência, com a divisão proposta no início desse parágrafo.

As Pró-Reitorias com Câmara Superior – que são descritas na primeira parte desse capítulo – de acordo com os participantes da gestão representam bem as comunidades universitárias. As composições das Câmaras variam muito mas, da mesma forma que o CUn e o CONSUNI, seguem a proporção de 70% de docentes em sua composição. A grande diferença das Câmaras para os Conselhos Universitários está na composição dos 30% restantes. Enquanto que nos Conselhos Universitários os 30% de não docentes são ocupados por todas as categorias da comunidade universitária e comunidade externa, nas

Câmaras esse percentual é reservado ao público alvo. Nas Câmaras de Graduação e Pós-Graduação da UFSC não há assentos para TAE. Somente docentes envolvidos com as áreas de graduação e pós-graduação e discentes de graduação e pós-graduação (UFSC, 1978, art. 19-20). Não foram identificadas nas falas dos entrevistados participantes da gestão uma justificativa para a ausência de servidores TAE nesses espaços. Da mesma forma, os representantes da comunidade universitária não demonstraram, em suas falas, alguma reivindicação neste sentido.

Nas Câmaras Temáticas da UFFS dois fatores chamaram a atenção: o primeiro deles é que uma Câmara pode analisar o assunto já debatido em outra Câmara, bastando o presidente solicitar (UFFS, 2015); o outro fator é que as Câmaras estipulam a proporção de 70% de docentes em sua composição, mas deixam em aberto os outros 30%, podendo ser preenchidos por servidores TAE e discentes. Como já relatado no início desse capítulo, a UFFS possui Câmaras Superiores em todas as Pró-Reitorias, mas elas são integrantes do próprio CONSUNI, que é entendido como um Conselho Universitário multi-cameral. O Respondente 17 aponta que as Câmaras representam a comunidade universitária “porque obrigatoriamente, na composição, tem [pessoas] de cada setor da universidade e eles vem com as demandas das suas categorias”.

Já quanto às Pró-Reitorias sem câmaras superiores, os participantes da gestão divergem quanto à necessidade da criação ou não desse espaço onde inexistente na UFSC. Os questionamentos sobre essa possibilidade suscitaram três tipos de respostas: a primeira no sentido de não haver necessidade da criação de uma Câmara Superior, uma vez que os fluxos da Pró-Reitoria já estão estabelecidos e funcionam sem a Câmara (Respondente 2). O segundo tipo de resposta é no sentido de que a Criação de uma Câmara Superior traria não só mais qualidade para as decisões, mas também envolveria melhor os servidores da Pró-Reitoria com os problemas e o dia-a-dia da Universidade (Respondente 4). O terceiro tipo de resposta foi enriquecedor para a pesquisa e o pesquisador, uma vez que suscitou a possibilidade nos representantes da gestão com a seguinte resposta: “Olha, interessante, eu não tinha pensado nisso.” – Respondente 19 sobre a possibilidade da criação de uma Câmara Superior em Pró-Reitorias que não contam com esse espaço.

Os representantes da comunidade universitária citam o desequilíbrio na representação como principal ponto a ser melhorado nas Câmaras Superiores e Colegiados. Esse apontamento partiu não somente dos representantes dos servidores TAE e discentes, mas também dos

representantes docentes, que reconhecem haver esse desequilíbrio em prol de sua categoria, dados os percentuais fixados em Lei (BRASIL, 1996) já debatidos. Para além dos desequilíbrios não foram identificadas em suas respostas a necessidade de criação de novas Câmaras Superiores em Pró-Reitorias que não as possuem. Nas palavras do Respondente 5 as estruturas existentes teriam de ser aprimoradas: “Na [Pró-Reitoria], por exemplo, eu não sei se o mais eficiente seria uma Câmara Superior ou uma melhor no próprio funcionamento da [Pró-Reitoria].” (RESPONDENTE 5).

A criação de espaços democráticos nas universidades federais passa, necessariamente, por debates e tensionamentos políticos internos. Esses tensionamentos tem sua máxima expressão nos processos eleitorais dessas universidades. Além disso, a universidade não está fechada em seus *campi*, mas é permeável por outras Instituições que influenciam diretamente no dia-a-dia dessas instituições. Assim, a próxima parte dos resultados será dedicada à análise dos processos eleitorais e dos órgãos de controle e suas influências na democracia da universidade sob a percepção dos entrevistados.

4.5 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E INFLUÊNCIAS EXTERNAS: ELEIÇÕES E ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os processos eleitorais das Universidades pesquisadas sempre foram lembrados como uma expressão da democracia. Com processos paritários para escolha de reitores é um momento onde os tensionamentos políticos dessas Instituições aumentam muito. Desses tensionamentos surgem novas propostas e novas políticas para as universidades. Os diálogos e construções a partir de uma eleição para Reitor tem reflexo em toda a universidade, uma vez que será o Reitor que formará a equipe de gestão.

Na outra ponta, atuando de forma a garantir a lisura de todos os processos da Instituição, estão os órgãos de controle internos e externos. Estes serão analisados a partir da experiência vivenciada na UFSC a partir de uma operação coordenada por órgãos de controle e agentes das forças de segurança e do judiciário que culminaram com a trágica morte do Magnífico Reitor, Professor Luiz Carlos Cancelier de Olivo, em 2 de outubro de 2017. Neste trágico momento da UFSC, que causou comoção não só em todas as universidades federais, mas em todo o país. A partir

deste episódio os órgãos de controle e as forças do Estado foram contestaram por interferirem na autonomia e na democracia das universidades federais. A partir dessa constatação no ano de 2017 optou-se por incluir nesta pesquisa o tema, para que os entrevistados falassem livremente sobre a relação entre órgãos de controle e democracia na universidade.

Assim, esse capítulo se dedica a análise desses dois temas que foram divididos para uma melhor exposição, mas que estão, de certo modo, conectados pela democracia. Essa conexão reside das eleições que consagram o escolhido pela maior da comunidade universitária e regional e o controle exercido pelos órgãos que faz com que essa escolha seja fiscalizada também pelos cidadãos externos à Universidade.

4.5.1 Fator de análise: Processos eleitorais para gestores

A análise dos processos eleitorais para gestores das Universidades Federais foi além do estudo das eleições existentes e questionou os entrevistados sobre a possibilidade de existências de outras eleições, outros cargos decididos por eleições democráticas. As repostas foram enriquecedoras e contribuíram para as formulações das proposições desta pesquisa.

O processo de escolha de Reitores nas Universidades pesquisadas é o processo eleitoral mais presente nas mentes dos entrevistados quando o tema foi abordado durante as entrevistas. Esse processo é diferente nas duas Instituições, mas vão no mesmo sentido, de uma eleição paritária. Na UFSC o processo eleitoral para escolha do Reitor é paritário sendo que cada categoria da comunidade universitária tem o mesmo peso: 33,33% para docentes, TAE e discentes. Nas eleições ocorridas na última década sempre esteve presente o tensionamento que visa questionar esses percentuais, alegando que o correto seria o percentual 70/30 da LDB (BRASIL, 1996). Já na UFFS o processo eleitoral tem quatro categorias, ao invés de três. Os votos nas eleições para Reitor na UFFS têm o peso de 25% para cada categoria componente da comunidade universitária mais 25% para a comunidade regional. Esta comunidade regional é representada pelas entidades civis organizadas da Mesorregião do Mercosul. Cada entidade pode se inscrever e tem direito a um voto. Há também a possibilidade de voto de cidadão individual, mas com peso de

1/100 dentro dessa fatia de 25%. Ou seja, enquanto uma entidade tem direito a um voto os cidadãos tem que conseguir 100 votos para valer 1.

Nas últimas eleições da UFFS, segundo o Respondente 14, cerca de 1100 entidade se inscreveram para participar da escolha do Reitor. Dessas, cerca 780 votaram efetivamente. Se contarmos um número hipotético de que cada entidade represente 5 pessoas, temos quase 4000 cidadãos participando da escolha do Reitor da Instituição. Esse mecanismo, segundo os entrevistados da UFFS tem funcionado bem e tem incentivado a comunidade regional a participar das decisões da Universidade. Essa participação se estende, por incentivo da UFFS, a decisões importantes. Um exemplo citado pelos entrevistados é que para tomar a decisão de utilizar ou não agrotóxicos para os campos práticos das aulas dos cursos de agronomia dos diferentes *campi*, foram chamadas as cooperativas agrícolas e entidades interessadas da Região onde estavam situadas essas fazendas da universidade para debater o problema.

Os processos de escolha de dirigentes nas Universidades pesquisadas são um reflexo da democracia, segundo os entrevistados. O Respondente 9 aponta que “quanto mais gente escolher [o gestor], mais democrático é”. Contudo, esses processos eleitorais, sobretudo aqueles de escolha de Reitor, sofrem com uma informalidade consentida. Essa informalidade fica clara na exposição do Respondente 14:

“Eu acho que os processos eleitorais das universidades são muito ruins, porque a legislação é muito imprecisa. Você tem uma legislação que te diz que o Conselho Universitário tem que compor uma lista tríplice para o Presidente da República escolher um [dos constantes na lista tríplice] e botar de reitor. Mas ela permite que se faça uma consulta à comunidade e a consulta à comunidade, se é oficial, tem que respeitar o padrão de 70% de docentes e, se é informal então pode ser [de] qualquer tipo. Só que daí tudo volta para o Conselho Universitário. E a gente faz um negócio meio *Frankenstein*. Faz uma coisa não como oficial, mas aquilo vai entrar como oficial, porque o conselho universitário não vai poder descumprir, de jeito nenhum, um processo que foi feito de fora [pela comunidade].” (RESPONDENTE 14)

Para frente do processo paritário e dos problemas enfrentados com a “informalidade” das consultas que são referidas como eleições, existem

debates avançados sobre o voto universal, onde cada pessoa vale um voto. Este debate não teve muita expressão nas respostas, mas a fala do Respondente 19 traz uma luz sobre essa proposta que pode ser um caminho para uma escolha verdadeiramente democrática de gestores das universidades federais:

“Existe toda uma discussão sobre o processo de escolha para diretor de [centro ou *campus*] e Reitor, que é o problema: [...]se a gente aplica como uma consulta na comunidade com pesos diferentes, de acordo com a categoria, de acordo com o que estabelece a lei; ou se a gente faz um voto universal, cada pessoa um voto, como acontece no [centro ou *campus*], que o diretor é escolhido por toda a comunidade, sem percentual. Estabelecer critérios de percentual, por representação, ou se a gente faz um voto paritário. Se a gente fosse pensar no aspecto essencialmente democrático em si, eu diria que o ideal seria o voto universal, cada pessoa um voto, quem tiver mais tá eleito. Ou se não alcançar 50% vai para um segundo turno no âmbito da escolha de diretor de [centro ou *campus*]. O [centro ou *campus*] faz isso, e todos os outros [centro ou *campus*] aplicam o voto paritário[...], [onde] cada categoria tem o mesmo peso.”
(RESPONDENTE 19)

As eleições nas Universidades pesquisadas são elementos importantes para uma construção democrática das universidades federais. Mas, e se ela não se restringisse aos cargos de Reitor e Diretores de Centro e *Campus*? Ao serem questionados sobre a possibilidade de outros cargos, como os de Pró-Reitor e de Diretores de Unidades (dentro das Pró-Reitorias) as respostas divergiram bastante. Destarte, será analisada uma importante descoberta durante a pesquisa na UFSC. A Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, que conta com três Diretorias - Desenvolvimento de Pessoas; Administração de Pessoal; e Assistência à Saúde do Servidor – escolhe os diretores através de uma lista tríplice elaborada pelos servidores de cada uma das diretorias. Esta é uma iniciativa recente da Pró-Reitora Carla Cristina Dutra Búrigo e é, sem dúvidas, uma prática que exalta a democracia e será utilizada como proposta nas considerações finais desse estudo.

No entanto, a prática da PRODEGESP da UFSC é isolada. Em geral os participantes da gestão são contrários à ideia de que outros cargos possam ser escolhidos por eleição. A alegação é que esta prática poderia criar casamatas que inviabilizariam a gestão. Uma dessas casamatas, segundo os entrevistados, é se os grupos eleitos dentro das Pró-Reitorias pertencerem a um grupo político interno de oposição à gestão. O fato de estarem em espectros políticos internos diferentes da gestão pode fazer com quem atuem de forma a dificultar o trabalho desta e impedir avanços de projetos de políticas internas advindos dos gestores. Na fala do Respondente 2 podem ser identificados os elementos que justificam essa prática de escolha por indicação do Reitor eleito e dos Pró-Reitores por ele indicados:

“Eu acho que nenhuma pró-reitoria tem escolha por voto direto. [...] por exemplo, nós estamos agora no processo de escolha do presidente [da República], escolha de governadores, [e] ninguém está votando no secretariado. O Presidente é a mesma coisa, ninguém está votando nos ministros. Assim como quando se vota para escolher um Reitor, ninguém está votando no Pró-Reitor. E aí veja, nós somos cargos de confiança, somos escolhidos por quem é eleito [...], o processo de escolha ele tem que ser balizado por quem foi eleito.” (RESPONDENTE 2)

Os questionamentos sobre o processo eleitoral vão além da paridade ou da escolha ou não de Pró-Reitores e Diretores por voto direto. O Respondente 6 trouxe um questionamento novo e que merece ser destacado: a impossibilidade de um servidor TAE ser Reitor:

“[...]A Legislação Federal inibe muita coisa. [...] As universidades deveriam ter autonomia. [...] É engraçado que os técnicos administrativos reivindicuem paridade, talvez até defendam o voto universal, na realidade esta reivindicação contra a presença maior professores, mas nunca foi questionado que um Reitor pode ser um técnico. Então no fundo todos os processos [há] um tensionamento de lá e de cá, mas sempre funciona com a mesma regra praticamente. Então eu acho que do jeito que está vem funcionando bem, e claro você pode aprimorar no grau de organização do

processo, acho que é muito frágil, até por conta da legislação.” (RESPONDENTE 6)

Os processos eleitorais e seus desdobramentos tiveram muitas nuances identificadas que foram importantes para as proposições finais dessa Tese. No entanto, é preciso destacar que também neste fator de análise a Legislação Federal foi um elemento sempre presente como obstáculo a um modelo de eleição diferente das atuais consultas públicas respeitadas pelos Conselhos Universitários. Mas, a Legislação não pode ficar com toda a carga de culpa. Como foi visto, há movimento para que sejam mantidas as formas de indicação de Pró-Reitores e Diretores. Há prática da PRODEGESP da UFSC é uma exceção e a regra é que as indicações sejam a partir do Reitor e dos Pró-Reitores. Assim, passa-se à análise do fator órgãos de controle e suas relações com a democracia na universidade.

4.5.2 Fator de análise: Órgãos de controle internos e externos e processos democráticos

Os órgãos de controle, segundo os entrevistados tem um papel importante na democracia na universidade. Esse papel é o de dar transparências às ações dos gestores e garantes que estas ações estejam em conformidades com os princípios constitucionais da administração pública (BRASIL, 1988). Os principais órgãos de controle citados pelos entrevistados foram as auditorias internas e corregedorias, às Procuradorias Federais junto às Universidades, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU). Esses órgãos de controle são responsáveis por auditar os processos e atividades das Universidades Federais e, eventualmente, punir seus desvios de conduta. Na perspectiva do Respondente 2 “[...] [os] órgãos de controle estão aí para prevenir e nos ajudar a melhor gerir [...] os recursos públicos, sejam eles financeiros sejam eles humano, eles [os órgãos de controle] estão aí para isso”.

Há entre os participantes da gestão uma queixa de que muitas vezes os órgãos de controle, sobretudo os externos à universidade, como o TCU e a CGU, não tem conhecimento dos fluxos de processos da instituição e acabam tomando decisões equivocadas. Essa falta de conhecimento é,

segundo os entrevistados, fruto, principalmente, da falta de comunicação entre esses órgãos e a universidade. Não há o questionamento por parte do órgão de controle externo sobre o modo como o fluxo de processo ocorre e, por outro lado, a universidade também não faz com que essa informação chegue até esses órgãos de controle. O que acontece, segundo os entrevistados é que primeiro os órgãos acionam a universidade, depois a universidade se esforça para responder as solicitações para daí então perceberem que a solicitação, e por conseguinte a resposta, não seriam necessários. O Respondente 4 evidencia em sua fala essa falha na comunicação entre universidade e órgãos de controle:

“TCU, Ministério Público eles nos aleijam de algumas possibilidades de integração. Mas por outro lado, a relação que tu consubstancias com eles, faz com que a gente tenha uma coerência de ações, mas que também podem evoluir. É uma coisa muito contraditória e antagônica. Nós tivemos um episódio horroroso com o TCU, na nossa área e eu fui até o TCU, porque eu não entendia. E ele me disse simplesmente uma coisa que é absolutamente simples: falta de comunicação. Falem o que vocês fazem, expliquem a forma que vocês desejam fazer, conversem com a gente.” (RESPONDENTE 4)

A falta de comunicação também culmina em alguns excessos por parte dos órgãos de controle. O Respondente 6 relata que esse exagero “que vai desde a Procuradoria Geral da República, Ministério Público, [que] estão sempre aqui atuando” acabe por gerar mais “desconfiança” no agir na universidade “do que propriamente o reconhecimento do tipo de atividade que a gente [universidade] desenvolve”. Mas a falta de conhecimento não diminui a importância dos órgãos de controle que, na fala do Respondente 19, são essenciais para a democracia na universidade.

“Eu diria que órgão de Controle é uma necessidade, até para que a democracia funcione a contento. A minha crítica é que nós temos muitos órgãos de controle hoje. Há um excesso de órgãos. Só aqui dentro da Universidade são uns três ou quatro. Nós temos a Ouvidoria, a Corregedoria, e Auditoria e ainda tem que consultar a Procuradoria [Federal junto à Universidade] sempre. E a procuradoria é

quem dá seus pareceres dizendo o que pode, o que não pode fazer, do ponto de vista jurídico legal. Temos a corregedoria Geral da União, temos Advocacia-Geral da União temos um Tribunal de Contas da União, temos o Ministério Público e só ai já são 4 e eles falam sobre diversos assuntos[...]” (RESPONDENTE 19).

Os representantes da comunidade universitária citaram os excessos e as decisões de órgãos de controle que sempre tendem a ser contrárias aos anseios das categorias. No entanto, reconhecem a importância da transparência que a fiscalização oferece ao cidadão e que o controle das balizas impostas pela legislação por parte dos órgãos de controle é essencial para o bom funcionamento das organizações. Como já visto na fala do Respondente 4 é uma relação “antagônica” entre a universidade e os órgãos de controle: se de um lado a fiscalização das normas é imprescindível ao bom funcionamento do outro essa mesma fiscalização, em excesso ou quando há falhas na comunicação pode prejudicar o próprio funcionamento da Instituição. Neste ambiente contraditório do controle a democracia sempre foi lembrada pelos entrevistados e espera-se que sua prática seja uma constante e que o controle legal também passe a ser um controle democrático.

4.6 REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO UNIVERSITÁRIA DEMOCRÁTICA: DESAFIOS NA ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL A PARTIR DOS GESTORES E REPRESENTANTES

As reflexões finais dos entrevistados foram agrupadas neste último capítulo de análise e apresentação dos resultados. Na verdade, esta parte reúne assuntos que não caberiam nas demais categorias e fatores de análise mas foram tão importantes quanto esses para a construção desta Tese. Assim, serão abordados os temas que os entrevistados julgam que tornarão as Universidades mais democráticas.

O primeiro desses temas é a distância geográfica. Tanto na UFFS quanto na UFSC ferramentas estão sendo implementadas para diminuir as distâncias entre os *campi* e a Reitoria. Na UFFS a aposta foi na tecnologia da informação, com a instalação de reuniões do CONSUNI por vídeo conferência e há a intenção da Instituição do aprimoramento dessa

tecnologia para a tele presença. A tele presença é uma tecnologia cara num primeiro momento, como explica o Respondente 14, mas que garante, a longo prazo, economia de recursos com viagens e passa a promover inúmeros benefícios para a Instituição. O primeiro deles é a economia financeira no longo prazo, com menos deslocamentos entre as cidades onde a Universidade possui *campus*. O segundo é o aumento da participação, o que já foi verificado com a teleconferência. Já na UFSC há a intenção de aproximar a Reitoria dos *campi*, promovendo o que o Respondente 1 chama de “CUn itinerante”. Ao invés de as reuniões do CUn serem realizadas na Reitoria, em Florianópolis, seriam realizadas cada mês em um dos 4 *campi* fora da Capital que a Instituição mantém. É reconhecido que a tarefa não é fácil, mas que o fato de os principais dirigentes e representantes da Instituição se aproximarem dos *campi* pode promover mais participação e integração.

Outro ponto relatado por diferentes entrevistados foi a participação. Segundo eles o aumento da democracia na universidade só se dará com mais interesse em participar dos espaços democráticos. O questionamento do Respondente 2 vai no sentido de que muitas pessoas na Universidade acabam reclamando dos processos e das decisões tomadas, mas não se envolvem para ajudar a construir uma solução. Por outro lado, o Respondente 5, além de cobrar mais participação também aponta que mais espaços para participação devam ser criados, como fóruns e plebiscitos. Ao ser questionado como a Instituição poderia se tornar mais democrática o Respondente 8 vai nesse mesmo sentido:

“Eu acho que ela pode se tornar mais democrática a partir da participação das pessoas. Então quanto mais pessoas participam, mais democrática a gente pode dizer que é. Agora, se a gente tem uma participação seletiva (com pouca aderência da comunidade), não quer dizer que ela não é democrática. O que é importante é que nós temos os meios, e os interessados estão sendo ouvidos. Agora, seria muito mais interessante que tivéssemos mais interessados.” (RESPONDENTE 8)

O discurso e a prática também foram abordados pelos entrevistados. O importante é fazer com que a democracia seja algo prático na vida da universidade e não palavras que se perdem nos discursos. Neste sentido o Respondente 4 aponta que a Universidade se tornaria mais democrática:

“Abrindo mais as portas, mostrando todos os elos transparentes das ações [...]. Então a comunicação e a transparência dos atos da gestão eu penso que são dois elos fundamentais do processo da democratização.” (RESPONDENTE 4)

Os respondentes 4 e 16 também apontam que a gestão democrática deva ser uma prática e não um discurso. Para o Respondente 4 a gestão democrática “não pode ser uma folha ao vento, ela tem que ter materialidade nas suas ações”. Neste mesmo sentido o Respondente 16 aponta que:

“a gestão democrática universitária ela não pode ser um discurso [...] do dirigente, mas também não pode ser um discurso apenas da base. Quando isso vira um discurso e perde a dimensão efetiva a dimensão prática, ela [a gestão universitária democrática] se esvazia. Por isso que eu insisto durante toda a minha fala que é fundamental a participação. O que dinamiza e fortalece uma democracia é a participação. A gestão democrática só existe se as pessoas participarem, é dessa maneira que a gente fortalece uma gestão democrática.” (RESPONDENTE 16)

A prática da democracia, por certo, demanda a participação, o interesse em participar. Fomentar esse interesse é dever de cada uma das pessoas que fazem parte do rico universo da Universidade. Assim, terminadas as análises dos resultados da pesquisa, passa-se às considerações finais onde serão expostas as conclusões e as proposições para o problema proposto.

5 PROPOSIÇÕES ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE SANTA CATARINA

Nesta seção dedica-se algumas linhas para as proposições às Universidades Federais de Santa Catarina que, talvez, sejam, também, aplicáveis e úteis para outras Instituições Federais de Ensino Superior. Essas proposições nada mais são do que sugestões a partir do que foi visto nos teóricos sobre o tema, de acordo com a evolução das estruturas econômicas, administrativas e filosóficas estudadas, mas, sobretudo, a partir do que foi colhido na experiências dos gestores e representantes das categorias da comunidade universitária durante a parte empírica da pesquisa. Faz-se importante destacar que essas proposições são encontradas, implicitamente, no capítulo anterior, que trata dos resultados da pesquisa e, sobretudo, no capítulo seguinte, que expõe as considerações finais. No entanto, essa parte do texto é fundamental para a organização das propostas dessa Tese que são, também, as respostas à pergunta de pesquisas por meio do alcance dos objetivos.

A primeira dessas proposições faz relação direta ao tema do 70/30, ou seja, da proporção de 70% de docentes exigida pela LDB nos espaços onde há deliberação. Essa proporção tem de ser discutida nas instâncias cabíveis por todas as três categorias, a fim de equilibra o debate e o valor das decisões nos espaços de gestão universitária. Mas, essa discussão e as potenciais mudanças na legislação são processo morosos, que podem levar anos e, dada a “idade” da LDB, décadas. Isso posto, mecanismos de subversão da proporção exposta na legislação podem ser utilizados sem o desrespeito do princípio da legalidade, imprescindível à administração pública brasileira. O objetivo desses mecanismos é promover um debate amplo independentemente de proporções legais das categorias.

O primeiro desses mecanismos são os fóruns de gestão e de participação ampliada. Os fóruns de gestão podem reunir os gestores das Universidades Federais com a comunidade universitária para debater os temas onde cabem propostas para as decisões. Neste ponto cabe destacar que a gestão da universidade deve compreender quais temas demandam serem deliberados com a comunidade universitária. A justificativa dos assuntos técnicos – aqueles que não precisam serem debatidos – não pode ser utilizada como um “coringa” antidemocrático. As compras e licitações, por exemplo, são processos que estão hermeticamente definidos em lei. Contudo, os fóruns de gestão com participação da

comunidade universitária pode proporcionar a todos que opinem sobre o que será comprado, o que é prioridade para a comunidade universitária. Ou seja, o processo de compras nas universidades federais, para permanecerem no exemplo, é definido pela legislação e não cabe um fórum para definir se vai ou não haver uma tomada de preços ou uma dispensa de licitação. No entanto, a definição do que será comprado não pode ficar restrita a um ou dois gabinetes. Quem melhor do que um estudante, um TAE ou um docente para opinar sobre quais equipamentos, matérias didáticos e estruturas (etc.) deverão ser adquiridos? Os fóruns de gestão se revelam como uma fonte de promoção da democracia mesmo nos setores onde a burocracia parece não permitir a participação.

Além dos fóruns de gestão, que podem ser utilizados para as decisões da alta gestão das universidades federais, podem ser realizados fóruns temáticos e com assuntos mais específicos. A ideia é promover fóruns internos, com a comunidade universitária, para a tomada de decisão coletiva. Ainda que essa tomada de decisão tenha que ser apreciada por um instância deliberativa regida pela LDB ou discricionariamente por um gestor (Diretor, Secretário, Pró-Reitor, Reitor), esses fóruns podem qualificar a decisão e fazem com que a comunidade universitária se envolva, cada vez mais, no processo da universidade. Aqui o exemplo a ser utilizado é real e ocorreu no ano de 2018 (já mencionado nessa pesquisa) no Centro Socioeconômico da UFSC. Com o eminente término da construção de um novo prédio e o conseqüente aumento da estrutura física o Diretor do Centro, Prof. Irineu Manoel de Souza, convocou fóruns para, por exemplo, decidir quais setores deveriam se mudar para o prédio novo. Este é um exemplo de uma decisão que poderia ter sido tomada em gabinete, mas que foi compartilhada com a comunidade universitária. A proposta dos fóruns qualifica a decisão, uma vez que permite que estudantes opinem sobre assuntos de prevalência técnica, docentes opinem sobre assuntos de prevalência estudantil e TAE opinem sobre os assuntos de prevalência acadêmica. Ou seja, todos podem opinar sobre todos os assuntos. Tal postura além de promover a participação democrática na universidade ainda enriquece as decisões tomadas, uma vez que outros elementos podem ser trazidos à tona durante as discussões.

As discussões nos fóruns são discussões que não, necessariamente, necessitam ser apreciadas por colegiados, uma vez que podem fazer parte do rol de decisões discricionárias do gestor, ou seja, decisões de gabinete. Mas, mesmo as decisões que devem ser apreciadas por colegiados podem ser submetidas aos fóruns de participação democrática para que os

espaços de deliberação tenham mais elementos para decidir. Um desses elementos é o próprio anseio das categorias da comunidade universitária que será exposto nos fóruns temáticos. Os fóruns temáticos, assim como as comissões e outros espaços democráticos enfrentam resistência num ponto importante e frequentemente citado durante a pesquisa de campo: o tempo.

O tempo é um fator de restrição democrática nas universidades. As decisões democráticas podem demorar muito mais do que uma decisão de gabinete, uma vez que demandam discussões e que essas discussões podem fugir da proposta de debate. A solução pra isso está na própria organização administrativa desses debates. O primeiro passo é que os debates tem de ser institucionalizados, ou seja, que sejam parte da estrutura de decisão das universidades federais. Estando institucionalizados devem ser formalizados para que todos sejam informados sobre os espaços e momentos de participação democrática. Mas, ainda permanece o problema do tempo e do tema (ou a fuga do tema) durante o debate. Para isso é necessário estabelecer um roteiro e seguir esse roteiro. A concordância entre os participantes de um tempo limite para expor as ideias sobre os temas e o estabelecimento de pontos de discussão antes do início do fórum. O mais importante é que seja estabelecido um mecanismo de controle democrático. Esse mecanismo pode ser uma comissão interna com a participação de todos os integrantes da comunidade universitária. Sua função seria verificar se as decisões estão sendo democráticas e se as decisões democráticas estão sendo executadas de forma eficiente e a não impedir a participação e para que essa participação não seja um fator de prejuízo ao tempo de estudo ou trabalho dos integrantes. A criação de um mecanismo de controle democrático e a institucionalização dos espaços democráticos são proposições incrementar a democracia nas universidades federais, mas essa institucionalização de espaços pode ser mais fácil do que parece.

Um dos espaços a serem institucionalizados são as Câmaras Superiores das Pró-Reitorias. A pergunta que pode-se fazer neste ponto é: mas essas câmaras já não existem? Sim, existem. Mas quais câmaras. O exemplo da UFFS que tem câmaras superiores para todas as Pró-Reitorias e essas câmaras ainda são multitemáticas pode ser replicados para universidades federais (e outras IFES) cuja estrutura é similar à da UFFS. Já para IFES que tem uma estrutura maior e cujos espaços são muito antigos, como é o caso da UFSC, outras soluções podem ser um caminho para o incremento da participação democrática. Um dessas

soluções é a criação de câmaras superiores para todas as Pró-Reitorias. No caso das grandes IFES, como a UFSC, câmaras de Administração, Gestão de Pessoas e Assuntos Estudantis, por exemplo, contribuem para decisões mais democráticas e qualificadas em áreas sensíveis ao funcionamento da universidade. Essas câmaras a serem criadas e, também, as já existentes, não podem ser exclusivistas, no sentido de abrigarem somente as categorias que a gestão da Pró-Reitoria ou da universidade julga serem interessadas no tema. Por exemplo, a ausência de servidores TAE em uma Pró-Reitoria de Pós-Graduação não tem justificativa. Do mesmo modo, a ausência de estudantes em uma Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas também não se justifica. Desta forma, as Câmaras, além de respeitar a proporção de 70% de docentes da LDB também tem de respeitar a representação de todos os integrantes da comunidade universitária, a exemplo do que ocorre nos conselhos universitários. Com estes espaços institucionalizados as decisões das Pró-Reitorias serão submetidas à apreciação da comunidade universitária e, pode-se afirmar ainda que serão decididas por esta comunidade.

Além das decisões de gestão que moldam o dia-a-dia da universidade a comunidade universitária pode decidir também quem serão os gestores da universidade. Neste ponto pode se confundir no pensamento de que isso já ocorre, mas, nos casos estudados a comunidade universitária só decide quem serão os gestores do mais alto cargo – Reitores e Diretores de Centro ou *Campus*. A ideia é que essas decisões também possam ocorrer para outros cargos. As eleições, chamadas de consulta pública em virtude do impedimento da LDB, que estipula que as eleições devem ocorrer nos colegiados, são, como visto nos resultados, um modelo de participação democrática que permite a participação das categorias da comunidade universitária com a mesma capacidade proporcional, mas são restritas a alguns poucos cargos. A experiência identificada na UFSC onde a Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas consultou os servidores da própria PRODEGES para estabelecer quem seriam os diretores das três diretorias deve ser replicada em outros espaços na universidade. Discentes, Docentes e TAE podem e devem ser consultados sobre os cargos disponíveis na gestão da universidade. Do mesmo modo que o proposto para as Câmaras Superiores, esta consulta para os cargos da Pró-Reitoria não pode ser exclusivista, e deve permitir a participação de todos da comunidade universitária. As formas como serão estabelecidas essas consultas e que cargos deverão ser submetidos a esses métodos de ocupação devem ser definidos levando-se em conta as peculiaridades de cada instituição. O

importante é que o pensamento democrático passe a integrar os cargos de gestão da universidade para que a democracia não se torne uma exclusividade da escolha do Reitor ou Diretor de Centro ou de *Campus*.

Todas essas proposições fazem mais sentido quando se altera o referencial teórico da gestão universitária. Ao contrário de buscar no *main stream* do pensamento administrativo a mimetização de práticas da iniciativa privada ou a incorporação da prática dos órgãos públicos das administração federal brasileira deve-se percorrer outros caminhos para promover uma gestão universitária democrática. O pensamento estratégico tem que dar espaço ao pensamento democrático. Isso não significa que o agir do gestor universitário (como vimos em Denhardt, 2012) deve se afastar de um agir estratégico, mas que deve nortear esse agir por um pensamento democrático. Este pensamento deve ser fundamentado pelos teóricos contemporâneos, expostos no capítulo da fundamentação teórica, que contribuem para a mudança de pensamento, mas sobretudo para a mudança na forma de agir do gestor universitário. Com a mudança de base teórica os gestores das universidades federais poderão mudar a própria gestão universitária, promovendo a participação democrática em detrimento das decisões de gabinete.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“A universidade, mesmo que não seja perfeita, é democrática!”
Membro da banca de qualificação dessa pesquisa*

A repetição da mesma frase da epígrafe da introdução, dita em outro contexto e depois de passados mais de seis anos, mostra como a noção de que as universidades federais são democráticas está arraigada nas mentes das pessoas. Mas ela é democrática pra quem? Infelizmente não o é para todos. Como vimos ao longo do trabalho os participantes da gestão e os representantes da comunidade universitária são pessoas que valorizam a participação, a democracia dentro da universidade. Contudo, mesmo que não tenham intensão, acabam por criar um ambiente mais parecido com uma aristocracia do que realmente democrático. A aristocracia é, segundo os dicionários de língua portuguesa, um modelo político onde uma classe de nobres detém o monopólio do poder. É claro que é exagerado e simplista a transposição desse conceito para o ambiente universitário. Mas, de certo modo, os docentes acabam mantendo o *status quo* dentro do ambiente universitário e reproduzindo um modelo onde a democracia é exercida a partir de seus interesses.

Este direcionamento dos interesses, como visto, não é, necessariamente, intencional e há, entre os representantes dos docentes, o desejo de que esse quadro seja mais equilibrado. Mas o fato é que a universidade se solidificou sobre a égide democrática praticando uma democracia para poucos. Servidores TAE e discentes são impedidos formal, ou informalmente, de ocupar determinados cargos de gestão na universidade. Os cargos que tem impedimento formais podem ser exemplificados pelo cargo de Reitor, Diretor de *Campus*, Diretor de Centro de Ensino e Chefe de Departamento. Já os cargos que tem essa barreira informal são algumas Pró-Reitorias, que são destinadas exclusivamente aos docentes. Esse cenário, como visto linhas atrás, não está sendo alterado com o tempo. Acontece que os tempos mudam e agora, no contexto atual de 2019, mais do que nunca, os docentes também estão sendo ameaçados em perder a sua democracia.

Enquanto a democracia era frágil para as outras categorias não houve movimentações para a alteração das regras atuais que garantem um grande percentual de atuação dos docentes. Ocorre que a situação vem se

agravando e os ataques à autonomia universitária e à democracia na universidade pública vem aumentando. É preciso que as categorias da comunidade universitária, juntamente com a comunidade em geral, se unam para garantir um ambiente cada vez mais democrático. Essa garantia terá que vir acompanhada de equilíbrio de forças. É necessário que aqueles que tenham mais poder abram mão em detrimento dos que tem menos poder. Mas como isso será possível? A resposta a esta pergunta, que responde também o problema de pesquisa, foi dividida em dois pontos: o primeiro serão algumas proposições teóricas que devem alicerçar os estudos da área de gestão universitária; o segundo são as proposições práticas, a partir das ideias dos autores e das experiências advindas do campo, que podem nortear as ações dos gestores das universidades federais.

Ao se retornar à pergunta que originou essa pesquisa - *quais os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática no contexto da educação superior pública brasileira?* – podemos estabelecer suas respostas em dois blocos. O primeiro dedicado à teoria e aos avanços sobre a lacuna do pensamento crítico na gestão universitária. O segundo bloco é elaborado a partir das respostas dos sujeitos e propõe alternativas aos espaços e ações existentes nas universidades federais. Os elementos teóricos para uma gestão universitária democrática podem ser encontrados na teoria crítica da administração, mas também foram extraídos da sociologia crítica. A partir de Tenório (2013) pode-se tirar a crítica à administração enquanto ciência ensinada. Enquanto os processos na universidade forem ensinados, transmitidos, de modo a incentivar um sistema centralizado de decisões a gestão universitária democrática terá um caminho difícil para ser exercida em sua totalidade. É preciso ensinar algo diferente, algo novo, novos caminhos. Privilegiar a participação e ouvir as pessoas é um desses caminhos. A partir de Paes de Paula (2005) a universidade pode estabelecer como práticas os fóruns participativos, a exemplo da prática do Centro Socioeconômico da UFSC. Fomentar espaços democráticos qualifica as decisões e integra a comunidade universitária e, quiçá, a comunidade em geral, à universidade.

O Novo Serviço Público, de Denhardt (2012), traz princípios que podem auxiliar no desenvolvimento de uma gestão universitária democrática. Aqui destacam-se três desses princípios: o primeiro deles é que o pensamento da gestão universitária deve ser estratégico, mas a ação deve ser democrática. Os alinhamentos ao PDI não devem impedir as consultas constantes à comunidade. É possível manter o foco nas metas

traçadas pela gestão e ainda assim agir democraticamente. O segundo princípio que deve ser aplicado à gestão universitária para que esta seja efetivamente democrática é o de servir e não dirigir. Os dois Reitores das Universidades pesquisadas já adotam essa prática. Seus gabinetes tem as portas abertas para os mais simples problemas cotidianos das Universidades que gerem. Mas, é preciso que essa prática seja institucionalizada para todos os ambientes da gestão universitária. Não somente nas Pró-Reitorias e Direções de Centro/*Campus*, mas também nos cargos intermediários que colocam a universidade em funcionamento. É preciso que as portas abertas sejam uma prática para toda a instituição. Por fim, deve-se valorizar as pessoas e não a produtividade. O embate entre democracia e eficiência tem que ser superado e deve ser promovida uma democracia eficiente onde a democracia prevaleça sobre a eficiência. Uma decisão coletiva um pouco mais demorada é mais qualificada que uma decisão individual muito rápida. A demora, neste sentido, pode significar participação, integração e qualidade na decisão.

A partir da sociologia crítica de Habermas (2012) a universidade pode abandonar a dicotomia criada entre mercado e estado na produção científica. A ideia central é de que o diálogo gire em torno do “mundo da vida” universitária. Esse mundo da vida universitária seria constituído pelos interesses da universidade, de seus cursos de graduação e de seus programas de pós-graduação. A construção desses interesses tem que ser coletiva e com espaço para o diálogo entre as diferentes ciências e posicionamentos. Neste sentido, e a partir de Guerreiro Ramos (1989), o mercado não pode ser o único aspecto de análise, mas sim, um dos aspectos de análise. Desta forma o “mercado” não é excluído do ambiente universitário, mas também não adquire o protagonismo sobre todas as coisas. Com isso, pode-se construir um ambiente universitário que prese uma justiça social entre as ciências, entre as categorias e entre essas e a comunidade. A democracia para a justiça social de Rawls (2013) prevê que a democracia só faz sentido se for para promover a justiça social. As ciências com mais recursos devem auxiliar as ciências com menos recursos. Todas as áreas são importantes e algumas tem maiores dificuldades de captar financiamentos privados. Da mesma forma, as categorias mais fortes da comunidade universitária devem auxiliar as categorias com menos poder. A equalização do poder promove uma democracia saudável e cria um ambiente de construção coletiva.

É importante ainda que os princípios filosóficos e da teoria do estado sejam lembrados para que se estabeleça na universidade uma

forma de governo contemporânea e que levem em consideração, cada vez mais, as pessoas e suas formas de agir e pensar. A universidade é plural e não pode se estabelecer monocromática e uníssonas. Os elementos teóricos apresentados acabam se misturando com a prática e devem ser levados em consideração para o fomento de estudos na área de gestão universitária. A partir da pesquisa de campos, alguns elementos estritamente práticos também podem ser utilizados para o fomento de novos estudos teóricos da gestão universitária, com vistas a promover uma nova gestão universitária, a gestão universitária democrática.

Os elementos práticos identificados a partir da coleta de campo serão utilizados como base para as proposições práticas dessa pesquisa. Aos gestores das universidades federais cabe fomentar as ideias democráticas sem o medo da perda da eficiência ou da perda do poder. O medo de que com a possibilidade de cargos de direção serem eleitos se criem “fortificações” que impeçam as diferentes unidades de caminhar para o mesmo sentido não condiz com a prática, dada a experiência identificada na PRODEGESP da UFSC. Os Pró-Reitores indicados pelos Reitores devem promover debates acerca da nomeação dos cargos de diretoria de suas Pró-Reitorias. Nem sempre o Pró-Reitor tem mais conhecimento que os próprios trabalhadores sobre o perfil de seus colegas. Ainda dá pra avançar mais. E se os Pró-Reitores não fossem indicados, mas escolhidos a partir de uma lista tríplice? A ideia de que se os pró-reitores e diretores fossem eleitos não atenderiam às necessidades políticas da gestão da universidade também não tem respaldo na realidade, uma vez que as unidades acadêmicas já o escolhem seus dirigentes por meio de eleição e estes, ainda que não sejam do grupo político do Reitor, caminham no sentido melhorar a universidade como um todo.

Além de aumentar a possibilidade de cargos eletivos dentro da universidade é preciso, também, aumentar a possibilidade de pessoas que possam concorrer a esses cargos. Por qual motivo um servidor TAE ou um Discente não poderiam ser Reitores ou Diretores de Centro/Campus ou, ainda, chefes de Departamentos? É preciso que estabelecer requisitos para a ocupação dos cargos que levem em conta competências e não categorias. Se um indivíduo preenche esses requisitos ele deve ter a possibilidade de se candidatar ao cargo e, se eleito, exercê-lo. Não se pode conceber uma universidade democrática somente para uma categoria. É preciso que ela, a universidade, seja democrática para todos.

Aos discentes das universidades federais deve haver, por parte da universidade, especial atenção. O símbolo da democracia para Platão era

a mão levantada: um indivíduo, um voto. O voto universal é o caminho democrático da universidade. Acabariam as difíceis somas e percentuais e acabariam as diferenças entre categorias. Por qual motivo o voto de um servidor TAE vale décimos de um voto de um servidor docente? E porque o voto dos estudantes vale menos ainda? Além da promoção do voto universal os estudantes devem ser incentivados a participar de espaços democráticos atípicos para esta categoria como, por exemplo, gestão de pessoas e planejamento. Mas, para isso, esses espaços precisam existir.

É preciso que todas as Pró-Reitorias contem com uma Câmara Superior, a exemplo do que faz a UFFS. Mas, para o caso da UFSC, devido ao tamanho da Instituição, cada Pró-Reitoria deve ter sua própria Câmara Superior. Também é preciso que esses espaços de deliberação sejam ocupados por todas as categorias. Os discentes podem contribuir nas discussões sobre gestão de pessoas assim como os servidores TAE pode contribuir nos debates sobre pós-graduação. Essa eliminação prévia dos servidores TAE e dos discentes de certos espaços democráticos prejudica a solidificação de uma gestão universitária democrática. É necessário que essa barreira seja transposta e isso só acontecerá se de um lado os servidores TAE e discentes tencionarem e de outro os docentes cederem espaço. A democracia é, como vimos, um processo complexo, mas promove a participação ativa dos sujeitos e garante uma gestão de entendimentos.

Por fim, importando os conceitos da física que não são completamente entendidos por esse pesquisador, mas podem ser adaptados para o tema, espera-se que as partículas de democracia se espalhem pelas universidades federais. Explica-se: na física quântica é explicado que sempre que surge uma partícula de antimatéria surge, simultaneamente, uma partícula de matéria que a anula. O físico inglês, Stephen Hawking, propôs em sua Tese a seguinte indagação: e se essa partícula surgisse na fronteira de atração de um buraco negro e somente a partícula de matéria fosse atraída para esse buraco negro? Hawking então explica que o que sobraria seria a radiação do buraco negro. Na gestão universitária, sempre que surgem propostas e ideias de aumento da participação democrática surgem, simultaneamente, críticas à ineficiência do processo. É necessário que se crie um “buraco negro” para tais críticas para que somente estas sejam “atraídas” para este buraco e o que sobre seja a gestão universitária democrática e sua radiação o incentivo da participação de todos na vida da universidade. Espera-se, ainda, que este estudo seja o início dessa irradiação de democracia em todas as

universidades e possa sustentar pesquisas futuras que possam trilhar o mesmo caminho metodológico, mas com a ampliação das fontes de dados e possível refinamento das análises.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A. **Modelos epistemológicos na administração pública:** o discurso substantivo em Habermas acerca da democracia na sociedade da informação. Revista Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, vol. 2, n. 1, jan. /mar. 2010.

ALTMAN, W. **Platão, o democrata.** Revista Ethic@ - Florianópolis v.11, n. 3, p. 355-367, Dez.2012.

ANDRADE, R. O. B.; AMBONI, N. **Teoria Geral da Administração.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

_____. **Os sentidos do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2003.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco.** Tradução Torrieri Guimarães. Revisão Rosana Gilioli. 6ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2013.

ARRUDA, E. P. COLARES, M. L. I. S. **Gestão Democrática:** trajetória e desafios atuais. Revista Histedbr On-Line, Campinas, n. 66, dez. 2015, p. 222-246.

BARIANI, E. **O longo caminho:** Guerreiro Ramos e a Sociologia da Administração antes de A Nova Ciência das Organizações. O&S — Salvador, v.17, n°52, p.17 – 28, jan. /mar. 2010.

BAPTISTA, A. **Democracia e representação democrática.** Análise Social, vol. XLV, 2010.

BECKER, S. WÖSSMANN, L. **Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History.** Trabalho apresentado para discussão. Munique, 2007.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 579, de 30 de julho de 1938.** Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>> Acesso em: 21 ago.2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 21 ago.2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 16 ago.2017.

_____. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 fev.2015.

_____. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 10 fev.2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, 1997.

_____. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil.** In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.) Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa

brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. da UnB: ENAP, 1999, p. 17-62.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Economia e Sociedade, v. 21, Número Especial, p. 811-829. Campinas: dez. 2012.

CÁRIA, N. P. SANTOS, M. P. **Gestão e Democracia na Escola:** limites e desafios. REGAE – Revista de Avaliação e Gestão Educacional, v. 3, n. 6, jul./dez. 2014, p. 27-41.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina:** Ensaio de Interpretação Sociológica. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.

CARDOSO, O. M. **Gestão democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná** [Tese de Doutorado]. Marília: Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Educação; 2009.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

COUTINHO, L. **A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica:** As Grandes Tendências de Mudança. Economia e Sociedade, Campinas, n.1, p. 69-87, ago., 1992.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Sage, 2010.

_____. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3ª ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNHA, L. A. **Ensino Superior e Universidade no Brasil.** In: LOPES, M.E.; FARIA FILHO, L.M.; VEIGA, G. C. (org.) **500 Anos de Educação no Brasil.** 3ª edição. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

DANNER, L. F. **Habermas e a retomada da social-democracia.** Veritas, v. 57, n. 1, p. 71-91, jan./abr. 2012.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência.** São Paulo: Atlas, 1983.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUNDAR, S. **Students' participation to the Decision-Making Process as a Tool for Democratic School.** Educacional Sciences: Theory and Practice, v. 13(2), p. 867-875, primavera 2013.

FARIA, J. H. **Burocracia, poder e ideologia: a antevisão da empresa contemporânea em Tragtenberg.** In: VALVERDE, A. J. R. (Org.) **Maurício Tragtenberg: 10 anos de encantamento.** São Paulo: EDUC FAPESP, 2011, p. 53-73.

FARIA, J. H.; FRANCIS, K. M. **Burocracia como organização, poder e controle.** RAE. São Paulo: v. 51, set./out. 2011.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle.** 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORMENTI, L.; NOSSA, L.; e FERNANDES, A. **Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em universidades federais.** Estadão, São Paulo/SP, 22/10/2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697>>

HENRIQUES, H. **Educação e Democracia: discursos sobre a universidade portuguesa em tempos de transição (1974-1976).** Revista História da Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 54, jan./abr. 2018, p. 71-90.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social.** Vol. 1. Tradução Paulo Asthor Soethe; revisão da

tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Flores, 2012a.

_____. **Teoria do agir comunicativo:** sobre a crítica da razão funcionalista. Vol. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Flores, 2012b.

HOBBS, T. **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução Rosina D'Angina. 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

IFC. **IFC em números.** Disponível em: <<http://ifc.edu.br/ifc-em-numeros/>>. Acesso em 18/02/2019.

IFSC. **Anuário estatístico IFSC/PROEN.** Disponível em: <https://public.tableau.com/profile/estatisticasifsc#!/vizhome/AnurioEstatsticoPROENIFSC2018anobase2017-DadosdeMatrculas_/AnurioEstatstico>. Acesso em 18/02/2019.

KERR, C. **Os usos da Universidade.** 15 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; Inflação e deflação.** Tradução Mário. R da Cruz. São Paulo: Abril Cultura, 1983

LIMA, L. C. **A Gestão Democrática das Escolas:** do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil.** Tradução Marsely de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014.

MACHADO, L. E. **Gestão estratégica para instituições de ensino superior privadas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MORGADO, M. **Filosofia política e democracia.** Revista Análise Social, v. XLV, p. 467-489. Lisboa, 2010.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política:** ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, R. **Gestão Pública:** democracia e eficiência: uma visão prática e política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OSTRANDER, S. A. **Democracy, Civic Participation, and the University:** a comparative study of civic engagement on five campuses. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 33, n. 1, p. 74-93, março 2004.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PLATÃO. **A República.** Tradução Pietro Nasseti. 10ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2014.

PRESTES MOTTA, F. C. **À propósito da “Sociedade Organizacional”.** Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, n.º 18(4), p. 71 – 75, out. – dez. 1978.

PRESTES MOTTA, F. C. **O poder disciplinar nas organizações formais.** Revista Administração de Empresas. Rio de Janeiro, out. /dez. 1981.

PRESTES MOTTA, F. C. e VASCONCELOS, Isabela F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração.** 3ª ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica:** (introdução ao estudo da razão sociológica). 2.ed. corrigida e aumentada. Rio de Janeiro (RJ): Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **Administração e Contexto Brasileiro:** esboço de uma teoria geral da administração. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. **Modelos de Homem e Teoria Administrativa.** RAP - Rio de Janeiro, v.18, nº2, p.3 – 12, abr. –jun. 1984.

_____. **A nova ciência das organizações:** uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **A sociologia de Max Weber:** sua importância para a teoria e prática da administração. Revista do Serviço Público. Brasília, 57 (2): p. 267-282. abr. /jun. 2006.

_____. **Uma Introdução ao histórico da organização racional do trabalho.** Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.

RAMOS, F. P. **História e Política do Ensino Superior no Brasil:** algumas considerações sobre o fomento, normas e legislação. Para entender a história. Ano 2, v. mar. 2011, p.01-17.

RAWLS, J. **Uma teoria de justiça.** Tradução Jussara Simões; Revisão técnica e da tradução Álvaro de Vita. 4ª ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

ROSENBLUM, David H. **Public Administration:** Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 2ª ed. Random House: New York, 1988.

ROUANET, L. P. **Democracia deliberativa:** entre Rawls e Habermas. Revista Veritas, v. 56, n. 1, jan. /abr., p. 52-63, 2011.

RUBIÃO, A. **História da Universidade:** genealogia para um modelo participativo. Lisboa/Portugal: Almedina, 2013.

ROUSSEAU, J. **O contrato social:** princípios do direito político. Tradução Edson Bini. 2ª ed. Bauru/SP: Edipro, 2015.

SART, G. **The New Leadership Model of University Management for Innovation and Entrepreneurship.** Eurasian Journal of Educational Research, Issue 57, 2014, p. 73-90.

SERVA, M. **A racionalidade substantiva demonstrada na prática Administrativa.** RAE –Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.37, nº2, p.18 -30, abr. /jun. 1997.

TAYLOR, Frederick Winslow. **The Principles of Scientific Management.** New York and London: Harper & Brothers Publishers, 1919.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional. 3ª ed. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2008.

_____. **A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: jul. /ago. 2011.

TORRES, M. D. de F. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TRAGTENBERG, M. **A Teoria Geral da Administração é uma ideologia?** Revista de Administração de Empresas, vol. 11 (4), p. 7-21. Rio de Janeiro, out. /dez. 1971.

TURÍBIO, E. V. SANTOS, E. H. **A reforma do Estado e a gestão democrática na universidade pública brasileira.** Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 9 (3), jul./set. 2017, p. 194-204.

UFFS. **Estatuto.** Aprovado pelo Conselho Universitário em 13 de outubro de 2015. Disponível em <<https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/resolucao/consumi/2015-0031>>. Acesso em: 21/08/2017.

UFFS. **UFFS em números.** Disponível em: <<https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/planejamento/indicadores-e-numeros/numeros-uffs>>. Acesso em 18/02/2019.

UFSC. **Estatuto**. Aprovado pelo Conselho Universitário em 3 de novembro de 1978 e pelo Ministro de Estado da Educação e Cultura em 1º de fevereiro de 1982. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/176820/ESTATUTO_UFSC-Anexo_RN98_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21/08/2017.

_____. **UFSC em números**. Disponível em <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/ufsc-em-numeros/>>. Acesso em 18/02/2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Martin Claret: São Paulo, 2005.

WALDO, Dwight. **The administrative state**. Nova York: Ronald Press, 1948.

WILSON, Woodrow. **The study of administration**. Political Science Quarterly – Nova York, v. 2, p. 197 – 222, jun. 1887.

YIN, Robert, K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZUCCOLOTTO, R. TEIXEIRA, M. A. C. **Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros**. Revista de Ciências da Administração, v. 17, Edição Especial, p. 79-90, 2015.

Apêndice 1 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os participantes da gestão (Pró-Reitores(as) de Pró-Reitorias com Câmara Superior)

DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO

Nome:

Nascimento:

Tempo de trabalho em Universidade Federal:

Tempo de trabalho na instituição atual:

Instituição:

Cargo:

Carreira (Docente/TAE/Outro)

Apresentação do autor e da pesquisa.

O objetivo da pesquisa é analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, no âmbito do Serviço Público Federal, no Estado de Santa Catarina, tendo por base a perspectiva do pensamento administrativo crítico; e propor elementos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática.

Explicar: nesta pesquisa o termo comunidade acadêmica é compreendida pelas três categorias componentes do espaço universitário: Docentes, TAEs e Discentes.

Quanto à participação da comunidade em relação à Instituição.

1. Como é possível identificar a participação da comunidade acadêmica na gestão da universidade?
2. Em sua instituição como as demandas da comunidade acadêmica são consideradas/analizadas? De quais formas e por quais meios?
3. Como a comunidade acadêmica participa da elaboração dos planejamentos, dos planos de gestão, ou de algum plano setorial?

Quanto à participação da comunidade em relação à Pró-Reitoria.

4. Quem participa do processo de tomada de decisão na sua Pró-Reitoria?
5. Como a comunidade acadêmica é convidada/estimulada a participar da tomada de decisão em sua Pró-Reitoria?
6. Na sua opinião, entre os integrantes da comunidade, há a preocupação de participar das decisões da universidade? Por quais meios tenta-se atender essas demandas?

Fatores que contribuem/prejudicam a participação.

7. Na sua opinião quais os principais fatores que contribuem/prejudicam uma maior participação da comunidade acadêmica na gestão?
8. Como a sua pró-reitoria contribui para o processo democrático dentro da universidade?

Câmaras Superiores e Colegiados.

9. A câmara superior de sua pró-reitoria e os colegiados os quais você conhece/participa representam a comunidade acadêmica? Por quê?
10. Quais fatores poderiam ser melhorados na câmara superior de sua pró-reitoria em vistas a uma maior participação da comunidade acadêmica?

Processos eleitorais.

11. Qual sua opinião sobre os processos eleitorais da sua universidade? Quais pontos poderiam ser melhorados?
12. Em sua pró-reitoria quais os cargos são escolhidos por voto direto? Há algum outro cargo que você julga que deveria ser escolhido por voto direto? Por quê?

Legislação e Controle.

13. Quais resoluções e normas internas foram criadas para incentivar/melhorar a participação das pessoas na gestão da universidade?
14. Em sua opinião, quais os dispositivos legais externos à instituição que contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão universitária?
15. Em sua opinião, quais órgãos de controle externo ou interno contribuem/dificultam a democracia dentro da gestão universitária?

Considerações finais acerca da democracia na universidade.

16. Você considera que a participação da comunidade acadêmica nos processos decisórios da universidade é uma expressão da democracia? Por quê?
17. Em sua opinião a participação das pessoas é suficiente para o exercício da democracia na universidade? Quais outros pontos são ou seriam relevantes para a promoção da democracia?
18. Em sua opinião, de que outras formas, a gestão da instituição poderia se tornar mais democrática?
19. Você gostaria de fazer mais alguma consideração sobre o tema gestão universitária democrática?

Apêndice 2 -Roteiro de entrevista semiestruturada com os participantes da gestão (Pró-Reitores (as) de Pró-Reitorias sem Câmara Superior)

DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO

Nome:

Nascimento:

Tempo de trabalho em Universidade Federal:

Tempo de trabalho na instituição atual:

Instituição:

Cargo:

Carreira (Docente/TAE/Outro)

Apresentação do autor e da pesquisa.

O objetivo da pesquisa é analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, no âmbito do Serviço Público Federal, no Estado de Santa Catarina, tendo por base a perspectiva do pensamento administrativo crítico; e propor elementos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática.

Explicar: nesta pesquisa o termo comunidade acadêmica é compreendida pelas três categorias componentes do espaço universitário: Docentes, TAEs e Discentes.

Quanto à participação da comunidade em relação à Instituição.

1. Como é possível identificar a participação da comunidade universitária e ou das entidades representantes na gestão da universidade?
2. Em sua instituição como as demandas da comunidade universitária/entidades representantes são consideradas/analizadas? De quais formas e por quais meios?
3. Como a comunidade universitária/entidades representantes participam da elaboração dos planejamentos, dos planos de gestão, ou de algum plano setorial?

Quanto à participação da comunidade em relação à Pró-Reitoria.

4. Quem participa do processo de tomada de decisão na sua Pró-Reitoria?
5. Como a comunidade universitária/entidades representantes são convidadas/estimuladas a participar da tomada de decisão em sua Pró-Reitoria?
6. Na sua opinião, entre os integrantes da comunidade universitária/entidades representantes, há a preocupação de participar das decisões da universidade? Por quais meios tenta-se atender essas demandas?

Fatores que contribuem/prejudicam a participação.

7. Na sua opinião quais os principais fatores que contribuem/prejudicam uma maior participação da comunidade universitária/entidades representantes na gestão?
8. Como a sua pró-reitoria contribui para o processo democrático dentro da universidade?

Câmaras Superiores e Colegiados.

9. Os colegiados e câmaras superiores os quais você conhece/participa representam a comunidade acadêmica? Por quê?
10. Há a necessidade de uma câmara superior em sua pró-reitoria? Por quê?
11. No caso da criação de uma câmara superior, como as categorias seriam representadas? Por quê?

Processos eleitorais.

12. Qual sua opinião sobre os processos eleitorais da sua universidade? Quais pontos poderiam ser melhorados?
13. Em sua pró-reitoria quais os cargos são escolhidos por voto direto? Há algum outro cargo que você julga que deveria ser escolhido por voto direto? Por quê?

Legislação e Controle.

14. Quais resoluções e normas internas foram criadas para incentivar/melhorar a participação das pessoas na gestão da universidade?
15. Em sua opinião, quais os dispositivos legais externos à instituição que contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão universitária?
16. Em sua opinião, quais órgãos de controle externo ou interno contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão universitária?

Considerações finais acerca da democracia na universidade.

17. Você considera que a participação da comunidade universitária/entidades representantes nos processos decisórios da universidade é uma expressão da democracia? Por quê?
18. Em sua opinião a participação das pessoas é suficiente para o exercício da democracia na universidade? Quais outros pontos são ou seriam relevantes para a promoção da democracia?
19. Em sua opinião, de que outras formas, a gestão da instituição poderia se tornar mais democrática?
20. Você gostaria de fazer mais alguma consideração sobre o tema gestão universitária democrática?

Apêndice 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os Reitores

DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO

Nome:

Nascimento:

Tempo de trabalho em Universidade Federal:

Tempo de trabalho na instituição atual:

Apresentação do autor e da pesquisa.

O objetivo da pesquisa é analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, no âmbito do Serviço Público Federal, no Estado de Santa Catarina, tendo por base a perspectiva do pensamento administrativo crítico; e propor elementos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática.

Explicar: nesta pesquisa o termo comunidade acadêmica é compreendida pelas três categorias componentes do espaço universitário: Docentes, TAEs e Discentes.

Quanto à participação da comunidade em relação à Instituição.

1. Como é possível identificar a participação da comunidade acadêmica na gestão da universidade?
2. Em sua instituição como as demandas da comunidade acadêmica são consideradas/analizadas? De quais formas e por quais meios?
3. Como a comunidade acadêmica participa da elaboração dos planejamentos, dos planos de gestão, ou de algum plano setorial?

Quanto à participação da comunidade em relação às Pró-Reitorias.

4. Quem participa do processo de tomada de decisão nas Pró-Reitorias?

5. Como a comunidade acadêmica é convidada/estimulada a participar da tomada de decisão nas Pró-Reitorias?
6. Na sua opinião, entre os integrantes da comunidade, há a preocupação de participar das decisões da universidade?

Fatores que contribuem/prejudicam a participação.

7. Na sua opinião quais os principais fatores que contribuem/prejudicam uma maior participação da comunidade acadêmica na gestão?
8. Como o seu gabinete contribui para o processo democrático dentro da universidade?

Câmaras Superiores e Colegiados.

9. Os colegiados e câmaras superiores da sua instituição representam a comunidade acadêmica? Por quê?
10. Quais fatores poderiam ser melhorados nesses espaços (colegiados e câmaras superiores) em vistas a uma maior participação da comunidade acadêmica?

Processos eleitorais.

11. Qual sua opinião sobre os processos eleitorais da sua universidade? Quais pontos poderiam ser melhorados?
12. Nas pró-reitorias quais os cargos são escolhidos por voto direto? Há algum outro cargo que você julga que deveria ser escolhido por voto direto? Por quê?

Legislação e Controle.

13. Quais resoluções e normas internas foram criadas para incentivar/melhorar a participação das pessoas na gestão da universidade?

14. Em sua opinião, quais os dispositivos legais externos à instituição que contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão universitária?
15. Em sua opinião, quais órgãos de controle externo ou interno contribuem/dificultam a democracia dentro da gestão universitária?

Considerações finais acerca da democracia na universidade.

16. Você considera que a participação da comunidade acadêmica nos processos decisórios da universidade é uma expressão da democracia? Por quê?
17. Em sua opinião a participação das pessoas é suficiente para o exercício da democracia na universidade? Quais outros pontos são ou seriam relevantes para a promoção da democracia?
18. Em sua opinião, de que outras formas, a gestão da instituição poderia se tornar mais democrática?
19. Você gostaria de fazer mais alguma consideração sobre o tema gestão universitária democrática?

Apêndice 4 – Roteiro de entrevista semiestruturada com os representantes da comunidade acadêmica

DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO

Nome:

Nascimento:

Tempo de vínculo com a Universidade Federal:

Entidade que representa:

Cargo:

Carreira (Docente/TAE/Discente)

Apresentação do autor e da pesquisa.

O objetivo da pesquisa é analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, no âmbito do Serviço Público Federal, no Estado de Santa Catarina, tendo por base a perspectiva do pensamento administrativo crítico; e propor elementos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática.

Explicar: nesta pesquisa o termo comunidade acadêmica é compreendida pelas três categorias componentes do espaço universitário: Docentes, TAEs e Discentes.

Quanto à participação da categoria em relação à Instituição.

1. Como é possível identificar a participação da sua categoria na gestão da universidade?
2. Em sua instituição como as demandas da sua categoria são consideradas/analizadas? De quais formas e por quais meios?
3. Como a sua categoria a participa da elaboração dos planejamentos, dos planos de gestão, ou de algum plano setorial?

Quanto à participação da categoria em relação às Pró-Reitorias.

4. De que forma a sua categoria está representada nos processos de tomada de decisão das Pró-Reitorias?

5. Como a sua categoria é convidada/estimulada a participar da tomada de decisão nas Pró-Reitorias?
6. Entre os integrantes da sua categoria há a preocupação de participar das decisões da universidade? De que forma tenta-se essa participação?

Fatores que contribuem/prejudicam a participação.

7. Na sua opinião quais os principais fatores que contribuem/prejudicam uma maior participação da sua categoria na gestão?
8. Como a sua categoria contribui para o processo democrático dentro da universidade?

Câmaras Superiores e Colegiados.

9. A sua categoria está representada de forma satisfatória nos colegiados e nas câmaras superiores os quais você conhece? Por quê?
10. Há a necessidade de uma câmara superior em alguma outra Pró-Reitoria? Qual e por quê?
11. No caso da criação de uma câmara superior, como a sua categoria deveria estar representada? Por quê?

Processos eleitorais.

12. Qual sua opinião sobre os processos eleitorais da sua universidade? Quais pontos poderiam ser melhorados?
13. Há algum outro cargo que você julga que deveria ser escolhido por voto direto? Por quê?

Legislação e Controle.

14. Quais resoluções e normas internas foram criadas para incentivar/melhorar a participação da sua categoria na gestão da universidade?
15. Quais os dispositivos legais externos à instituição que contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão universitária?
16. Quais órgãos de controle externo ou interno contribuem/dificultam com a democracia dentro da gestão da universidade?

Considerações finais acerca da democracia na universidade.

17. Você considera que a participação da sua categoria nos processos decisórios da universidade é uma expressão da democracia? Por quê?
18. Em sua opinião a participação da sua categoria é suficiente para o exercício da democracia na universidade? Quais outros pontos são ou seriam relevantes para a promoção da democracia?
19. Em sua opinião, de que outras formas, a gestão da instituição poderia se tornar mais democrática?
20. Você gostaria de fazer mais alguma consideração sobre o tema gestão universitária democrática?

Apêndice 5 – Protocolo para busca sistemática da literatura

	<p>UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA SERVIÇO DE REFERÊNCIA PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO</p>	
<p>PROTOCOLO PARA BUSCA SISTEMÁTICA DA LITERATURA</p>		
<p>1. QUESTÃO OU PROBLEMA DE PESQUISA quais os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática no contexto da educação superior pública brasileira?</p>		
<p>1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA Objetivo Geral</p> <p>Dado o problema de pesquisa, o objetivo geral deste estudo é analisar os fundamentos teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, desde a perspectiva do pensamento administrativo crítico, tendo por base o estudo de caso da UFFS e da UFSC.</p> <p>Objetivos Específicos</p> <p>Em detalhamento ao objetivo geral proposto, foram estabelecidos cinco objetivos inerentes, que nada mais são do que objetivos subalternos ao objetivo geral. Assim, os objetivos específicos serão os que seguem:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Investigar as lacunas e contradições que perpassam as teorias da administração pública, que incidem na formação da gestão universitária;b) Identificar a estrutura e dinâmica organizacional da UFFS e da UFSC, a partir dos processos eleitorais e dos espaços regulares onde ocorre (ou deveria ocorrer) a participação democrática;c) Propor subsídios teórico-práticos que contribuam para o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática;		

2. BUSCA NA LITERATURA

2.1 SELEÇÃO DOS TÓPICOS

Tópico 1: Gestão Universitária Democrática	Tópico 2: Gestão Democrática	Tópico 3:	Tópico 4:
<u>termos</u> <u>alternativos/</u> <u>sinônimos</u> <u>Gestão</u> <u>Universitária</u> <u>Democrática</u> <hr/> <u>Democracia</u> <u>Universitária</u> <u>Gestão</u> <u>Universitária</u> <u>Participativa</u> <hr/> <u>Democracia</u> <u>na</u> <u>Universidade</u> <u>Democratic</u> <u>University</u> <u>Management</u> <u>Participative</u> <u>University</u> <u>Management</u> <hr/> <u>University</u> <u>Democracy</u> <hr/> <u>Democracy</u> <u>at the</u> <u>University</u>	<u>termos</u> <u>alternativos/</u> <u>sinônimos</u> <u>Gestão</u> <u>Democrática</u> <hr/> <u>Gestão</u> <u>Participativa</u> <hr/> <u>Democratic</u> <u>Management</u> <hr/> <u>Participative</u> <u>Management</u> <hr/>	<u>termos</u> <u>alternativos/</u> <u>sinônimos</u> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<u>termos</u> <u>alternativos/</u> <u>sinônimos</u> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

2.2 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO

tipo de documento	Artigos científicos	Incluir X	excluir
área geográfica	Sem restrição	Incluir	excluir
período de tempo	Entre 1998 e 2018	Incluir	excluir
idioma	Português, inglês, espanhol e francês.	Incluir X	excluir

2.3 FONTES DE INFORMAÇÃO

2.3.1 Fontes de informação eletrônica (base de dados, bibliotecas digitais, mecanismos de busca, repositórios, etc.)

<i>Tipo de fonte</i>	<i>Nome</i>
Base de dados	Redalyc
Base de dados	Scopus
Base de dados	SciELO
Base de dados	Redalyc
Base de dados	Spell
Base de dados	Periódicos CAPES
Base de dados	Google Scholar
Base de dados	Anais do CIGU (2009-2018)

2.3.2 Outras fontes de informação
Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

2.4 Estratégia de busca de acordo com o recurso utilizado

Estratégia A	"Gestão Universitária Democrática" or "Democratic University Management"
Estratégia B	"Democracia Universitária" or "University Democracy"
Estratégia C	"Gestão Universitária Participativa" or "Participative University Management"
Estratégia D	"Democracia na Universidade" or "Democracy at the University"
Estratégia E	"Gestão Democrática na Universidade" or "Democratic Management at the University"
Estratégia F	"Gestão Participativa na Universidade" or "Participative Management at the University"

3. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Termo	Base	Resultados
"Gestão Universitária Democrática" or "Democratic University Management"	Scielo	3
	Scopus	163

	BDTD (Periódicos Capes)	1551
	Google Scholar	13
	Redalyc	224
	Spell	0
	Anais do CIGU	
Termo	Base	Resultados
"Democracia Universitária" or "University Democracy"	Scielo	69
	Scopus	1.786
	BDTD (Periódicos Capes)	2
	Google Scholar	1.874
	Redalyc	65
	Spell	0
	Anais do CIGU	
"Gestão Universitária Participativa" or "Participative University Management"	Scielo	9
	Scopus	45
	BDTD (Periódicos Capes)	893
	Google Scholar	7
	Redalyc	22
	Spell	0
	Anais do CIGU	
"Democracia na Universidade" or	Scielo	43
	Scopus	552

"Democracy at the University"		
	BDTD (Periódicos Capes)	3
	Google Scholar	1.052
	Redalyc	1790
	Spell	0
	Anais do CIGU	
"Gestão Democrática na Universidade" or "Democratic Management at the University"	Scielo	2
	Scopus	86
	BDTD (Periódicos Capes)	4
	Google Scholar	49
	Redalyc	158
	Spell	1
	Anais do CIGU	
"Gestão Participativa na Universidade" or "Participative Management at the University"	Scielo	3
	Scopus	0
	BDTD (Periódicos Capes)	6835
	Google Scholar	3
	Redalyc	87
	Spell	0
	Anais do CIGU	
Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária – 2008/2017		

Termo	Filtro Pesquisa	Ano	Resultados
Democracia	Título/Resumo/Palavras-chave	2008	1
		2009	33
		2010	42
		2011	34
		2012	2
		2013	51
		2014	2
		2015	2
		2016	0
		2017	0
Democrática	Título/Resumo/Palavras-chave	2008	2
		2009	45
		2010	49
		2011	49
		2012	6
		2013	50
		2014	6
		2015	4
		2016	0
		2017	2

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS (RELATÓRIO)

Os artigos encontrados com alguma relevância para os textos são os seguintes:

OSTRANDER, S. A. Democracy, Civic Participation, and the University: a comparative study of civic engagement on five campuses. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 74-93, março 2004.

DUNDAR, S. Students' participation to the Decision-Making Process as a Tool for Democratic School. *Educational Sciences: Theory and Practice*, v. 13(2), p. 867-875, primavera 2013.

CÁRIA, N. P. SANTOS, M. P. Gestão e Democracia na Escola: limites e desafios. REGAE – Revista de Avaliação e Gestão Educacional, v. 3, n. 6, jul./dez. 2014, p. 27-41.

LIMA, L. C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

SART, G. The New Leadership Model of University Management for Innovation and Entrepreneurship. Eurasian Journal of Educational Research, Issue 57, 2014, p. 73-90.

ARRUDA, E. P. COLARES, M. L. I. S. Gestão Democrática: trajetória e desafios atuais. Revista Histedbr On-Line, Campinas, n. 66, dez. 2015, p. 222-246.

ZUCCOLOTTI, R. TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. Revista de Ciências da Administração, v. 17, Edição Especial, p. 79-90, 2015.

TURÍBIO, E. V. SANTOS, E. H. A reforma do Estado e a gestão democrática na universidade pública brasileira. Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 9 (3), jul./set. 2017, p. 194-204.

HENRIQUES, H. Educação e Democracia: discursos sobre a universidade portuguesa em tempos de transição (1974-1976). Revista História da Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 54, jan./abr. 2018, p. 71-90.

Foi encontrada uma tese com relevância sobre o tema:

CARDOSO, O. M. Gestão democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná [Tese de Doutorado]. Marília: Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Educação; 2009.

Tanto os artigos como a Tese são citados em diferentes momentos dos textos e contribuíram, se não para a construção das considerações finais, mas para ratificar a originalidade da presente pesquisa.