

Resumo

O desenvolvimento econômico capitalista neoliberal, a partir da década de 1990, afetou diferentes setores do nosso país, como a saúde e a educação, e, como consequência, a identidade social da universidade pública federal. Este artigo se propõe a refletir sobre a concepção de universidade pública federal a partir da década de 1990 e a sua relação com o processo da gestão universitária. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória que apresenta um recorte de uma pesquisa maior em andamento. É possível pontuar, com base na pesquisa realizada, que esta relação de concepção de universidade (instituição social e organização) e de processo de gestão universitária (social e estratégico) não é uma relação de causa e efeito. É uma relação mediada por inúmeros fatores, que perpassam também pelas condições de trabalho e pela formação do próprio gestor. Por outro lado, a forma como concebemos a universidade é uma questão fundamental ao processo da gestão, pois está sustentada pela nossa concepção de homem, de mundo e de sociedade.

Palavras-chave: Universidade. Neoliberalismo. Gestão Universitária. Gestão Social.

Abstract

Neoliberal capitalist economic development, from the 90s, has affected different sectors of our country such as health and education, and the social identity of the federal public university. This article proposes to reflect on the conception of federal public university from the 90s and its relation with the process of university management. It is a qualitative and exploratory research that presenting a fragment of a larger research in progress. It's possible to score based on the research conducted, that this university conception relationship (social institution and organization) and university management process (social and strategic), is not a relation of cause and effect. It's a relationship mediated by numerous factors, which also move through the working conditions and training manager himself. On the other hand, we conceive the university, is a matter justifying the management process. Because it's sustained by our conception of man, the world and society.

Keywords: University. Neoliberalism. University Management. Social Management.

¹ Mestre em Administração Universitária pela UFSC. Atua no cargo de Administradora na UFSC e está lotada na Comissão Permanente de Pessoal Docente da Pró-Reitoria de Graduação (CPPD/PROGRAD). *E-mail*: susany.perardt@ufsc.br

² PhD e Doutora em Educação pela UFRGS. Atua como pesquisadora da UFRGS e como pedagoga, professora convidada da pós-graduação em Administração Universitária e pesquisadora do INPEAU da UFSC. *E-mail*: carla.burigo@ufsc.br

A imposição do modelo de desenvolvimento econômico capitalista neoliberal, por meio dos Organismos Internacionais, a partir da década de 1990, afetou diferentes setores do nosso país, como a saúde e a educação, e provocou uma profunda mudança nos rumos da acumulação de capital no Brasil (GENNARI, 2001).

Pesquisas apontam que esse modelo econômico vigente passa então a nortear as políticas públicas educacionais, que, por sua vez, afetam diretamente na concepção de universidade (CHAUÍ, 2003).

Com o advento do neoliberalismo, o Estado reduziu seu compromisso político e financeiro com as universidades públicas e com a educação em geral, vendo-as como instituições onerosas ao erário público. Nesse contexto, as universidades públicas federais foram situadas pelo Governo Federal como improdutivas (PAULA, 2005), deixando de ser prioridade enquanto bem público nas políticas governamentais e sofrendo com a redução financeira e a descapitalização (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

Assim, como reflexo desse contexto, a universidade pública entrou em uma crise que Santos (2005) classificou como **hegemônica**, da **legitimidade e institucional**. A crise hegemônica ocorre, na concepção do autor, na medida em que a universidade, que sempre foi detentora da educação superior, passa a dividir essa competência com outros setores da sociedade (SANTOS, 2005). A crise da legitimidade se dá pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual. Ambas reforçam a crise institucional, que consiste na contradição entre a universidade conceber a si própria como instituição social e, ao mesmo tempo, na prática, comportar-se como uma organização³ qualquer.

Chauí (2003), dentro desse contexto, explica que diante da racionalidade financeira que

a universidade pública enfrentou a partir da década de 1990, essa instituição acabou procurando mecanismos para sua própria sustentação na esfera privada, e, desse modo, passou a ser determinada por objetivos particulares, deixando de cumprir o seu papel social de instituição que visa ao bem comum, à democracia e à justiça social.

Como fruto dessa crise de hegemonia, legitimidade e identidade, a universidade pública federal perde a sua essência no momento em que se desvia de seus valores como instituição social que aspira à universalidade e começa a atuar determinada pelo mercado visando atingir objetivos particulares (CHAUÍ, 2003).

Diante de pesquisas realizadas (BÚRIGO, 2003; PERARDT, 2013) podemos pontuar que essas transformações que ocorreram na sociedade afetaram o funcionamento e o modo de atuação da universidade pública. As práticas de ação adotadas dentro da universidade configuram-se como ações típicas de organizações com fins lucrativos e objetivos particulares.

Isto posto, neste artigo almejamos refletir sobre a concepção de universidade pública federal a partir da década de 1990 e a sua relação com o processo de gestão universitária. Trata-se de um recorte de pesquisas já realizadas, que tinham como contexto do fenômeno de análise o processo de concepção de universidade pública pós década de 1990 (BÚRIGO, 2003; PERARDT, 2013).

Para o desenvolvimento do presente artigo, partimos do que dispomos de mais concreto: a concepção de universidade pública a partir da década de 1990. Após contextualizarmos a instituição universitária e as crises vivenciadas nesse período, refletimos sobre o processo de gestão universitária, apresentando parcialmente o resultado de uma pesquisa que reflete sobre o processo da gestão social no contexto universitário. Ao final, retornamos ao ponto de partida de modo a desvelar novas compreensões sobre o fenômeno de investigação, ou seja, a relação entre concepção de universidade e processo de gestão.

³ "Entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição" (CHAUÍ, 2000, p. 218).

1 A Universidade Pública Federal a partir da Década de 1990

Na década de 1990 a sociedade brasileira passou por um período de grandes transformações devido ao modelo de desenvolvimento econômico conhecido como globalização neoliberal, ou simplesmente neoliberalismo. Este modelo configurou-se como uma nova modalidade de acumulação de capital que se impôs internacionalmente e afetou profundamente as áreas prioritárias do nosso país, entre elas a educação, devido à redução dos gastos sociais por parte do Estado (GENNARI, 2001).

O neoliberalismo parte do princípio de que o mercado é o mais eficiente organizador da sociedade. Algumas das consequências mais imediatas e nefastas no Brasil, para Gennari (2001), foram: desarticulação ou destruição do chamado setor produtivo estatal via privatizações; crescimento do desemprego estrutural e conjuntural; manutenção das profundas desigualdades sociais e regionais; e redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população, como saúde, educação, transporte urbano e moradia. Assim, as novas formas de política econômica desenvolvidas no país configuram uma nova estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista, que refletiu essencialmente nas políticas públicas educacionais.

Neste contexto, Santos (2005) afirma que a perda de prioridade da universidade pública nas políticas públicas do Estado foi resultado da perda de prioridade das políticas sociais, de um modo geral, na área da educação, saúde e previdência, por exemplo.

Aos olhos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), a universidade pública era vista como um gasto público e, tal como o Estado, era irreformável (SANTOS, 2005). A solução para esse problema, segundo Santos (2005), foi a criação do mercado universitário, ou seja, a mercantilização da educação, cujo objetivo principal era atender às exigências do

As novas formas de política econômica desenvolvidas no país configuram uma nova estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista, que refletiu essencialmente nas políticas públicas educacionais.

mercado, responsável pela descapitalização e desestruturação da universidade pública.

A descapitalização das universidades públicas com o advento do neoliberalismo, essencialmente na década de 1990, são fatos concretos que confirmam a redução do compromisso político do Estado com as universidades e com a educação em geral, e também demonstram a perda de prioridade do bem público universitário junto às políticas públicas (SANTOS, 2005).

Com a redução do financiamento público às atividades universitárias, há uma tendência, de acordo com Búrigo (2009, p. 194), “de que o bem comum, o espaço público, fique reduzido ao interesse individual, ao espaço privado de produção, através do individualismo ativo”. No sistema neoliberal, o mercado atua como um imperativo social, reduzindo o espaço público, as decisões coletivas e até a democracia como um simples procedimento de legitimação.

Na medida em que as universidades públicas vivenciaram um processo de racionalização financeira, a sua autonomia universitária foi colocada em risco, abrindo espaço para que mecanismos privados entrassem no espaço público. A educação superior passa a ser considerada como um serviço não exclusivo do Estado, transferindo para a iniciativa privada o seu direito de mercantilização (SANTOS, 2005).

Assim, as universidades públicas vivenciaram ao longo destes anos uma relação conflituosa de identidade com a sociedade e com o Estado, ao mesmo tempo de legitimação e de oposição às ações neoliberais. Todavia, foram compelidas a se tornarem produtivas, competitivas e rentáveis (BÚRIGO, 2009).

Dourado (2002, p. 4) salienta que a atuação do Estado brasileiro vem sendo norteadá por interesses privados, que são colocados à frente dos interesses sociais, caracterizando-o como um “ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado”, o que se configura por uma “enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública”.

Para Chauí (2003, p. 6), a partir da década de 1990, o Estado designou a educação como um setor de serviços não exclusivos, o que significou: “a) que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; b) que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado”.

Para compreender essas políticas públicas implementadas em países em desenvolvimento a partir da década de 1990, como é o caso do Brasil, consideramos pertinente conhecer as diretrizes difundidas pelo BM no mercado globalizado. Dentre as diretrizes delineadas pelo BM destacamos: o estímulo à diversificação das instituições públicas e à competitividade entre elas; o incentivo e ampliação das instituições privadas; a condução das instituições públicas a buscarem fontes alternativas de financiamento (BÚRIGO, 2003).

Santos (2005, p. 16), ao se referir a esta mercadorização da educação superior, alerta sobre os possíveis impactos na universidade pública, ao passo que “a universidade, de criadora de condições para a concorrência e para o sucesso no mercado, transforma-se, ela própria, gradualmente, num objeto de concorrência, ou seja, num mercado.” Além disso, segundo o autor, “com a transformação da universidade num serviço a que se tem acesso, não por via da cidadania, mas por via do consumo e, portanto, mediante pagamento, o direito à educação sofreu uma erosão radical”.

Assim, o modelo de gestão que predomina é o da gestão estratégica – aquele que atua determinado pelo mercado e privilegia interesses particulares em detrimento de interesses públicos (FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 1998) – e os gestores, por sua vez, agem baseados em uma racionalidade dominante: a racionalidade instrumental (PERARDT, 2013).

A racionalidade financeira vivenciada pelas instituições públicas com o advento do neoliberalismo fez com que a universidade pública procurasse mecanismos de sustentação na forma de parcerias com o setor privado, fortalecendo, por exemplo, o papel das fundações existentes dentro delas. Nesse contexto, a universidade legítima, direta ou indiretamente, a mercantilização da educação (BÚRIGO, 2003).

Sendo assim, para sobreviver na lógica do mercado globalizado, não resta outra saída à universidade pública que não seja a rendição e/ou adaptação aos preceitos do neoliberalismo. A universidade pública passa então a ser avaliada mais por instrumentos quantitativos do que qualitativos, sendo determinada pelos critérios da eficácia e da produtividade. Dourado (2002, p. 13) confirma esta afirmativa quando expõe que a implementação da política de avaliação educacional à luz do neoliberalismo foi “balizada

Para sobreviver na lógica do mercado globalizado, não resta outra saída à universidade pública que não seja a rendição e/ou adaptação aos preceitos do neoliberalismo.

por políticas de gerenciamento cartorial, ao sabor das exigências do mercado, naturalizando, desse modo, a privatização do ensino superior”.

A avaliação da universidade sob a ótica quantitativa altera a sua essência enquanto instituição pública e reforça o que Chauí (2003) defende a respeito da reforma do Estado, que definiu a universidade como uma organização social, e não como uma instituição social. Santos (2005, p. 16) alerta que a pressão produtivista imposta pelo mercado “desvirtua a universidade, até porque certos objetivos que lhe poderiam estar mais próximos têm sido esvaziados de qualquer preocupação humanista ou cultural”, desfigurando a universidade como instituição social.

Assim, ao agir orientada pela ótica do mercado, Chauí (2003) afirma que a universidade pública federal adota uma postura que mais se adapta a uma organização do que a uma instituição social. Essa situação gerou o que Santos (2005) define como **crise institucional**; esta, em conjunto com a crise de hegemonia e de legitimidade, forma o que o autor denomina como crise universitária, perpassando também pela concepção que os gestores e dirigentes públicos têm sobre o que é a instituição universidade.

2 A Instituição Universidade

A universidade pública em sua essência e desde seu surgimento, segundo Chauí (2003), foi uma instituição social, isto é, uma prática social sustentada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, diante do processo de desenvolvimento do conhecimento. Contudo, a influência do neoliberalismo nas políticas públicas educacionais, a partir da década de 1990, desfigurou a universidade como instituição social, concebendo-a, na prática, como uma organização social qualquer.

A partir do momento em que o bem público universitário perde a prioridade nas políticas públicas, e o Estado decide reduzir

A influência do neoliberalismo nas políticas públicas educacionais, a partir da década de 1990, desfigurou a universidade como instituição social, concebendo-a, na prática, como uma organização social qualquer.

seu compromisso político e financeiro com a universidade pública, há um incentivo para que ela busque fontes alternativas de financiamento, configurando dessa forma o que Santos (2005) chama de crise institucional, que inter-relacionada às crises de hegemonia e de legitimidade potencializa a crise universitária.

De acordo com Santos (2005, p. 4), a crise institucional resulta da “contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e da pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social”.

A crise hegemônica ocorre na medida em que a universidade, que sempre foi detentora da educação superior, passa a dividir essa competência com outros setores da sociedade. Esta crise, segundo Santos (2005), é resultado de um antagonismo que a universidade vem vivenciando desde a década de 1990. De um lado ela é vista como produtora de pensamento crítico e conhecimentos exemplares, necessários à formação das elites, função esta atribuída desde a Idade Média. De outro, é responsável pela produção de padrões culturais e de conhecimentos instrumentais a fim de formar mão de obra qualificada para o mercado.

A crise da legitimidade se dá pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual, por meio do antagonismo entre a hierarquia do saber restringindo-se a uma minoria, em conflito com as exigências sociais e políticas da democratização do ensino superior e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares (SANTOS, 2005).

A instituição universitária, neste contexto de delimitações da política neoliberal, após a década de 1990, vem clamando pela constituição de uma nova identidade. Na visão de Chauí (2003), uma organização é diferente de uma instituição devido à adoção de uma prática social determinada de acordo com a sua instrumentalidade, que no caso da primeira está voltada para um objetivo particular. Enquanto que a instituição social tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, materializando-se pela liberdade de expressão e de pensar, a organização tem somente a si mesma como referência, atuando num processo de competição com outras que buscam os mesmos objetivos particulares.

Ainda segundo Chauí (2003, p. 6), a instituição social “se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições” impostas pela divisão social, ao contrário da organização social, que “pretende gerir seu espaço e tempo particulares, aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais”.

Essa alteração de postura da universidade pública de instituição para organização social é confirmada, por exemplo, quando a universidade procura financiamentos privados no mercado, deixando de cumprir o seu papel social. De acordo com Búrigo (2003, p. 121), “há pesquisas nas universidades públicas que tendem a ter seus resultados privatizados, pois são custeadas por órgãos financiadores, fundações, empresas ou associações civis, devido à restrição de verbas

alocadas pelo Estado”. Dessa forma, “a universidade pública produz um conhecimento destinado à apropriação privada.” (CHAUÍ, 2003, p. 8).

Na medida em que a educação superior transforma-se num negócio rentável, capaz de gerar lucro, a universidade pública passa a atuar determinada por objetivos particulares (BÚRIGO, 2003), o que caracteriza o predomínio da gestão estratégica ou privada em suas práticas. A finalidade econômico-mercantil, típica da gestão estratégica, prevalece nas organizações que têm somente a si mesmas como referência e atuam num processo de competição com outras organizações (TENÓRIO, 2008a).

Em contrapartida, se considerarmos, de acordo com Chauí (2003), que a universidade pública, em sua essência e desde o seu surgimento, foi concebida como uma instituição social que deveria trabalhar a serviço da sociedade, de interesses sociais e do bem comum, ela não deveria perseguir objetivos econômicos e tampouco ser orientada predominantemente pela gestão estratégica que visa atender objetivos particulares.

Deste modo, quando concebemos a universidade pública como instituição social, as suas práticas deveriam estar baseadas, predominantemente, na gestão social, e não na gestão estratégica. Porém, a universidade pública federal necessita ter condições de existência para alcançar este fim, e isso será possível por meio de um processo de mudança de concepção de universidade e de gestão.

3 A Gestão Universitária

A universidade pública constitui um espaço no qual coexistem diferentes atores sociais, com objetivos distintos e provenientes das mais diversas culturas, típicas de um rico espaço universitário. Além disso, também é um espaço que congrega diversos saberes, das mais variadas áreas do conhecimento. Por isso, e por outros fatores intrínsecos a sua estrutura e funcionamento, a universidade pode ser

A gestão da universidade pública não é uma tarefa fácil, podendo ser considerada até mesmo um desafio para os gestores na sua relação com a prática laborativa, com o Estado e a sociedade.

considerada uma instituição social complexa. Dessa forma, a gestão da universidade pública não é uma tarefa fácil, podendo ser considerada até mesmo um desafio para os gestores na sua relação com a prática laborativa, com o Estado e a sociedade.

Ao conceber a universidade como uma instituição social, consideramos relevante refletir sobre alguns dos pressupostos da gestão social. Na gestão social, segundo Tenório (2008a, p. 41), a sociedade tem prioridade na relação sociedade-Estado e sociedade-capital, constituindo um processo intersubjetivo, dialógico, participativo e sustentado pela cidadania deliberativa, que significa “que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Conforme Schommer e França Filho (2008), a finalidade da organização/instituição define o escopo da gestão e, dessa forma, na universidade pública a gestão social constitui pressupostos relevantes de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática.

A universidade é uma instituição social pública pertencente à esfera da Administração Pública, e, de acordo com França Filho (2008), o modo de gestão praticado, teoricamente, no seio

das variadas instâncias das instituições de Estado, é conhecido como gestão pública. Esse modo de gestão distingue-se da gestão estratégica ou privada “quanto à natureza dos objetivos perseguidos, uma vez que a gestão pública estaria voltada para o bem comum, enquanto a gestão privada estaria voltada, prioritariamente, para objetivos privados” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 68).

Entretanto, Schommer e França Filho (2008) alertam que, em relação ao modo de operacionalizar, a gestão pública aproxima-se da gestão estratégica, na medida em que se assenta numa lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica, especialmente na concepção mais recente de Estado gerencial orientado para resultados, que estimula a competição no setor público e a partir de diretrizes eminentemente produtivistas.

Assim, ao atuar na lógica do mercado capitalista, a universidade pública deixa de atender aos interesses públicos e passa a perseguir objetivos econômicos que estão orientados a interesses privados, ou seja, caracteriza-se pelo predomínio da gestão estratégica.

Ao contrário das organizações orientadas pela gestão estratégica que perseguem objetivos econômicos, na gestão social, França Filho (2008, p. 32) afirma que o aspecto econômico “aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais, políticos ou ecológicos, a depender do campo de atuação da organização”. Face a isso, o autor ressalta que “é exatamente esta inversão de prioridades em relação à lógica da empresa privada que condiciona a especificidade da gestão social” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

No entendimento de Tenório (2008a), a gestão estratégica atua determinada pelo mercado, e é um processo de gestão que prima pela competição. Na gestão estratégica o lucro é a motivação e o concorrente deve ser excluído. Já a gestão social é determinada pela coletividade, sendo, portanto, um processo de gestão que deve primar pela concordância. Na gestão social, a colaboração

Ao atuar na lógica do mercado capitalista, a universidade pública deixa de atender aos interesses públicos e passa a perseguir objetivos econômicos orientados por interesses privados.

é a motivação e o outro deve ser incluído. Em suma, enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo (o indivíduo), na gestão social o diálogo (o coletivo) deve se sobressair.

Na gestão estratégica, a finalidade econômico-mercantil da ação organizacional condiciona sua racionalidade intrínseca, baseada no que Ramos (1989) denomina de cálculo utilitário de consequências. Já a gestão social pode ser considerada como “uma forma de gestão organizacional que do ponto de vista da sua racionalidade pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30).

Além disso, “enquanto a gestão estratégica procura objetivar o “adversário” através da esfera privada, a gestão social deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade” (TENÓRIO, 2008b, p. 14).

Desse modo, inseridas no contexto da sociedade moderna, no qual a vida humana está subordinada a um agir econômico centrado na lógica do mercado, orientado pela gestão

estratégica, a racionalidade que predomina nas organizações/instituições é a instrumental (RAMOS, 1989). Em contrapartida, instituições orientadas pela gestão social, segundo Tenório (2008c), criticam a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem, e defendem a racionalidade comunicativa, dialógica.

Na sociedade capitalista, o capital e o lucro normatizam o modo de vida das pessoas e das organizações, não somente da esfera privada, mas também da esfera pública. Na década de 1990 foi construído um novo Estado no Brasil, baseado numa abordagem gerencial e pautado na descentralização e no controle de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996). O pensamento neoliberal, que reforçava a eficiência do mercado em relação ao Estado, contribuiu para a edificação da administração pública gerencial, de acordo com Paes de Paula (2005).

Secchi (2009, p. 354) afirma que “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

Assim, com o advento do Estado gerencial, as noções de produtividade, eficiência e eficácia passaram a permear o ambiente de trabalho das instituições públicas, caracterizando o predomínio da racionalidade instrumental na prática administrativa.

De acordo com Ramos (1989, p.13), a lógica da racionalidade instrumental se tornou a lógica da vida humana em geral na sociedade capitalista moderna, ressaltando que “mesmo a subjetividade privada do indivíduo caiu prisioneira da racionalidade instrumental. O desenvolvimento capitalista impõe limites à livre e genuína comunicação entre os seres humanos”.

No entendimento de Tenório (2004, p. 33), a racionalidade instrumental “é uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das

organizações.” Já Serva (1997, p. 22) concebe a ação racional instrumental como a “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis”.

Para Tenório (2008b, p. 23), a gestão estratégica “é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s) [...] o que produz a substância do comportamento tecnocrático”.

A tecnocracia é um fenômeno elitista que resulta da racionalidade instrumental sobre o Estado ou organização/instituição, e por utilizar a ação gerencial do tipo monológica, que inibe a ideia de associação de indivíduos livres e iguais, é autoritária (TENÓRIO, 2008b).

Neste contexto, quando a universidade pública, como instituição social, não potencializa o exercício da cidadania por meio da gestão do diálogo no processo decisório, na concepção do seu papel social, o fenômeno tecnocrático concretiza-se e a gestão tende a ser instrumental.

Para Ramos (1989, p. 14), “uma consequência do domínio exercido pela racionalidade instrumental sobre as sociedades modernas é que a comunicação sistematicamente distorcida prevalece entre as pessoas”. Além disso, esta racionalidade gera nos trabalhadores o que Ramos (1989) denominou de síndrome comportamentalista, na qual o trabalhador não age, apenas se comporta. De acordo com o autor, “o comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências [...]” (RAMOS, 1989, p. 50).

A concepção que se tem de universidade e as condições para a existência dela delimitam o processo da gestão universitária. Todavia, não é uma relação de causa e efeito, mas mediada por inúmeros fatores que perpassam também pela formação e concepção de homem, de mundo e de sociedade que o gestor possui.

4 Um Olhar Sobre a Gestão Social no Contexto Universitário

Que universidade estamos construindo? Que universidade desejamos construir? Estas reflexões podem, quiçá, trazer diretrizes essenciais ao processo de gestão, pois acreditamos que a concepção de universidade tem uma inter-relação direta com o processo da gestão universitária, essencialmente no modo de agir e de refletir sobre o papel da universidade no contexto social.

Para refletir sobre esta vertente na relação mediada entre concepção de universidade e processo de gestão universitária, nos apoiamos na pesquisa realizada por Perardt (2013). Essa pesquisa objetivou analisar o processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob a ótica da gestão social, e caracterizou-se como um estudo de caso de abordagem qualitativa, utilizando as técnicas de pesquisa descritiva, explicativa, bibliográfica e documental. A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas a atores diretamente envolvidos com o processo de discussão e implantação do *Campus* de Araranguá.

De acordo com os resultados da pesquisa realizada, é possível pontuar que foi um processo que remete à prática da cidadania deliberativa, no qual as decisões foram negociadas, pautadas nos princípios da inclusão e do pluralismo e orientadas na busca do bem comum (PERARDT, 2013).

O processo de discussão e implantação do *Campus* contou essencialmente com a participação e inclusão de diferentes atores sociais, com destaque para a atuação ativa e permanente de representantes da sociedade civil organizada de Araranguá. A utilização de diferentes espaços e canais de discussão – como reuniões na Reitoria e na sede da Associação Empresarial de Araranguá e do Extremo Sul Catarinense (ACIVA), com a participação de representantes sociais, políticos,

gestores da UFSC, entidades locais, comunidade local e mídia regional – possibilitaram a participação dos diversos atores sociais na tomada de decisão e o atendimento dos interesses da sociedade civil (PERARDT, 2013).

Como instituição social, a universidade necessita estar presente na sociedade e vice-versa. Caso contrário, ela pode se tornar uma Torre de Marfim (BÚRIGO, 2003), pois os aspectos políticos e econômicos também delimitam o modo de constituição da sociedade, porém não como único imperativo, como nos fazem crer os dilemas neoliberais. Um exemplo concreto dessa relação, do social com o político e o econômico, segundo Perardt (2013), foi a escolha do município de Araranguá, que na época foi balizando alguns fatores políticos, econômicos e técnicos.

Quanto aos fatores ou circunstâncias políticas, destaca-se a atuação do Deputado Federal da região, que durante a sua campanha trabalhou com o objetivo de levar a Universidade Pública para o sul do Estado de Santa Catarina. Além disso, o poder público municipal também contribuiu significativamente para a implantação do *Campus* da UFSC. A Prefeitura Municipal de Araranguá atuou desde o início de forma ativa junto à Universidade (PERARDT, 2013).

As circunstâncias econômicas que foram analisadas ao longo deste processo de discussão remetem à precariedade do desenvolvimento econômico da Região Sul do Estado. A ausência de cursos superiores gratuitos durante muitos anos foi considerada um dos fatores que inibiu muito o desenvolvimento da Região Sul.

Quanto às circunstâncias técnicas consideradas relevantes no processo de discussão, constatou-se a localização e o planejamento do Município como fatores determinantes. A viabilização de um espaço físico para construção das instalações da UFSC também pode ser considerada um fator técnico importante para sua escolha.

A população da região argumentou fortemente, situando a educação como um direito

Como instituição social,
a universidade necessita
estar presente na
sociedade e vice-versa.

para todos, reivindicando a instalação da UFSC no sul do Estado, participando ativamente das manifestações e discussões. A comunidade se fez representada pelas associações de moradores, e também por entidades ligadas à indústria, ao comércio, aos trabalhadores, aos sindicatos, à igreja, entre outros.

A utilização de espaços e mecanismos que possibilitaram a discussão deste processo de implantação de um *Campus* da UFSC no município de Araranguá favoreceu o atendimento dos interesses da sociedade civil, proporcionando a participação dos diversos atores sociais na tomada de decisão, caracterizando-se como um espaço intersubjetivo e comunicativo, que, segundo Tenório (2008b), possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.

O processo de implantação do *Campus* de Araranguá, conforme revelou o resultado da pesquisa de Perardt (2013), foi desenvolvido com base em aspectos preconizados pela gestão social, o que evidencia, na prática, a possibilidade de mudanças e a adoção de valores mais democráticos nas políticas e práticas da gestão universitária, colocando em cheque o fatalismo imposto pelos pressupostos neoliberais.

Considerações Finais

Ao resgatar o objetivo inicialmente proposto neste artigo, ou seja, refletir sobre a concepção de universidade pública federal a partir da década de 1990 e a relação dessa instituição com o processo de gestão universitária, é possível pontuar que esta relação de concepção de universidade (instituição social e organização) e de processo de gestão universitária (social e estratégica), não é uma relação de causa e efeito. É uma relação mediada por inúmeros fatores, que perpassam também pelas condições de trabalho e pela formação do próprio gestor.

As reflexões teóricas realizadas, por meio do presente estudo, fazem-nos pontuar que a forma como concebemos a universidade é uma questão fundante ao processo de gestão, pois está sustentada pela nossa concepção de ser humano, de mundo e de sociedade. Se a concebemos como uma instituição social, há uma relação diferente de quando a concebemos como uma organização. E neste contexto, a prática da gestão universitária, o fazer na prática laborativa da universidade, se manifesta de forma distinta.

A concepção tem como essência a formação que é dinâmica, como o resultado da obra do pensamento, da consciência. O processo formativo se constitui por um campo teórico e pelo contexto histórico de cada sujeito, alicerçado pela prática social da interrogação, da reflexão, da crítica e da investigação como uma forma de pensar e de ver o mundo.

Ao conceber a universidade como instituição social e lutar pela sua materialização, buscamos negar os efeitos nefastos do neoliberalismo, que nos faz acreditar que não há nada mais a fazer do que absorver o mercado como um imperativo social.

Por outro lado, o gestor universitário, no contexto da prática da universidade como uma instituição social, muitas vezes vive o antagonismo do que realmente se faz e do que verdadeiramente

poderia ser feito para o desenvolvimento da universidade, como espaço acadêmico de produção e socialização do conhecimento.

Porém, pesquisas, como a realizada por Perardt (2013), apontam que a prática de uma gestão universitária voltada para o social, para a ação comunicativa e dialógica é possível a partir da conexão de campos de comunicação e de interação entre gestores, sociedade e Estado.

A universidade, pela sua essência, diferencia-se de qualquer outra instituição e/ou organização, mediante sua autonomia intelectual diante da sua inter-relação com as outras áreas de conhecimento, pela interação com o ensino, a pesquisa e a extensão, pela formação dos seus professores, equipe técnica e dos seus gestores. Como instituição social, relaciona-se com a sociedade e com o Estado de maneira contraditória, ou seja: ao mesmo tempo conflituosa e harmônica; legitimadora e opositora; questionadora e redentora.

Isto posto, falar de universidade é falar de sociedade, de formação e liberdade acadêmica; é poder pensar além das raízes de saberes já constituídos. Essa liberdade se constitui em um ambiente dialógico, comunicativo e social em uma instituição social que perpassa também pela prática social da gestão universitária.

- Recebido em: 19/02/2016
- Aprovado em: 05/04/2016

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 26 out. 2015.

BÚRIGO, Carla Cristina Dutra. **O trabalho acadêmico do professor universitário no processo de desenvolvimento do espaço público na universidade federal**: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2003. 347 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/UFRGS0319.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. O trabalho acadêmico e a formação do professor como pesquisador na universidade federal brasileira: um olhar a partir da década de 90. In: VIOR, Susana; MISURACA, Maria Rosa; ROCHA, Stella Maris Méas. (Comp.). **Formación de docentes**: Qué cambió después de los 90 en las políticas, currículos y las instituciones? Buenos Aires: J. B. Ediciones, 2009. p. 38-45.

CHAUÍ, Marilena de S. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héliogio. (Org.). **Universidades em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 211- 222.

DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR., Jeová Torres. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 27-37.

GENNARI, Adilson M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-5-globaliza%C3%A7%C3%A3o-e-neoliberalismo.pdf>>. Acesso em 1 jul. 2015.

GONDIM, Sônia Maria Guedes; FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsoc-1164.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PERARDT, Susany. **Análise do processo de criação das atividades de ensino na implantação do Campus de Araranguá da Universidade Federal de Santa Catarina sob a ótica da gestão social**. 2013. 242 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RAMOS, Alberto G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SANTOS, Boaventura de S. **A universidade do século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHOMMER, Paula C.; FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR., Jeová Torres. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. p. 61-86.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol37-num2-1997/racionalidade-substantiva-demonstrada-na-pratica-administrativa>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

TENÓRIO, Fernando G. (Coord). **Gestão social**: metodologia e casos. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **Tem razão a administração**. 2. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2004.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., Jeová Torres. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a. p. 39-59.

_____. **Ensaio de teoria organizacional**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2008b.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2008c.