

Susany Perardt

**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**

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

Orientador: Prof. Dr. Luís Moretto Neto

Coorientadora: Prof^ª. Dra. Marilda Todescat

Florianópolis
2013

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

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 /
Susany Perardt ; orientador, Luís Moretto Neto ; co-
orientadora, Marilda Todescat. - Florianópolis, SC, 2013.
242 p.

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

Inclui referências

1. Administração Universitária. 2. Universidade Pública
Federal. 3. Gestão Social. 4. Participação. I. Neto, Luís
Moretto. II. Todescat, Marilda. III. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária. IV. Título.

SUSANY PERARDT

**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**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 05 de dezembro de 2013.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

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

Prof.^a Marilda Todescat, Dr.^a
Coorientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

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

Prof. Lúcio José Botelho, Msc.
Universidade Federal de Santa Catarina

Àqueles que sempre estão ao meu lado e que amo,
incondicionalmente, meus pais, Walter e Tereza.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me acompanhou durante toda essa caminhada, me deu saúde, força e coragem para enfrentar os obstáculos e nunca desistir dos meus sonhos.

Aos meus pais, Walter e Tereza, um agradecimento especial, pois além de me terem dado condições e incentivo à educação desde a infância, são responsáveis pela construção do meu caráter e dos meus valores. Agradeço imensamente a vocês, meus pais, pelo incentivo, apoio, carinho e por sempre terem acreditado no meu potencial.

Ao meu irmão, Paulo Augusto, pelos momentos de descontração, brincadeiras e apoio moral durante essa trajetória.

Ao meu namorado, Tiago, pelo amor e carinho, pelas palavras de conforto e incentivo, e pela compreensão durante as ausências necessárias.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luís Moretto Neto, por seus ensinamentos, por sua grandiosa experiência, pela confiança, orientação e comprometimento com este estudo.

A minha coorientadora, professora da graduação que tive o prazer de reencontrar no mestrado, Prof.^a Dr.^a Marilda Todescat, pela amizade, disponibilidade, pelos conselhos e pela vasta contribuição neste estudo.

Aos meus queridos avós, tias, primas, amigos e demais familiares pelo apoio e confiança, pelas palavras de incentivo e motivação e, acima de tudo, pelo imenso carinho.

Aos professores integrantes da banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Prof. Dr. Irineu Manoel de Souza e Prof. Msc. Lúcio José Botelho, pelas contribuições, disponibilidade e por terem aceitado participar deste momento tão importante.

Aos demais professores do curso que tive o prazer de conhecer, Prof.^a Dr.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo, Prof. Dr. Gilberto de Oliveira Moritz e Prof. Dr. João Benjamim da Cruz Júnior, pelos conhecimentos, experiências e apoio.

Aos meus companheiros de turma nesta caminhada, pela amizade e parceria, pela troca de ideias e informações, pelas risadas e pelos momentos de descontração. Um agradecimento especial às grandes amigas que nasceram no início deste curso, Adriana, Rosane e Lia, pela grande parceria nos trabalhos, pelo companheirismo e compreensão, e pelos momentos de alegria e conquista que compartilhamos juntas.

Aos amigos da Comissão Permanente de Pessoal Docente e da Pró-Reitoria de Graduação da UFSC, pelo apoio, incentivo e compreensão.

Aos participantes desta pesquisa que aceitaram gentilmente participar das entrevistas, pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições para a construção deste trabalho.

Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende.

Leonardo da Vinci

RESUMO

O tema deste trabalho repousa na discussão da gestão social no processo de expansão e interiorização da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI). A partir desta temática, o objeto de estudo desta pesquisa foi definido dentro de um recorte temporal e delimitado, especificamente, para uma dimensão da estrutura da Universidade pesquisada: o *Campus* de Araranguá. Assim, o objetivo geral foi analisar o 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. A Universidade Pública Federal, ao se constituir numa instituição social e num espaço público, visa o interesse público em detrimento ao interesse privado, por meio da participação de diferentes atores sociais no processo decisório e nas práticas da instituição, o que evidencia e fortalece a legitimidade da Universidade perante a sociedade na qual está inserida. A fundamentação teórica, que serviu de base para compreensão deste trabalho, constituiu-se da apresentação de uma breve contextualização da administração geral, num primeiro momento, seguido pelo aprofundamento na administração pública e gestão social, e alguns aspectos relacionados à Universidade Pública Federal. Esta pesquisa caracterizou-se por um estudo de caso dentro de uma 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, divididos em dois Grupos, devido as suas especificidades, denominados, nesta pesquisa, de Grupo A e Grupo B. Os dados coletados foram analisados e compreendidos através da aplicação das técnicas de análise de conteúdo e documental. Por meio da análise das entrevistas foi possível identificar ações de gestão social no processo de discussão, planejamento e implantação do *Campus* de Araranguá, bem como na criação dos cursos de graduação. Desde o início do processo, verificou-se a participação e inclusão de diferentes atores sociais nas discussões e na tomada de decisão e a utilização de espaços e mecanismos que possibilitaram a discussão deste assunto, o que favoreceu o atendimento dos interesses e reivindicações da sociedade civil do sul do Estado de Santa Catarina. Percebeu-se a importância do efetivo envolvimento dos atores sociais como sujeitos nas práticas e políticas desenvolvidas pela Universidade, por meio de escolhas

negociadas e orientadas na busca do bem comum, ou seja, pautadas na cidadania deliberativa. Concluiu-se que o processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá foi desenvolvido com base em aspectos preconizados pela gestão social, o que evidenciou, na prática, a possibilidade de mudanças e a adoção de valores mais democráticos nas políticas e práticas de gestão da Universidade Federal de Santa Catarina. A partir da análise deste processo foram propostas algumas contribuições para o desenvolvimento e o fortalecimento da gestão social no *Campus* de Araranguá, bem como se evidenciou a importância desta temática para a construção e consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática dentro da Universidade Pública Federal.

Palavras-chave: Universidade Pública Federal. Gestão Social. Participação.

ABSTRACT

This study discusses social management during the process of further expansion of the Federal University of Santa Catarina (UFSC), which has taken place through the Support Program for restructuration and expansion of the Brazilian Federal Universities (REUNI, in Portuguese). Departing from this thematic, the object of study was defined within a limited and timed frame, so as to study the structural dimension of the aforementioned university, more specifically in the campus located in the city of Araranguá. In this sense, the general objective was to analyze the creation process of the teaching activities during the implementation of the campus in Araranguá through a social management perspective. The Federal University is a social institution and constitutes a public space; therefore, its main interest is public rather than private. Because of that, different social actors take part in the decision-making process and in other practices at the institution, a fact that serves as an evidence for the legitimacy of the University within its social context. The theoretical apparatus, which served as the basis for the understanding of this study, is constituted by a brief contextualization of the general administration, followed by a careful analysis of the public administration, social management, and some other aspects related to the Federal Public University. This research can be characterized as a case study with a qualitative approach, which made use of the descriptive, explicative, bibliographical and documental research techniques. The data collection was conducted through semi-structured interviews with subjects that were directly involved with the discussion and implementation process of the campus in Araranguá. These subjects were grouped in two different categories according to their specificities: Group A and Group B. The data was analyzed and interpreted through the application of content and documental analysis techniques. With the analysis of the interviews, it was possible to identify social management actions in the process of discussion, planning and implementation of the university campus in Araranguá, as well as in the creation of undergraduate programs. Since the beginning of the process, the participation and inclusion of different social actors during the discussions and the decision-making processes was verified, a fact that allowed the project to meet the needs and claims of the civil society in the South of Santa Catarina. In this sense, the importance of the involvement of the social actors as subjects in the practices and policies of the University (through negotiated choices that aimed at achieving the common well being) was evidenced. It was concluded, then, that the

creation process of the teaching activities during the implementation of the university campus in Araranguá was conducted based on the premises of social management. In practical terms, the study demonstrated the possibility of having changes and of adopting more democratic values during the management policies and practices at the Federal University of Santa Catarina. Based on the analysis of this process some contributions to the development and growth of social management in the campus of Araranguá were proposed. Besides, this study highlighted the importance of this thematic for the construction and consolidation of a political culture that is ultimately democratic within the Federal Public Universities.

Key words: Federal Public University. Social Management. Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Funções administrativas	42
Quadro 2: Princípios da organização.....	43
Quadro 3: Princípios da administração pública.....	51
Quadro 4: Os princípios da "reinvenção do governo"	73
Quadro 5: Princípios-chave do novo serviço público.....	84
Quadro 6: Perspectivas dos modelos de administração pública	89
Quadro 7: Tipos de gestão e suas características.....	107
Quadro 8: Cidadania deliberativa: critérios de análise.....	112
Quadro 9: Variáveis observadas na comparação dos modelos.....	118
Quadro 10: Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados	119
Quadro 11: Previsão de acréscimo orçamentário	137
Quadro 12: Seleção de critérios de análise.....	153
Quadro 13: Achados da pesquisa	203

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Administração pública tupiniquim.....	123
Figura 2: Estrutura Organizacional Acadêmica da Universidade.....	160
Figura 3: Estrutura organizacional dos <i>Campi</i>	160
Figura 4: Órgãos deliberativos centrais.....	162
Figura 5: Órgãos executivos.....	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIVA - Associação Empresarial do Vale do Araranguá
AMESC - Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
ANDIFES - Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APUFSC-SINDICAL - Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina
CCA - Centro de Ciências Agrárias
CCB - Centro de Ciências Biológicas
CCE - Centro de Comunicação e Expressão
CCJ - Centro de Ciências Jurídicas
CCS - Centro de Ciências da Saúde
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas de Araranguá
CDS - Centro de Desportos
CED - Centro de Ciências da Educação
CEG - Câmara de Ensino de Graduação
CFH - Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CFM - Centro de Ciências Físicas e Matemáticas
CSE - Centro Socioeconômico
CTC - Centro Tecnológico
CUn - Conselho Universitário
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DCE - Diretório Central dos Estudantes
EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FUFCSA - Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
GR – Gabinete do Reitor
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGOP - Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona
IFES - Instituições Federais de Educação Superior
IFSC - Instituto Federal de Santa Catarina
INDES - Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil - Araranguá

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organização Não Governamental
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PEGS - Programa de Estudos em Gestão Social
PNE - Plano Nacional de Educação
PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil
POC3 - Planejar, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar
PPGAU - Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária
PROAD - Pró-Reitoria de Administração
PRAE - Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROEX - Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ - Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPG – Pró-Reitoria de Pós-Graduação
SEAI - Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional
SECULT - Secretaria de Cultura
SEGESP - Secretaria de Gestão de Pessoas
SINTER - Secretaria de Relações Internacionais
PT - Partido dos Trabalhadores
RAP - Revista de Administração Pública
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras
SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República
SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SESU - Secretaria da Educação Superior
SETIC - Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação da UFSC
SINTUFSC - Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Santa Catarina
UAMA - União das Associações de Moradores de Araranguá
UFABC - Universidade Federal do ABC
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFTPR - Universidade Federal Tecnológica do Paraná
UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri
UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	25
1.1. OBJETIVOS	32
1.1.1 Objetivo Geral	32
1.1.2 Objetivos Específicos.....	33
1.2 JUSTIFICATIVA.....	33
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	35
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	37
2.1 ADMINISTRAÇÃO	37
2.1.1 História da Administração	38
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	49
2.2.1 Administração Pública Patrimonialista	59
2.2.2 Administração Pública Burocrática	62
2.2.3 Administração Pública Gerencial	71
2.2.4 Novo Serviço Público	81
2.3 GESTÃO SOCIAL.....	91
2.3.1 O contexto histórico-social brasileiro e o surgimento da Gestão Social	91
2.3.2 Gestão Social: contexto bibliográfico	97
2.3.3 Cidadania Deliberativa, Participação e o Processo Decisório.....	110
2.3.4 Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social.....	116
2.4 A UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL	124
2.4.1 Evolução histórica e gestão.....	128
2.4.1.1 Programa de apoio a planos de Reestruturação E Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI).....	135
3 METODOLOGIA	139
3.1 TIPOS DE PESQUISA E ABORDAGEM DO ESTUDO.....	140
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA	144
3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	147
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	155
4 ANÁLISE DOS DADOS.....	157
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	157
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	163
4.3 ANÁLISE DOS RELATOS DOS ENTREVISTADOS	165
4.3.1 Processo de discussão.....	165

4.3.2 Inclusão	177
4.3.3 Pluralismo	180
4.3.4 Igualdade participativa.....	184
4.3.5 Autonomia	189
4.3.6 Bem comum	192
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS.....	221
APÊNDICES	241
APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO Nº 1	241
APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO Nº 2	242

1 INTRODUÇÃO

A educação constitui um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 que visa o pleno desenvolvimento das pessoas, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Ao longo dos anos, contudo, o Estado não consegue garantir satisfatoriamente este direito à maioria da população brasileira, assim, muitas pessoas não têm acesso ao ensino superior público e gratuito. De acordo com Ristoff (1999), o acesso à educação superior no Brasil, no final do Século XX, estava restrito a cerca de 10% da população da faixa etária dos 18 aos 24 anos, sendo que, conforme dados do censo demográfico do ano 2000, a população brasileira totalizava, à época, 169.872.856 habitantes (IBGE, 2013a).

Nesta mesma linha, porém, baseado nas taxas de matrícula internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Ioschpe (2012) afirma que, enquanto os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – (os mais desenvolvidos do mundo – da Europa, da Ásia e da América do Norte) colocam mais de 50% de sua população no ensino superior, o Brasil ainda patina em 20%, num total de 190.755.799 habitantes, segundo dados do último censo demográfico realizado em 2010 (IBGE, 2013b). Além disso, com base na sinopse estatística da educação superior, Ioschpe (2012) ressalta que, desses 20%, 70% estão matriculados em instituições privadas. De modo mais preciso, do total de 6.739.689 matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância no ano de 2011, 4.966.374 foram realizadas em instituições privadas, o que equivale a 73,69% contra 26,31% em instituições públicas (municipais, estaduais e federais).

A partir da década de 90, de acordo com Brasil ([2007?]), acentuou-se o sucateamento do sistema universitário federal, devido aos ajustes fiscais que resultaram em cortes orçamentários e na imediata redução dos investimentos em educação pública em todos os níveis. Esta redução financeira pode ser confirmada por meio dos dados da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, no período de 1995-2001. Os dados indicam que as 54 universidades federais perderam 24% dos recursos para custeio (pessoal, água, luz, telefone e materiais diversos) e 77% de recursos para investimento em salas de aulas, laboratórios, computadores e acervo bibliográfico (BRASIL, [2010?]).

Foi justamente nesse período, na década de 90, que o modelo de desenvolvimento econômico conhecido como neoliberalismo se impôs

internacionalmente, afetando, inclusive a sociedade brasileira e as políticas públicas educacionais. De acordo com Gennari (2002), este novo modelo provocou uma profunda mudança nos rumos da acumulação de capital no Brasil, sendo implementado pelos Governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, respectivamente, nos períodos de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992 e 01 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002.

O neoliberalismo parte do princípio de que o mercado é o mais eficiente organizador da sociedade, e uma das consequências imediatas da implantação desta estratégia no Brasil foi a redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população, tais como a educação (GENNARI, 2002). No contexto do neoliberalismo, as universidades públicas são acusadas pelo governo de “improdutivas” (PAES DE PAULA, 2005a), deixando de ser prioridade enquanto bem público nas políticas governamentais e sofrendo com a redução financeira e a descapitalização (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

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 (BÚRIGO, 2009).

Nesse contexto de consolidação do neoliberalismo, Ristoff (1999) explica que as políticas do MEC em relação às Instituições Federais de Educação Superior (IFES), têm colocado as universidades na pista da direita, e, em alguns casos, até no acostamento, enquanto os interesses individuais, alimentados pelo pensamento neoliberal, aceleram na pista da esquerda, sendo confundido pelo Governo como os interesses do próprio Estado. Essa falta de comprometimento do Estado com a universidade pública refletiu no aumento da rede privada de ensino superior nos últimos anos, em contrapartida à pequena quantidade de vagas disponibilizadas pelas universidades públicas.

Assim, concomitantemente ao sucateamento do sistema universitário federal, a partir da década de 90, a rápida expansão do ensino médio aumentou a demanda de cursos universitários, originando um crescimento desordenado da rede privada de ensino superior no Brasil (BRASIL, [2010?]). Segundo dados do censo da educação superior de 2003, no final da década de 90 o Brasil obteve um crescimento acelerado no número de instituições de ensino superior,

porém, este crescimento se deu praticamente somente no setor privado. De cada dez instituições, oito eram privadas e duas públicas, estas últimas divididas entre federais, estaduais e municipais (BRASIL, [2007?]).

No ano de 2000, o número de instituições de ensino superior totalizava 1.180, sendo 176 públicas e 1.004 privadas, representando, aproximadamente, que apenas 15% das instituições superiores pertenciam à esfera pública, e 85% faziam parte da esfera privada. Comparando estes dados ao ano de 2003, por exemplo, percebe-se o crescimento da educação superior no Brasil, visto que o número total de instituições de ensino superior era 1.859. Contudo, ao verificar que 207 instituições pertenciam à esfera pública e 1.652 à esfera privada, o que representa 11% de instituições públicas e 87% de instituições privadas, percebe-se que este crescimento foi quase que, exclusivamente, do setor privado (BRASIL, 2004).

Além da incapacidade do Estado em atender à demanda pelo ensino superior no Brasil, que é um direito previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), Ioschpe (2012) levanta um problema social gerado por essa situação. Os brasileiros que não têm dinheiro não conseguem entrar nas universidades privadas por falta de recursos, e tampouco têm acesso aos cursos concorridos e de maior prestígio no mercado de trabalho das universidades estatais, porque a quantidade risível de vagas oferecidas nessas instituições acaba sendo preenchida por quem tem dinheiro suficiente para arcar com os melhores colégios e cursinhos.

A escassez de vaga pública e do desequilíbrio entre o número de instituições privadas e públicas tornou-se uma situação comprometedora, uma vez que as universidades públicas têm um papel estratégico para o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, [2010?]). Com base nisso, a partir de 2003, com o Governo Lula, a universidade pública, de modo especial, passou por um novo projeto de expansão e reforma. Para superar os dilemas da educação superior, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu metas para a expansão da universidade pública por meio do programa Expansão das Universidades Federais (SILVA; OURIQUE, 2012).

O Programa Expansão foi criado em 2003, para atender às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), e com o objetivo de expandir o sistema federal de ensino superior com vistas a ampliar o acesso a Universidade e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, [2010?]). Com o foco direcionado para as necessidades e vocações econômicas de cada região. Por meio deste programa o Governo Federal investiu nas

universidades federais visando “ampliar a oferta de vagas, garantir a autonomia universitária, diversificar a natureza e a qualidade dos cursos oferecidos e, sobretudo, promover a criação de centros de referência para o ensino, pesquisa e extensão”. (BRASIL, [2007?], p. 11). O Programa de Expansão Fase I, como ficou popularmente conhecido, teve forte caráter de interiorização das universidades, e o prazo para sua conclusão foi o ano de 2010 (BRASIL, 2009).

Este programa de expansão, de acordo com Santos e Almeida Filho (2008), carregou a marca da interiorização da universidade brasileira, a fim de atender demandas históricas de lideranças político-partidárias, resultando na criação de 10 (dez) novas universidades públicas federais e 48 (quarenta e oito) novos campi universitários. As novas universidades públicas federais criadas foram: Universidade Federal do ABC – UFABC – na cidade de Santo André/SP, Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD – no município de Dourados/MS, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB – com sede em Cruz das Almas e campi nos municípios de Santo Antônio de Jesus, Cachoeira e Amargosa, ambos localizados na Região Metropolitana de Salvador/BA, Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA – localizada no Estado do Rio Grande do Sul, que contemplou os municípios de Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguai, Alegrete, São Borja, Itaqui, Caçapava do Sul e Dom Pedrito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFRS – na cidade de Mossoró/RN, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri – UFVJM – localizada em Diamantina/MG, Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM – em Uberaba/MG, Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL – no município de Alfenas/MG, Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UTFPR – com unidades localizadas nas cidades de Curitiba, Ponta Grossa, Campo Mourão, Medianeira, Pato Branco, Dois Vizinhos e Cornélio Procopio, todos localizados no Estado do Paraná, e, por fim, a Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – FUFCSA – localizada na cidade de Porto Alegre/RS. Os quarenta e oito novos campi universitários foram distribuídos da seguinte forma: região nordeste – Maranhão (2), Piauí (3), Ceará (3), Paraíba (3), Pernambuco (4), Alagoas (1), Sergipe (1) e Bahia (2) – região norte – Amazonas (5), Pará (4) e Acre (1) – região sudeste – Minas Gerais (3), Espírito Santo (2), Rio de Janeiro (2) e São Paulo (4) – região sul – Paraná (1) e Rio Grande do Sul (2) – região centro-oeste – Mato Grosso (3), Goiás (2) e Distrito Federal (1) (BRASIL, [2007?]). Para os

referidos autores, trata-se de um crescimento do tipo “apoio-sem-autonomia”.

Em 2007, ainda no Governo Lula, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio do Decreto nº 6.094/2007, que concebe a educação como uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, “que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo.” (BRASIL, [2008?], p. 5). Um dos eixos norteadores do PDE é a educação superior, sendo que a necessidade de expansão é premente, visto que é inaceitável que somente 11% de jovens brasileiros, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional (BRASIL, [2008?]).

Dessa forma, em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, [2010?]), o Governo Federal lançou, como uma das ações integrantes do PDE (Decreto nº 6.094/2007), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), iniciando a sua implantação em 2008 e com conclusão prevista para 2012.

O objetivo do Governo Federal ao lançar este novo Programa foi criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, mediante a reestruturação física e incremento de recursos humanos e financeiros, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007a).

Para aderir ao Programa, cada Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) elaborou uma proposta que foi aprovada no respectivo conselho universitário. Esta proposta ou projeto era formado por uma série de ações e metas as quais contemplavam as diretrizes do Programa que estavam estruturadas em seis dimensões. Após a aprovação no conselho superior, a proposta era então encaminhada para a Secretaria da Educação Superior (SESU).

Ao longo dos anos de vigência do REUNI, a previsão de acréscimo orçamentário para as Universidades Federais que aderissem ao Programa foi significativo, porém, a liberação destes recursos estava associada diretamente ao cumprimento de metas propostas inicialmente. O próprio Ministério da Educação (MEC), por meio da Chamada Pública nº 08/2007, que convocou as IFES para aderirem ao Programa, deixa claro que as propostas teriam que contemplar um aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação projetadas para a universidade,

além de atender as demais diretrizes do programa (BRASIL, 2007b). Além disso, o Decreto nº 6.096/2007 privilegiou dois indicadores de desempenho para a aferição das metas do programa: a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor (BRASIL, 2007a). Portanto, fica evidente que a avaliação seria anual e os recursos seriam liberados conforme o atendimento das metas.

Com base nisso, uma das maiores polêmicas geradas em torno do REUNI aconteceu devido à maneira como foi proposta a expansão pelo programa, que apresentava, basicamente, apenas mudanças quantitativas, sem considerar o aspecto qualitativo envolvido no processo. O REUNI traz o fundamento quantitativo como princípio, e apesar do Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007a) reafirmar, paradoxalmente, o princípio da autonomia universitária, dificilmente as universidades não vão aderir, porque acena com recursos financeiros para as instituições adesistas. (APUFSC, 2007a).

Diante de uma política de produtividade, salienta Búrigo (2009), o Programa REUNI foi estruturado em um sistema de adesão às universidades e por metas, onde o não cumprimento destas implicava no não recebimento de recursos, os quais poderiam ser realocados para outras universidades. Havia ações e prazos a serem cumpridos pelas IFES em um cronograma estipulado. Neste contexto, o ingresso das universidades federais ao REUNI configura-se não mais como uma opção, mas como uma imposição velada por parte do Governo Federal (BÚRIGO, 2009).

Das 54 universidades federais existentes no final do ano de 2007, 53 aderiram ao programa, em duas chamadas: a primeira, em 29/10/2007, para implantação do programa no 1º semestre de 2008, e, a segunda, em 17/12/2007, para implantação no 2º semestre de 2008 (BRASIL, 2009). Entretanto, devido à repercussão do programa e a grande discussão gerada no âmbito das universidades federais brasileiras, o prazo para adesão na primeira chamada foi prorrogado.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) aderiu ao Programa REUNI na primeira chamada, sendo que a proposta foi aprovada oficialmente no dia 27 de novembro de 2007, numa reunião fechada do Conselho Universitário (CUn), sob clima de protestos de estudantes que reivindicavam por um maior debate sobre o assunto e por uma votação aberta. Tanto o Diretório Central dos Estudantes (DCE) como o Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Santa Catarina (SINTUFSC) solicitaram que a votação fosse aberta, porém, isso não aconteceu e o REUNI foi aprovado sob o protesto de cerca de

120 estudantes. Dos 41 conselheiros presentes, apenas cinco votaram contra o REUNI, sendo que 15 não compareceram à sessão (SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFSC, 2007a). Não somente a UFSC, mas como várias outras universidades públicas federais espalhadas pelo Brasil enfrentaram resistência para aprovação do Programa nos seus respectivos Conselhos Superiores, sendo necessário, em alguns casos, a utilização de fortes aparatos repressivos, inclusive da força policial (APUFSC, 2007b).

Ao aderir ao programa REUNI, a UFSC iniciou, a partir de 2008, uma série de ações que permitiu, por exemplo, a oferta de novos cursos, o aumento no número de vagas em cursos existentes e, também, a interiorização da Universidade com a criação de três novos *Campi*: Araranguá, Curitiba e Joinville, os quais iniciaram suas atividades acadêmicas no segundo semestre de 2009 (UFSC, 2007a).

A adesão das IFES em um curto espaço de tempo, segundo Silva e Ourique (2012), ocorreu diante de discussões e críticas institucionais de modo superficial, o que, de certa forma, limitou a responsabilidade das instâncias democráticas nas universidades públicas, assim como as possibilidades de efetivação das propostas de cada universidade. Nesse sentido, Búrigo (2009) afirma que não é possível considerar o REUNI um ato democrático das políticas públicas educacionais.

Contudo, ao considerar o ingresso da UFSC ao Programa REUNI, e com isso a criação de três novos *Campi* no Estado de Santa Catarina, percebe-se a importância da participação e do envolvimento da comunidade universitária e da sociedade nas discussões e decisões tomadas pela universidade, uma vez que a universidade possui um papel estratégico para o desenvolvimento da cidade, pois suas ações refletem diretamente na sociedade em que esta inserida.

A participação social contribui para a sociedade como um todo, e, conforme Tenório et al. (2008), ela permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais dos movimentos históricos, permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. A universidade federal, ao se constituir num espaço público, visa o interesse público em detrimento ao interesse privado por meio da participação de diferentes atores sociais no processo decisório. Contudo, se o tripé da universidade, o ensino, a pesquisa e a extensão estiverem voltados para o lucro e beneficiando interesses privados, estará negando o fortalecimento do social e do público e fortalecendo o processo de privatização e a individualidade do neoliberalismo (BÚRIGO, 2009).

A finalidade da universidade pública consiste no atendimento do interesse público e do bem comum na área da educação. Para que seus atos sejam legitimados e bem aceitos pela sociedade, é necessário que o processo decisório seja participativo e democrático, ou seja, orientado pela cidadania deliberativa e pelos princípios da gestão social.

A gestão social, na visão de Tenório e Saraiva (2007), é uma gestão pública voltada ao interesse público, onde todos os envolvidos têm direito à fala, e dessa forma agregaria valores democráticos à gestão pública, já que o processo decisório seria realizado dialogicamente e levaria em conta a soberania popular.

Assim, por meio do REUNI (BRASIL, 2007a), foi possível levar a Universidade Federal, pública e gratuita, para o interior do Estado de Santa Catarina, atendendo a uma parcela da população catarinense que até então não tinha acesso à educação superior gratuita. A universidade federal pública têm uma função social e um papel importante para o desenvolvimento da comunidade em que está inserida, a qual interage diariamente de diferentes formas.

Ao considerar o processo de criação das atividades de ensino por meio da implantação do *Campus* de Araranguá, localizado no sul do Estado, a UFSC estará cumprindo com a sua função social na medida em que as ações desempenhadas por aquele *Campus* forem legitimadas e bem aceitas pela comunidade do entorno. A legitimação está diretamente relacionada com o a participação dos atores sociais envolvidos no processo decisório e que terão influência no desenvolvimento local da região onde a Universidade está inserida.

Desta forma, a seguinte pergunta de pesquisa foi delineada: Como ocorreu o processo criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá da Universidade Federal de Santa Catarina sob a ótica da gestão social?

1.1. OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o 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.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar ações de gestão social nas etapas de planejamento, desenvolvimento e implantação do *Campus* da UFSC no município de Araranguá a partir de critérios de análise definidos por Tenório et al. (2008);
- b) Caracterizar o processo de definição e implantação dos cursos de graduação no *Campus* de Araranguá no período de 2009 a 2011 e os fatores determinantes para a criação dos mesmos;
- c) Elencar ações para o desenvolvimento e fortalecimento da gestão social no *Campus* de Araranguá.

1.2 JUSTIFICATIVA

A gestão social é um tema recente na academia, que surgiu na década de 90 (CANÇADO, 2011). Geralmente, pessoas com baixo grau de instrução associam a palavra social à carência de políticas públicas e o termo gestão social é visto como assistencialismo ou como terceiro setor, quando, na verdade, constitui um processo específico de gestão que pode ser aplicado em qualquer tipo de organização, tanto pública quanto privada, pautado na cidadania deliberativa, ou seja, no efetivo envolvimento dos sujeitos, por meio de escolhas negociadas e orientadas na busca do bem comum.

Dessa forma, este estudo pode ser considerado oportuno na medida em que busca aprofundar os conhecimentos em um caso específico da UFSC e explorar, na teoria e na prática, um tema ainda recente na área da administração. Além disso, por ser um tema com significado muitas vezes negligenciado, é uma área que carece de pesquisas aplicadas que justifiquem a sua viabilidade e potencialidade como uma modalidade específica de gestão, e é neste sentido que esta pesquisa tende a contribuir.

A gestão social é um modelo de gestão democrático e participativo que possui interface com a finalidade da universidade pública, que visa atender o bem comum da sociedade, contribuindo, então, para a consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática na universidade (TENÓRIO; SARAIVA, 2007). Nesta linha de pensamento, este estudo pode ser considerado relevante pelo fato de esclarecer para a comunidade universitária e para a sociedade no geral como se deu a criação e desenvolvimento das atividades de ensino do *Campus* de Araranguá da UFSC, identificando ou não, na prática, os princípios da gestão social, além de contribuir para o seu

desenvolvimento e/ou fortalecimento nas ações desempenhadas pelo *Campus*.

Aqui, cabe ressaltar que a delimitação do objetivo geral deste estudo às atividades de ensino do *Campus* de Araranguá justifica-se pelo fato de que, na época da criação e implantação deste *Campus*, assim como os de Curitiba e Joinville, não havia de imediato a área de pesquisa e extensão consolidadas. Ao considerar o tripé ensino, pesquisa e extensão no processo de criação e implantação dos *Campi* da UFSC, é evidente que foi por meio do ensino que os *Campi* iniciaram suas atividades efetivamente, e, por esta razão optou-se, nesta pesquisa, pela escolha das atividades de ensino.

Este estudo também pode ser considerado relevante para a UFSC, para o Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU) e para a própria pesquisadora. Para a UFSC, pois o desenvolvimento desta pesquisa contribuirá para reflexão e discussão de aspectos que são de interesse da Universidade e vão ao encontro dos interesses da sociedade civil. Para o PPGAU, porque possibilitará a ampliação e o aprimoramento da sua base de dados na área da gestão social, e também contribuirá para o desenvolvimento e fortalecimento desta temática dentro da linha de pesquisa Universidade e Sociedade. E, para a pesquisadora, pois além de acreditar no potencial da gestão social, proporcionará a aquisição de novos conhecimentos e aprendizados que poderão contribuir para o crescimento pessoal e profissional dentro da UFSC, e, ainda, por esta pesquisa contribuir com o objetivo geral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social da UFSC¹, no qual a pesquisadora é integrante.

Por fim, o presente estudo tornou-se viável visto o interesse da UFSC e do próprio *Campus* de Araranguá em colaborar e permitir acesso a documentos institucionais para pesquisa, aliado à facilidade de obtenção desses dados, na medida em que a pesquisadora faz parte do quadro de servidores permanentes da UFSC. Além disso, o presente trabalho servirá como uma fonte de consulta pública e que poderá servir de base para instigar futuras pesquisas na área.

¹ Maiores informações sobre o Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social estão disponíveis na web página do grupo: <http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/>

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Nesta seção apresenta-se a estrutura deste trabalho com o objetivo de auxiliar a leitura e acompanhamento do leitor.

O presente estudo está estruturado em cinco diferentes capítulos. Neste primeiro capítulo, apresenta-se uma breve introdução da temática escolhida, a contextualização do problema de pesquisa, a delimitação dos objetivos e, por fim, a justificativa para sua realização.

No próximo capítulo aborda-se a fundamentação teórica que dá suporte ao estudo. Num primeiro momento tem-se uma breve contextualização da administração geral. Em seguida, parte-se para a administração pública, evidenciando a sua trajetória histórica, desde a administração pública patrimonialista até a abordagem do novo serviço público. Posteriormente, trata-se dos aspectos relacionados à temática gestão social, que possui afinidade com os princípios difundidos pela corrente do novo serviço público. Por fim, aborda-se a Universidade Pública Federal, evidenciando o contexto histórico de seu surgimento, bem como, alguns aspectos relacionados à sua gestão.

O terceiro capítulo apresenta o percurso metodológico que foi percorrido durante todo o processo de pesquisa, evidenciando os tipos de pesquisa utilizados, a abordagem do estudo, o universo e a amostra da pesquisa, e as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados.

No quarto capítulo expõem-se os dados coletados e a sua análise tendo em vista o objetivo geral desta pesquisa. Inicialmente, apresenta-se o contexto histórico e a caracterização da Instituição analisada, seguida da caracterização dos Entrevistados. Posteriormente, tem-se a análise dos relatos dos Entrevistados com base nas categorias de análise e critérios definidos para este estudo.

Por fim, o quinto e último capítulo será destinado às considerações finais do estudo e sugestões sobre o tema em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO

A palavra administração é utilizada comumente no cotidiano das pessoas e seu significado se altera de acordo com a abordagem considerada.

Oliveira (2012) afirma que a administração pode ter três diferentes abordagens, a saber: de ciência, de arte e de profissão. Para o desenvolvimento deste estudo, considera-se a administração como ciência, que se consolida como um conjunto organizado de conhecimentos adquiridos pelos administradores, os quais podem ser aplicados em diferentes empresas, com os devidos ajustes (OLIVEIRA, 2012).

Para Drucker (1998, p. 2), “administrar uma empresa privada ou uma entidade pública de prestação de serviços é intrinsecamente diferente de dirigir o que nos pertença [...]”.

Lacombe e Heilborn (2006, p. 48) conceituam administração como “[...] um conjunto de princípios e normas que tem por objetivo planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar os esforços de um grupo de indivíduos que se associam para atingir um resultado comum”.

Nesta mesma linha, mas de modo mais aprofundado, Oliveira (2012, p. 4) define administração como um

“[...] sistema estruturado e intuitivo que consolida um conjunto de princípios, processos e funções para alavancar, harmoniosamente, o processo de planejamento de situações futuras desejadas e seu posterior controle e avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, bem como a organização – estruturação – e a direção dos recursos alocados nas áreas das empresas, orientados para os resultados esperados, com a minimização dos conflitos interpessoais”.

Para consolidar estes conceitos e aprimorar o entendimento sobre a administração, faz-se necessário apresentar os principais aspectos relacionados à sua evolução histórica.

2.1.1 História da Administração

A administração se consolidou em campo do conhecimento científico no início do Século XX com a fundação da conhecida Escola de Administração Científica ou Escola Clássica. Sem dúvida, o surgimento desta escola constitui um marco histórico e importante para o desenvolvimento da administração, contudo, os eventos administrativos de planejamento, organização, processos, entre outros, já eram utilizados nos primórdios da civilização, antes mesmo da sistematização do conhecimento nesta área e sem que estes nomes tivessem sido inventados. A civilização egípcia, por exemplo, se desenvolveu e cresceu em torno do rio Nilo e sua monarquia sobreviveu por mais ou menos 3 (três) mil anos, tornando-se uma das instituições mais duradouras nos registros da história (BLAINEY, 2011).

Os egípcios, além de serem os pioneiros em diversas áreas, como por exemplo, a pictografia e a medicina, destacaram-se também pela construção das pirâmides que até hoje surpreendem as pessoas. De acordo com Blainey (2011), a primeira pirâmide foi construída por volta de 2.700 a.C. e uma delas foi projetada para ter 146 metros de altura, considerada a estrutura mais impressionante até então construída no mundo, exigindo o esforço de, aproximadamente, 100 mil trabalhadores. Apesar de, naquela época, não se ter nenhum conhecimento acerca do que seria a administração, certamente o povo egípcio utilizou as funções administrativas de planejamento e organização. A construção das pirâmides possui bastante relação com estas duas funções na medida em que era necessário planejar e organizar os materiais e a mão de obra necessária para sequencia ideal de realização dos trabalhos e a interação entre os trabalhos. E, além disso, provavelmente, havia dirigentes capazes de planejar e dirigir os esforços destes milhares de trabalhadores para que a construção fosse concluída.

Para melhor entender a Escola de Administração Científica faz-se necessário apresentar alguns elementos importantes do processo de modernização que antecederam o Século XX. A partir do fim da Idade Média, Motta e Vasconcelos (2002, p. 22) afirmam que o processo de modernização da sociedade foi lento e gradual, sendo que “o crescimento do comércio, a introdução de uma economia monetária e o crescimento das cidades a partir do Século XIV enfraqueceram a economia feudal [...]”.

Neste contexto, as corporações de ofício e a produção manufatureira e artesanal são substituídas pelo trabalho assalariado, emergindo o Estado Moderno, caracterizado pela economia industrial e

baseado na autoridade racional-legal. Surge, então, uma nova forma de acumulação primitiva do capital que consolidou o modo de produção capitalista industrial. A Revolução Industrial, no Século XVIII na Europa Ocidental, proporcionou grande crescimento econômico, consolidando a indústria e o capitalismo de livre concorrência (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Motta (1982) salienta que foi no Século XVIII que o Racionalismo atingiu o seu apogeu, sendo aplicado no século seguinte às ciências naturais e, finalmente, às ciências sociais. O advento da máquina no modo de produção, fruto da Revolução Industrial, tornou o trabalho mais eficiente, porém ele ainda não havia sido afetado pela racionalização. Assim, “no início do século XX surgem os pioneiros da racionalização do trabalho e, como em muitos aspectos, suas ideias eram semelhantes, ficaram conhecidos como fundadores da Escola da Administração Científica ou Escola Clássica”. (MOTTA, 1982, p. 3).

Segundo Motta e Vasconcelos (2002), na passagem do Século XIX para o Século XX, os Estados Unidos já era considerado a principal potência industrial no mundo. Porém, como os empregados das indústrias americanas eram, na grande maioria, os antigos artesãos que trabalhavam nas corporações de ofício, ainda havia resquícios da autoridade tradicional presente na Idade Média. Na sociedade industrial, “[...] a legitimidade do exercício da autoridade não tem mais o caráter sagrado, costumeiro e religioso da sociedade tradicional”. (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 13).

Cruz Júnior (2006) reforça que os princípios de organização do trabalho começaram a ser definidos na época da Revolução Industrial, sendo que o desenvolvimento industrial no final do Século XIX demonstrou a necessidade de sofisticação dos princípios tradicionais de organização e do desenvolvimento de uma ciência da Administração. A fim de atender a esta necessidade, o autor afirma que foram efetivamente criados princípios e técnicas de Administração Científica, agrupados naquilo que hoje conhecemos como Teoria Clássica da Administração.

A Escola de Administração Clássica foi o marco inicial dos estudos científicos da administração. Surgida por volta de 1900, “os principais teóricos dessa escola focam a sua análise no aperfeiçoamento das regras e estruturas internas da organização.” (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 31). As grandes figuras desta escola foram o engenheiro Frederick Winslow Taylor, que, em 1903, publicou nos Estados Unidos o livro *Shop Management* e, em 1911, publicou o seu livro mais conhecido: *Princípios da Administração Científica*, e Henri

Fayol, que, embora também fosse engenheiro, era mais um administrador de cúpula, publicando, em 1916, na França, o livro *Administração Geral e Industrial* (MOTTA, 1982).

Ao comparar o estilo de Taylor e Fayol, Motta (1982) reforça que a formação americana de Taylor, e suas atividades como consultor técnico da época, levaram-no a se interessar mais pelos métodos e sistemas de racionalização do trabalho, enquanto que a formação francesa de Fayol e sua experiência, como administrador de cúpula, conduziram-no a uma análise lógico-dedutiva para estabelecer os princípios da boa administração.

Além de Taylor e Fayol, Cruz Júnior (2006) considera importante também para o desenvolvimento desta escola, o alemão Max Weber, sendo os três conhecidos como os pais da Administração. O trabalho destes três autores é em grande parte complementar e, segundo Cruz Júnior (2006, p. 99), pode ser resumido da seguinte forma:

- as organizações são entidades racionais que criam e operam estruturas formalizadas e diferenciadas, para atingirem objetivos pré-determinados;
- a estruturação (*design*) de uma organização é uma atividade científica, praticada por meio da observação e da experimentação. E, assim sendo, existe uma forma ótima, ou seja, uma melhor maneira de organizar cada empresa (*the one best way*). As organizações são concebidas como máquinas, funcionando sem qualquer relação com o exterior; e
- as pessoas são seres economicamente racionais, que procuram o máximo de ganho com o mínimo de trabalho. Por isso, este deve estar de tal forma estruturado que evite o arbítrio individual e maximize o controle.

Sobre as diversas formas de autoridade, Motta e Vasconcelos (2002) relatam os estudos de Max Weber referentes ao assunto, já que ele viveu no início do Século XX e presenciou uma época de mudanças e crescimento rápido, tanto na Europa como nos Estados Unidos, devido ao surgimento da sociedade de consumo de massa. De acordo com os autores, Weber identificou três tipos de autoridade: racional-legal, tradicional e carismática, sendo que seus estudos evidenciaram que a autoridade racional-legal adapta-se mais rápido que a autoridade

tradicional ao surgimento da sociedade industrial e às mudanças sociais dela decorrentes.

A transição para o novo sistema burocrático provocou nos trabalhadores certo desconforto, pois ainda estavam acostumados com a autoridade tradicional e resistência ao novo sistema. Para Motta e Vasconcelos (2002), o profissional que resistia à autoridade racional-legal e à legitimação burocrática, ameaçava o exercício da autoridade do proprietário da fábrica sobre os seus empregados e o controle sobre o processo de produção. Foi este o contexto social com que Taylor deparou-se para formalizar a sua teoria da administração científica, sendo que o seu objetivo foi substituir os sistemas tradicionais por estruturas burocráticas que garantissem a funcionalidade e a eficiência do processo produtivo (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Frederick Taylor acreditava que a eficiência do trabalho operacional seria alcançada com a aplicação de métodos de pesquisa para identificar a melhor maneira de trabalhar na linha de produção. Considerava que o homem era um ser eminentemente racional, previsível e controlável, egoísta e utilitarista. Esta concepção de homem emergiu da figura do *Homo Economicus*, que surgiu com a consolidação do capitalismo e embasou o pensamento da escola clássica. Taylor afirmava também que era preciso analisar os tempos e os movimentos dos funcionários durante a execução de suas atividades, pois havia uma única maneira certa de executar o trabalho de maneira a verificar melhores formas de desenvolvê-las e maximizar a eficiência do trabalho (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Segundo Taylor (1979), a administração científica não constitui elemento simples, mas uma combinação global dos seguintes pressupostos:

- a) Ciência, em lugar de empirismo;
- b) Harmonia, em vez de discórdia;
- c) Cooperação, não individualismo;
- d) Rendimento máximo, em lugar de produção reduzida; e
- e) Desenvolvimento de cada homem, no sentido de alcançar maior eficiência e prosperidade.

Para complementar os estudos de Taylor (1979), que se ateu mais às tarefas, Henry Fayol (1978) analisou o organização no seu todo, estudando mais o nível tático e enfatizando a estrutura organizacional e o papel do dirigente.

Fayol (1978) afirma que, independente do tipo de empresa, seja ela simples ou complexa, pequena ou grande, existe um conjunto de operações inerentes a todas, as quais o autor aglutinou em funções essenciais, a saber: função técnica, função comercial, função financeira, função de segurança, função de contabilidade e função administrativa.

Na visão do referido autor, dentre todas as funções, a função administrativa pode ser considerada a mais complexa, pois “tem o encargo de formular o programa geral de ação da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços, de harmonizar os atos” (FAYOL, 1978, p. 16), por isso merece maior atenção. Essas atribuições fazem parte da função designada de administração.

Para Fayol (1978, p. 15), “administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar”. Essa definição é hoje conhecida como as funções administrativas de Fayol, representadas pela sigla POC3: Planejar, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar, descritas no Quadro 1 - Funções administrativas.

Quadro 1: Funções administrativas

Funções Administrativas	Definição
Prever	Perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.
Organizar	Constituir o duplo organismo, material e social, da empresa.
Comandar	Dirigir o pessoal
Coordenar	Ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os reforços.
Controlar	Velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Fonte: Adaptado de Fayol (1978).

A função administrativa é responsável pelo corpo social das empresas e, para manter a sua saúde e o bom funcionamento é necessário certo número de condições que Fayol (1978) denominou de princípios da administração, os quais devem proporcionar a devida sustentação para as atividades administrativas nas empresas. São quatorze os princípios para a administração eficaz: divisão do trabalho, autoridade e a responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse particular ao interesse geral, remuneração do pessoal, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa, união do pessoal.

Na sequência, o Quadro 2 - Princípios da organização apresenta uma breve descrição a respeito de cada um dos princípios da administração na visão de Cruz Júnior (2006):

Quadro 2: Princípios da organização

Princípio	Descrição
Divisão do trabalho	Indispensável para que se produza mais e melhor, com o mesmo esforço;
Autoridade e a responsabilidade	Autoridade é o direito de mandar; a este direito corresponde a responsabilidade, que é a obrigação de obedecer;
Disciplina	é essencialmente o comportamento regulado pelas regras estabelecidas dentro da empresa;
Unidade de comando	quem executa qualquer função deve receber ordens exclusivamente de um único chefe. Nenhum subordinado deve ser submetido à dualidade de comando, que, inclusive, é fonte de conflitos;
Unidade de direção	propõe que deve haver, obrigatoriamente, um só chefe e um só programa de ação para um conjunto de operações que visam o mesmo objetivo;
Subordinação do interesse particular ao interesse geral	os interesses individuais, ou seja, das pessoas, devem subordinar-se aos interesses gerais da organização;
Remuneração do pessoal	a remuneração deve ser proporcional ao esforço dispendido;
Centralização	tal como a divisão de trabalho, a centralização é um princípio natural da organização. Deve haver um centro que comanda, tal como o cérebro comanda o organismo;
Hierarquia	é a cadeia de comando ao longo da qual as ordens são dadas e a unidade de comando se desenvolve;
Ordem	propõe que deve haver um lugar para cada coisa, e que cada coisa deve estar no seu lugar;
Equidade	tratamento justo para todos empregados por parte da direção;
Estabilidade do pessoal	de forma geral, a estabilidade de pessoal tende a garantir o sucesso da organização por assegurar condições mais efetivas de alcance dos objetivos;
Iniciativa	o estímulo à criatividade é, normalmente, o segredo do sucesso;
União do pessoal	propõe o incentivo ao desenvolvimento do espírito de equipe, ou harmonia e entendimento entre os membros da organização.

Fonte: Adaptado de Cruz Júnior (2006).

Henry Ford também contribuiu de forma importante nesse período, ao desenvolver o sistema de trabalho em linhas de montagem por meio da fabricação em série do Ford bigode preto, fabricado em larga escala e a baixo custo, o que permitiu a popularização dos automóveis na época (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

O sistema de trabalho utilizado por Ford era organizado segundo as prescrições da administração científica, e suas inovações permitiram eliminar quase todos os movimentos desnecessários das ações dos trabalhadores. De acordo com Motta e Vasconcelos (2002, p. 41), “o fordismo permitiu a generalização da linha de montagem e de um sistema econômico fundamental para a consolidação da sociedade industrial”. Entretanto, apesar de ser um sistema eficiente, ele não favorecia a inovação e a adaptação ao mercado.

De modo geral, a escola clássica ou escola da administração científica, “[...] considerava a administração uma ciência com princípios próprios, com base, de um lado, na experiência científica e no trabalho, e, de outro, no método lógico-dedutivo.” (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 39). Ainda nessa linha, Cruz Júnior (2006) afirma que Taylor, Fayol e Weber adotavam uma abordagem semelhante e os seus pontos de vistas eram complementares, pois na verdade, os três estudaram como criar uma organização que alcance os seus objetivos de forma eficiente. “Taylor concentrou sua pesquisa na análise do trabalho. Fayol refletiu sobre a administração e controle das organizações. E Weber analisou as organizações no seu contexto social e os princípios que informam o seu funcionamento”. (CRUZ JÚNIOR, 2006, p. 107).

Contudo, esta escola recebeu algumas críticas, pois tinha uma visão simplista sobre o homem, limitando-o ao aspecto econômico do trabalho. Neste sentido, Muniz (1988, p. 31) reforça que “Taylor fundase no estudo de tempos e movimentos na procura de uma capatazia funcional, no uso de incentivos econômicos, tarifa diferencial de salário. O taylorismo permite altos lucros com baixo nível salarial a curto prazo, a custa de tensões”.

Nesta perspectiva crítica, pouco a pouco, novos estudos organizacionais foram mostrando que o ser humano não é totalmente previsível e controlável e que existem outros aspectos ligados à motivação e às afetividades humanas (MOTTA, VASCONCELOS, 2002).

Na década de 20, Mary Parker Follett concluiu que existiam três métodos para solucionar o conflito industrial: o método da força, da barganha ou da integração. A escola clássica pensava na solução dos conflitos em termos de força, já Follett acreditava que a melhor solução

seria por meio da integração dos interesses de ambas as partes. Foi nessa época também que começou a considerar a existência de grupos informais dentro das empresas, que apresentavam grande poder sobre o desempenho dos trabalhadores (MOTTA, 1982).

Estas conclusões podem ser consideradas o pontapé inicial para o surgimento da Escola de Relações Humanas, que se consolidou na década de 30, por meio de estudos e experiências realizadas por professores da Universidade de *Harvard* na *Western Electric*, fábrica de equipamentos telefônicos de *Hawthorne*, a partir de 1927. Naquela época, devido à grande crise que assolou o mundo capitalista a partir de 1930, as ideias desta Escola se desenvolveram rapidamente (MOTTA, 1982).

O autor-referência da Escola de Relações Humanas foi o psicólogo industrial Elton Mayo, que baseado nas conclusões da experiência de *Hawthorne*, conclui que o sistema social formado dentro das empresas determina os resultados individuais e que o indivíduo é mais fiel ao grupo do que à administração, emergindo, assim, os grupos informais. Além disso, esta escola criticou o modelo de *homo economicus* adotado pela escola clássica e sugeriu para substituí-lo, o modelo de *homo social* (MOTTA, VASCONCELOS, 2002).

A escola de relações humanas revelou a importância dos fatores afetivos e sociais, além dos econômicos, no ambiente do trabalho. Porém, os autores desta escola consideravam o ser humano como um ser passivo que reage de forma padronizada aos estímulos aos quais são submetidos na organização. Assim, de acordo com Motta e Vasconcelos (2002), em seguida surgem estudos de vários autores que propõem reformas mais profundas no trabalho e nas estruturas organizacionais, tendo em vista a necessidade de autorrealização.

A partir destes estudos, ao afirmar que o homem tem necessidades múltiplas, não só a necessidade de associação e filiação a grupos informais, surge o conceito de homem complexo, que vai além do conceito de *homo social*. Destacam-se os trabalhos de autores como Abraham Maslow, com a teoria sobre a hierarquia de necessidades e Douglas McGregor, com a Teoria X e a Teoria Y, entre outros (MOTTA, VASCONCELOS, 2002).

Motta (2002, p. 36) ainda afirma que a Escola de Relações Humanas evoluiu para um segundo estágio que ficou conhecido como o behaviorismo, pois “[...] embora compartilhasse da maioria das ideias de relações humanas, não aceitava sua concepção ingênua de que a satisfação do trabalhador gravava por si só a eficiência”.

A abordagem behaviorista ou comportamental pode ser considerada como o aperfeiçoamento da Teoria das Relações Humanas, e teve como maior expoente Herbert A. Simon, que em 1945 publicou um dos seus principais livros, intitulado: *Comportamento Administrativo*, cujo inspirador foi Chester Barnard, ex-presidente da *Rockefeller Foundation* (MOTTA, 1982). Esta escola ressaltou a importância de integrar os objetivos dos trabalhadores aos objetivos da empresa, tendo como verdade que “[...] a forma ideal de administrar é a que prioriza a importância de compreender e conhecer os subordinados e suas necessidades, de modo a motivá-los e a obter melhores resultados por meio deles”. (LACOMBE; HEILBORN, 2006, p. 41).

A ideologia behaviorista foi criticada nas obras de alguns estruturalistas pelo seu caráter marcadamente prescritivo e paternalista, e, principalmente, pelo fato de os teóricos de relações humanas “[...] haverem se concentrado em muito poucas variáveis em seus estudos, demonstrando-se incapazes de relacioná-las com outras de grande significação”. (MOTTA, 1982, p. 56). Surge, então, o Estruturalismo, com foco na análise dos aspectos estruturais e internos dos sistemas organizacionais. Em ciências sociais, as correntes estruturalistas podem ser organizadas em quatro grandes grupos: estruturalismo abstrato, estruturalismo concreto, estruturalismo fenomenológico, estruturalismo dialético (MOTTA, 1982).

No estudo das organizações, Motta (1982) e Motta e Vasconcelos (2002) consideram a corrente do estruturalismo fenomenológico, que teve como primeiro teórico significativo Max Weber. Para esta corrente, “estrutura é um conjunto que tem um sentido e que oferece, pois, à análise intelectual, um ponto de apoio, mas que ao mesmo tempo não é uma ideia, porque se constitui se altera ou se organiza frente a nós como um espetáculo”. (MOTTA, 1982, p. 55).

Na concepção de Max Weber, de acordo com Motta e Vasconcelos (2002, p. 138), a burocracia “[...] é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio de exercício da autoridade racional legal, para o atingimento de objetivos organizacionais gerais”. Os estudos de Weber consolidaram a Teoria da Burocracia, que alguns autores consideram como uma abordagem estruturalista e outros como uma abordagem clássica. A estrutura burocrática procura fazer com que as empresas alcancemo desempenho máximo por meio da estabilidade, da previsibilidade e da padronização de comportamentos, baseando-se nas seguintes características (MOTTA; VASCONCELOS, 2002): funções definidas e competências estabelecidas por lei; definições de hierarquia e especialização de

funções; impessoalidade nas relações; objetivos explícitos e estrutura formalizada; racionalidade instrumental, entre outras.

Contudo, outros autores estruturalistas de grande importância na teoria das organizações, como Merton, Selznick e Gouldner criticam e analisam a forma organizacional descrita por Weber, adaptando o modelo weberiano da burocracia à variável comportamental introduzida pela Escola de Relações Humanas (MOTTA, 1982). Além desses autores, destaca-se o estruturalista Amitai Etzioni, que foi o pioneiro do pensamento sistêmico e criticou a teoria de Weber, pois levava as empresas à tendência da transformação em sistemas fechados (LACOMBE; HEILBORN, 2006). Para Etzioni, as relações entre as partes da organização são de grande importância, em especial as relações entre organização formal e organização informal, utilizando, preferencialmente, a abordagem comparativa (MOTTA, 1982).

De acordo com Cruz Júnior (2006), a escola de relações humanas tornou-se popular ao sublinhar a importância do homem e rejeitar a concepção do trabalhador como peça de uma máquina, conforme previa a escola clássica. Contudo, ela recebeu algumas críticas, dentre as quais destacam-se a falta de cientificidade das propostas e a aceitação do pressuposto da escola clássica de que é possível descobrir a melhor maneira de organizar e administrar.

Em 1950, após o fim da Segunda Guerra Mundial, verificou-se a necessidade crescente de estudos interdisciplinares, capazes de analisar a realidade de ângulos diversos e complementares. Neste contexto histórico e social, Motta e Vasconcelos (2002) afirmam que intelectuais de diversas áreas começaram a tomar consciência de que uma série de princípios desenvolvidos nos diferentes ramos do conhecimento científico não passava de mera duplicação de esforços, pois outras ciências já os haviam desenvolvido. Assim, os diversos ramos do conhecimento constituíam parte de um sistema maior. Surge, então, a Teoria Geral do Sistema, popularizada a partir de 1950 por meio dos trabalhos de Ludwig Von Bertalanffy, que, em 1956, publicou o livro *General systems theory*, o qual influenciou a teoria das organizações.

Nesta teoria, Bertalanffy “[...] concebeu o modelo do sistema aberto, que entendeu como um complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente”. (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 171). Os pressupostos básicos da teoria geral dos sistemas de Bertalanffy foram a constatação de que há uma tendência para a integração nas várias ciências naturais e sociais, e esta integração orienta para uma teoria dos sistemas, que, por sua vez, pode ser um meio importante de objetivar os campos não do conhecimento

científico, especialmente nas ciências sociais. Além disso, essa teoria desenvolve princípios unificadores que atravessam verticalmente os universos particulares das diversas ciências, proporcionando a unidade da ciência e a integração na educação científica (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Ainda na abordagem sistêmica, Motta (1982) salienta o surgimento do conceito de homem funcional, no qual a organização é vista em termos de comportamentos inter-relacionados, enfatizando mais os papéis que as pessoas desempenham do que as próprias pessoas.

A partir dos anos 60, estudos de alguns autores evidenciaram que o meio ambiente impõe uma série de exigências objetivas à organização, as quais elas não podem evitar sob pena de terem uma queda de produtividade e desempenho. Assim, para evitar a entropia, as organizações precisam se adaptar continuamente ao meio ambiente e se ajustar às suas características. Nesse sentido, surge a teoria da contingência, que é complementar à teoria dos sistemas abertos de Bertalanffy (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Ao contrário da escola clássica e da escola de relações humanas, que acreditavam na visão de que existe uma melhor maneira para se fazer tudo em todas as organizações, a teoria da contingência defende que existe uma melhor maneira específica para cada organização. A estrutura e o comportamento de uma organização dependem de diversas variáveis situacionais, como ambiente, tecnologia e tamanho da organização. Assim, a mesma organização pode ter comportamentos diferentes, dependendo da situação (CRUZ JÚNIOR, 2006).

O principal representante da abordagem contingencialista foi Joan Woodward, pesquisador do *Tavistock Institute* de Londres, que juntamente com seus colaboradores, observou relações interessantes entre tecnologia e estrutura organizacional nas pesquisas em organizações industriais. De maneira sucinta, a teoria de contingência defendia o fato de que “não existe uma única maneira certa de montar a estrutura organizacional; existem sempre várias alternativas, e a melhor depende de cada caso”. (LACOMBE; HEILBORN, 2006, p. 41). Nenhuma das teorias desenvolvidas anteriormente, quando aplicadas isoladamente no ambiente organizacional, gerará um alto desempenho como os estudiosos daquelas épocas acreditavam.

Motta e Vasconcellos (2002) consideraram que os conceitos básicos da ciência da administração, ou seja, os pilares do pensamento administrativo foram desenvolvidos desde a escola clássica até a teoria da contingência. A partir destes conceitos fundamentais, surgiram nos últimos anos os enfoques pós-contingenciais, que nada mais são do que

aperfeiçoamentos, proposições complexas e interessantes construídas a partir das bases teóricas lançadas e expostas anteriormente.

Em suma, todas as escolas e teorias abordadas nesta seção colaboraram com a formação do arcabouço teórico da ciência da administração. Atualmente, percebe-se que as organizações utilizam várias ferramentas advindas de diferentes abordagens teóricas.

Desta forma, após expostos os pressupostos iniciais que definem e contextualizam os principais acontecimentos históricos da administração, a próxima seção abordará uma subárea da administração: a administração pública.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na seção anterior, observaram-se os principais acontecimentos referentes à evolução histórica da teoria da administração. A área da administração possui campos de conhecimentos gerais e específicos, e um deles é a administração pública, a qual merece um foco especial, pois mesmo que compartilhe das teorias da administração geral, possui suas especificidades e apresenta características particulares.

A origem da administração pública remonta há muitos anos. Damasco (2008) afirma que, no período Imperial (1822-1889), o Brasil já contava com uma administração pública organizada, porém ela estava pautada nas regras do direito privado, uma vez que o direito administrativo surgiu na época do Império.

Com um modesto desenvolvimento do direito administrativo, no início da República (1889), a administração pública brasileira começa a se afastar da subordinação ao direito privado, chamando para si a responsabilidade de diversas atividades, aumentando com isso, a necessidade de trabalhadores na área governamental (DAMASCO, 2008).

De acordo com Heady et al. (1967), os estudos sistemáticos sobre a administração pública e a ênfase quanto à resolução de problemas nesta área, surgiram na década de 1940 com o fim da Segunda Guerra Mundial.

Segundo Bergue (2011, p. 21), “as abordagens envolvendo as questões de Estado e de administração pública no Brasil estão histórica e fortemente vinculadas ao campo das ciências jurídicas”. Por este motivo, a administração pública é definida a partir da matriz valorativa e conceitual emanada do direito constitucional e administrativo.

O direito administrativo é “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que

integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”. (DI PIETRO, 2008, p. 47).

Segundo Mello (2005, p. 27), “o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham”.

Di Pietro (2008) afirma que o sentido da expressão administração pública pode ser compreendido de duas maneiras:

a) em sentido subjetivo ou formal: entes (pessoas jurídicas, órgãos, agentes) responsáveis pela execução da atividade administrativa estatal;

b) sentido objetivo ou material: a própria atividade administrativa estatal, cuja responsabilidade, predominantemente, cabe ao Poder Executivo.

Meirelles (1996, p. 61) afirma que a função governamental de administração cabe ao poder executivo, sendo que “a administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos [...]”.

A finalidade dessa função administrativa governamental converge-se para um objetivo: a busca do bem comum da coletividade administrada (MEIRELLES, 1996). Portanto, a administração pública “[...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”. (MEIRELLES, 1999, p. 79).

Para alcançar este objetivo, os atos administrativos praticados pelo agente público devem estar pautados nos princípios gerais contidos no *caput* do Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), quais sejam: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (BERGUE, 2011). Estes princípios constituem os fundamentos da ação administrativa, e, no Quadro 3 - Princípios da administração pública estão descritos individualmente:

Quadro 3: Princípios da administração pública

Princípio	Descrição
Legalidade	Em toda a sua atividade funcional, o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, sendo que deles não pode se desviar. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.
Impessoalidade	A finalidade de qualquer ato administrativo é o interesse público, e o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. O princípio da impessoalidade impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal.
Moralidade	Não basta ao administrador público realizar apenas o que está previsto em lei; é necessário que junte a ética às suas ações. A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”. Ao legal deve se juntar o honesto e o conveniente aos interesses gerais.
Publicidade	Consiste na divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.
Eficiência	Incluído pela emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, é o mais moderno princípio da função administrativa. No âmbito da administração pública, este princípio determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Fonte: Adaptado de ALEXANDRINO; PAULO, 2006; MEIRELLES, 1999; MEDAUAR, 2004.

Contudo, Bergue (2011) salienta que, mesmo estes conceitos sendo amplamente estudados no campo de origem da administração pública, eles pouco acrescentam à perspectiva de gestão em sentido mais estrito.

Atualmente, o Brasil é um Estado Democrático, formado por organizações públicas que precisam, assim como as organizações privadas, ser administradas.

Medauar (2004, p. 47) conceitua a administração pública sob dois aspectos: funcional, que “[...] significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades

para a população [...]”, e organizacional, entendido como o conjunto de órgãos e agentes que desenvolvem bens e serviços para a sociedade.

Ao trazer o conceito de administração pública, Bergue (2011) busca evidenciar traços distintivos entre a administração pública e a organização pública. Para o autor, a primeira constitui uma função gerencial, voltada a administrar o processo público, onde a organização mais se caracteriza como estrutura. A administração pública é um conteúdo predominantemente substantivo e é fortemente influenciada por sua orientação para a sociedade e para o interesse público. De outro lado, tem-se a organização pública, que é determinada pela administração pública, envolvendo uma expressão mais instrumental. Pode ser entendida como um sistema de gestão, o qual organiza as pessoas e suas relações formais e informais, sendo resultante possível de conflitos e contradições sociais, políticas e econômicas. A administração pública se destina a fazer coisas, realizar objetivos traçados, ou seja, um sistema de conhecimento onde as pessoas podem desenvolver relações e influir nos resultados, sendo necessário que haja pessoas trabalhando conjuntamente para um fim em comum. (BERGUE, 2011).

Meirelles (1996, p. 79) já define a administração pública comparando-a à gestão privada:

em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Entretanto, Bergue (2011) reforça que é importante tomar conhecimento do limite de fronteira entre a administração pública e as organizações do setor privado para compreender seus modelos de gestão e, se possível, realizar mudanças sobre eles. As organizações públicas diferem das privadas essencialmente em objetivos e se aproximam pelos sistemas de gestão.

Ciente de que a administração pública possui um conjunto de elementos que a diferencia das demais organizações, Ramió (1999,

tradução nossa) apresenta sete características organizacionais relevantes que definem a administração pública, a saber:

- a) A administração pública é uma organização complexa pela sua diversidade estrutural e funcional;
- b) Há uma interdependência entre política e administração, sendo que não há separação entre as duas;
- c) Não há relação direta entre as atividades da administração e os recursos financeiros;
- d) A dinâmica organizacional se encontra fortemente condicionada pelos limites normativos que delimitam a gestão de pessoal;
- e) A organização pública tem recursos financeiros suficientes para se manter, diferente das empresas privadas que precisam competir no mercado para obtenção de recursos;
- f) É muito difícil identificar com precisão o produto específico de cada administração, bem como encontrar indicadores precisos para medir a eficiência e eficácia da administração pública;
- g) Na administração pública, devido às suas múltiplas funções, coexistem diferentes categorias profissionais que exigem diferentes processos e estruturas (RAMIÓ, 1999, tradução nossa).

Para França Filho (2008, p. 32), a administração ou gestão pública “diz respeito àquele modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias”, sendo que Schommer e França Filho (2008) complementam que a gestão pública se distingue basicamente da gestão privada ou estratégica quanto à natureza dos objetivos perseguidos. Enquanto que a primeira está voltada para o bem comum, a segunda está voltada, prioritariamente, para objetivos privados.

Nesta mesma linha, Denhardt (2012) afirma que o campo da administração pública é diferente de outros campos, como a gestão de negócios de uma empresa privada. O autor acredita que, para obter uma teoria da organização pública, é preciso uma redefinição do campo, sendo necessária a união de duas perspectivas: teoria política democrática, que enfoca questões como liberdade, justiça e igualdade; e as teorias organizacionais, que enfocam questões como poder e autoridade, liderança e motivação e a dinâmica de grupos em ação.

Segundo Denhardt (2012, p. 23), ao juntar essas duas perspectivas, “[...] a administração pública está interessada na gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos”. Esta nova definição do campo permite que

haja teorias de administração pública em vez de apenas teorias relacionadas à administração pública.

Em suma, com base numa visão societária, Tenório e Saraiva (2007, p. 114) afirmam que o significado da administração pública é bastante claro, e consiste em:

gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, à sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não dos compadres.

Além destas especificidades, a administração pública federal possui uma estrutura organizacional característica, que estabelece a divisão entre administração direta e indireta.

A administração pública direta constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios e é composta pelas entidades políticas e pelos órgãos públicos, enquanto a administração pública indireta é formada pelas chamadas entidades administrativas (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), além de entidades paraestatais e o terceiro setor. As autarquias e as fundações públicas têm natureza jurídica de direito público, enquanto que as empresas públicas e sociedades de economia mista têm natureza jurídica de direito privado (ALEXANDRINO; PAULO, 2006).

A universidade pública federal, abordada no decorrer deste trabalho, faz parte da administração pública indireta, enquanto ente autárquico. As autarquias, segundo Castor (2004, p. 161) são instituições essencialmente públicas,

voltadas para o cumprimento de objetivos típicos do Estado, mas se distinguem das repartições públicas tradicionais por disporem de receitas financeiras próprias, agirem com grande autonomia no tocante à gestão de pessoal e na contratação de serviço e não serem submetidas aos mesmos controles sufocantes da burocracia tradicional.

A administração pública, como qualquer organização, recebe recursos (insumos), processa-os e gera produtos, que são os bens e os serviços públicos postos à disposição da coletividade. Os recursos podem ser classificados como: materiais, humanos e informacionais. Entretanto, de acordo com Bergue (2011), essa perspectiva é limitada, pois outros atores sociais de crescente relevância estão atuando nesse processo, tornando-o menos hierarquizado, mais fluido e cooperativo. Esse formato emergente é consistente com o conceito de redes organizacionais. A organização pública encontra-se imersa em uma rede resultante da articulação de múltiplos atores e áreas ou campos do conhecimento.

Surge, então “[...] um arranjo produtivo no qual os bens e serviços públicos são gerados em regime de colaboração e cuja articulação, que se processa em diferentes níveis de intensidade (regulamentação), está ao encargo do Poder Público”. (BERGUE, 2011, p. 67).

Neste contexto de produção de bens e serviços públicos, uma questão que merece destaque é a legitimidade do gasto público ou, de modo mais amplo, a eficiência na administração pública. Em se tratando de bens e serviços públicos, é imperativo que sejam consideradas e atendidas as expectativas de quem consome esses produtos (usuário) e de quem financia sua produção (contribuinte). O produto da ação estatal tem como financiador e como destinatário, em geral, pessoas ou segmentos sociais distintos (BERGUE, 2011).

Baseado nas transformações da sociedade brasileira, Guerreiro Ramos (1983) classifica a evolução da administração federal no Brasil em três períodos distintos. No primeiro período, que vai desde a Independência até 1930, o autor relata que, além de suas funções normais, a administração atendeu à necessidade de absorver o excedente de mão de obra que o sistema produtivo do País não conseguia suprir. Como neste período o Brasil não tinha um mercado interno consolidado, as atividades administrativas eram simples e não exigiam muito preparo dos executores, sendo que, para cumprir os seus deveres, bastava o conhecimento das leis e regulamentos. “Eis por que se pode afirmar que, no primeiro período, predominava no trabalho administrativo o espírito jurídico-legal”. (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 344).

No segundo período, classificado por Guerreiro Ramos (1983) desde 1930 até 1945, o Brasil passa por uma fase de grandes transformações sociais devido à depressão mundial da década de 30. A economia interna reagiu positivamente à crise externa por meio da formação de um mercado interno, até então inexistente. Com o

surgimento de múltiplos serviços resultantes dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional, a administração pública é compelida a exercer funções que inexistiam em épocas anteriores. Para caracterizar este período, Guerreiro Ramos (1983, p. 345) indica o imperativo da eficiência, reforçando que “a administração pública começava a perder aquele dissimulado caráter assistencial e ia ganhando foros de instrumentalidade do Governo, destinada à condução eficiente dos negócios públicos”. Neste período ocorreu uma revolução administrativa no Brasil, sendo que as modificações de estrutura e de funcionamento afetaram o serviço público federal (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Já, o terceiro período inicia em 1945 e segue até os dias correntes, segundo Guerreiro Ramos (1983). A partir de 1945, as transformações sociais e econômicas representam frente à administração pública uma nova realidade nacional. Entre os fatores que contribuíram para a revisão dos critérios de estruturação e funcionamento do sistema administração, Guerreiro Ramos (1983, p. 346) destaca: “a integração das regiões num mercado só, o progresso dos meios de transportes e comunicações, a adiantada escala de divisão social do trabalho e a transferência do centro dinâmico da economia nacional do exterior para o interior do País”.

Assim, diante destes fatores e da complexidade do conteúdo econômico da sociedade brasileira a partir de 1945, foi necessária uma reforma radical no sistema administrativo da administração pública federal. Então, o sistema administrativo brasileiro entra em uma nova fase, caracterizada pela incorporação do critério da planificação nas atividades administrativas, pois a partir desse momento, o que estava em causa “[...] era a funcionalidade mesma das instituições administrativas em relação às demandas da estrutura econômica e social do País, que vinha de constituir-se”. (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 346).

Já os autores Mezzomo e Laporta (1994), com o objetivo de compreender o que foi, o que é e quais as tendências da administração pública no Brasil, realizaram um estudo para reconstituir essa evolução por meio de uma análise das publicações da Revista de Administração Pública (RAP) (1967-1992), abrangendo um período de 26 anos.

Segundo os referidos autores, nos últimos anos, a administração pública vem passando por um período de revisão, motivado por razões econômicas e políticas. As razões econômicas alicerçam-se “[...] nas recentes transformações globais que enfraqueceram, de um lado, as propostas de intervenção à moda dos países do socialismo “real” e, de outro, as proposições de cunho neoliberal”. Já no campo político, “[...] a

emergência do conceito de cidadania e o surgimento de movimentos sociais [...] contribuíram para que a administração pública passasse a reestruturar seus métodos de análise e intervenção”. (MEZZOMO; LAPORTA, 1994, p.6).

Assim, Mezzomo e Laporta (1994) apresentam a evolução do campo da administração pública no Brasil dividindo-a em três paradigmas. O primeiro paradigma, que abrange o período de 1967 a 1979, considera a administração pública como ciência administrativa e retrata a influência dos princípios da administração na administração pública. A prática destes princípios e técnicas administrativas tornaria a administração pública eficiente.

O segundo período, entre 1980 a 1989, caracteriza-se pela transição para um sistema democrático na esfera política, bem como uma reorganização político-social no País devido ao esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador. Começa, então, a emergir um novo conceito de desenvolvimento que transforma gradativamente o ensino e a pesquisa em administração pública, resultando em um novo paradigma que considera a administração pública como ciência política (MEZZOMO; LAPORTA, 1994). Neste segundo paradigma, ocorre uma nova configuração do campo, que Mezzomo e Laporta (1994, p. 12) resumem da seguinte forma: “[...] da existência enquanto ciência administrativa, a administração pública passa a utilizar-se de um instrumental analítico predominantemente oriundo das ciências políticas”.

O terceiro período, que Mezzomo e Laporta (1994) classificam de 1990 em diante, busca conciliar a dicotomia estrutural básica entre política e administração, emergindo o paradigma da administração pública como administração pública. O fortalecimento do conceito de cidadania e da cultura democrática, advindos do período anterior, exige que o ensino de administração pública consolide essas mudanças, adotando valores de uma cultura democrática. Este novo paradigma visa superar a velha dicotomia política-administração e aponta a necessidade de uma administração pública que alie a ciência política à ciência administrativa e que corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente (MEZZOMO; LAPORTA, 1994).

Com relação à dicotomia entre política e administração, Bergue (2011) afirma que é um debate antigo, tanto na literatura nacional quanto na internacional e que assume diferentes perspectivas de tratamento e desdobramentos. Contudo, o autor acredita que seja uma falsa dicotomia, pois a expressão política da organização está presente em todos os seus níveis. Os componentes técnicos e políticos também

estão interligados entre si, pois não existe oposição entre ambos, influenciando-se mutuamente. Para Bergue (2011, p. 29), “solver essa dicotomia é, portanto, condição fundamental para a transformação das relações no contexto do Estado da administração pública”.

Ao discorrer sobre as definições e alcance da gestão, Bergue (2011) evidencia algumas características importantes para a área da administração pública. Para o autor, a gestão tem como objeto a organização e como objetivo a criação de valor. No caso específico da administração pública

[...] o objeto de análise da gestão é a organização pública, que, nesse campo particular do conhecimento, assume contornos bastante distintos de suas congêneres no setor privado. O objetivo, igualmente, da gestão pública, encerra contornos diferenciados, notadamente quando se toma a ideia de geração de valor público, entendido como o resultado da ação governamental informado e orientado pelo interesse público. A organização pública é, portanto, meio (agregado de processos) para a produção de valor público, seu propósito finalístico. (BERGUE, 2011, p. 38).

Além disso, os sistemas de gestão evoluíram no decorrer da trajetória histórica, fruto dos avanços da sociedade e das organizações. Nas últimas décadas, o ambiente no qual os organismos governamentais estão inseridos tem passado por grandes transformações devido à convergência de diferentes fatores de ordem social, política, econômica e tecnológica. Este contexto, aliado às peculiaridades distintivas das organizações públicas em face da natureza das relações que estabelecem e da função institucional que desempenham, tornam-nas organizações com uma complexidade superior às outras empresas e com um conjunto de atributos que as distinguem das organizações que operam no espaço privado (BERGUE, 2011).

Desta forma, as estruturas organizacionais do setor público são contingenciais e ao longo dos anos vêm se transformando, “[...] revelando-se fortemente influenciadas pelas especificidades do contexto e do momento histórico de inserção”. (BERGUE, 2011, p. 50).

Assim, para demonstrar essas transformações e evoluções no campo da administração pública brasileira ao longo dos anos, a seguir, discorrer-se-á a respeito dos principais modelos de gestão pública, a

saber: a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática, também conhecida como a velha administração pública; a administração pública gerencial ou a nova gestão pública; e a proposta do novo serviço público.

No contexto brasileiro atual, Oliveira (2009, p. 3) destaca que a administração pública brasileira está num processo de transição de uma gestão que é “marcada pela herança burocrática patrimonialista, pela força de uma administração gerencialista e a tentativa de elaboração e efetivação de um modelo que enfatize a participação da sociedade civil”.

2.2.1 Administração Pública Patrimonialista

O conceito de patrimonialismo foi introduzido nas ciências sociais por Weber para se referir a uma variante da dominação tradicional, que se apoia na existência de um quadro administrativo puramente pessoal do senhor, não burocrático, formado pelos companheiros ou súditos, recrutados por critérios pessoais (COSTA, 2006).

No contexto histórico da administração pública brasileira, mais especificamente na época do Brasil Colônia (1500-1822), quando o território brasileiro era uma colônia do império português, a típica burocracia patrimonial da corte portuguesa passou a dominar também a sua colônia (COSTA, 2006). Assim, o patrimonialismo constituiu a base do Estado brasileiro desde aquela época, passando pelo Império (1822-1889), até a República Velha (1889-1930).

O fato de o Brasil ter sido uma colônia de exploração de Portugal, segundo Filippim, Rossetto e Rossetto (2010), resultou na transposição de paradigmas da administração pública da Coroa portuguesa para cá – norteadas pelo poder absolutista e por um aparelho estatal bem estruturado – que produziram um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas legadas até os dias atuais.

Castor (2004) elucida que para entender o Estado, o governo e a burocracia estatal brasileira, é necessário lembrar as bases da formação nacional, pois muitos dos traços característicos do Brasil foram herdados de três séculos de colonização. Como na época só existia uma população de aborígenes no território brasileiro, “[...] as referências fundamentais utilizadas pela população e por suas elites vêm do colonizador e o funcionamento da burocracia pública é moldado, de maneira mimética e mecânica, pelos valores, estruturas e práticas administrativas da metrópole”. (CASTOR, 2004, p. 41).

A obra clássica “Os donos do poder”, de Raymundo Faoro (1979), descreveu com propriedade a influência da Corte portuguesa na construção do Estado oligárquico e patrimonial brasileiro. Com base nesta obra, Oliveira; Oliveira e Santos (2011) afirmam que a transposição da estrutura patrimonialista do poder português para o Brasil colonial estabeleceu distorções nos campos econômico e sociopolítico do País.

No campo econômico, “vigorou o capitalismo politicamente orientado, em que o Estado interferiu intensamente na economia, guiando-se pelos interesses do grupo que o controlava: o estamento burocrático”. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 953). Nesta linha, Bresser-Pereira (2001) complementa que a estrutura de poder que se formou em Portugal, conhecida como estamento, foi reproduzida no Brasil no Século XIV por Dom João I, orientando e dirigindo a economia em favor de seus interesses particulares.

Em relação à esfera sociopolítica, o Brasil se organizou por estamento, que é formado por aspectos sociais e políticos. Assim, de acordo com Oliveira, Oliveira e Santos (2011), a estratificação social do Brasil ocorreu entre o estamento burocrático e o restante da sociedade, sendo que o controle patrimonialista dos recursos do Estado representa a fonte de poder e distinção do estamento burocrático. Faoro (1979) salienta que a monarquia portuguesa que moldou as instituições brasileiras, era um Estado patrimonial apoiado por um estamento político poderoso, formado por um corpo de letrados a serviço do rei.

A colonização portuguesa foi marcada por uma política de exploração ao território brasileiro e não de povoamento. Por meio de um seleto número de funcionários, a Coroa Portuguesa agia no Brasil de maneira a sustentar uma prática de concessões feitas a particulares, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Castor (2004), o Brasil herdou pelo menos quatro características dos colonizadores portugueses que influenciaram fortemente as formas pelas quais o Estado e a população brasileira se relacionam, a saber: 1) o respeito reverencial pelo Estado e o fascínio da proximidade do poder; 2) o imediatismo; 3) a improvisação e 4) uma posição ambivalente frente ao lucro e ao sucesso.

Paes de Paula (2005a, p. 106) ainda complementa que no Estado patrimonialista

as esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder político na posse

de um “patrimônio” de grande valor ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza. [...] tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público.

Em suma, essas características influenciaram todo o quadro da história política do Brasil, culminando na formação de uma Colônia baseada num modo de administrar com base na troca de favores, na qual o bem público era confundido com o bem privado, sendo difícil separá-los.

Em 1822, mesmo com a independência do Brasil, a administração pública não avançou muito, já que o Império foi pautado pelo centralismo e pelo absolutismo, e a política de favores se constituiu na maneira predominante de atuação da administração pública (FILIPPIM; ROSSETTO; ROSSETTO, 2010).

No decorrer do Século XIX, Bresser-Pereira (2001) relata que ocorreu uma aliança do estamento patrimonialista com burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes, caracterizando um Estado Patrimonial-Mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. Segundo o autor, “o Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país”. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 4).

No período da República Velha, a base do Estado brasileiro ainda era constituída pela burocracia patrimonial. Segundo Paes de Paula (2005a), a herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público ocorressem naquele período e se tornassem traços distintivos da administração pública.

Para Filippim, Rossetto e Rossetto (2010, p. 738), “o uso da dominação patrimonial no Brasil estendeu-se à prática do clientelismo”, sendo que os bens públicos eram distribuídos, tanto em sua posse quanto em seu uso, de acordo com os interesses da coroa e de seus representantes.

Nessa perspectiva, Paes de Paula (2005a) elucida que, devido à tradição patrimonialista, ainda hoje os empregos e benefícios auferidos pelo Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. Além disso, a consolidação da cultura brasileira, avessa à impessoalidade e ao formalismo, resultou no personalismo do funcionalismo público.

Oliveira (2009) salienta que, desde o descobrimento, o Brasil sempre teve seu setor público marcado por práticas patrimonialistas. A autora ainda afirma que “[...] os resquícios característicos de uma cultura marcada pelo jogo de poder de uma elite dominante ainda se mostram presentes nas práticas administrativas, sejam elas, em nível federal, estadual ou municipal”. (OLIVEIRA, 2009, p. 1).

Dessa forma, as práticas adotadas na administração pública patrimonialista favoreciam a geração do nepotismo e contribuíram para a prática da corrupção e do controle do órgão público por parte do soberano. Foi um período marcado por fortes desigualdades sociais e pela concessão de privilégios a uma minoria.

2.2.2 Administração Pública Burocrática

Conforme observado na seção 2.2.1 Administração Pública Patrimonialista, o Estado era entendido como propriedade do rei, o patrimônio público era confundido com o patrimônio privado e o nepotismo e o empreguismo eram a norma. Contudo, no Século XIX, com o advento do capitalismo industrial e as democracias parlamentares, este tipo de administração revelou-se incompatível com as novas demandas, e assim surge a administração pública burocrática para substituir a administração pública patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Com o surgimento, à época, do capitalismo industrial, era essencial a separação clara entre o Estado e o mercado. Deste modo, houve a necessidade, segundo Bresser-Pereira (1996, p. 4), de “[...] desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público”. Eis, então, que surge no Brasil, a administração burocrática moderna, racional-legal.

O modelo organizacional burocrático é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber, pois foi ele que analisou e sintetizou suas principais características e durante o Século XX desfrutou notável disseminação em todo o mundo, culminando na sua adoção em organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Entretanto, desde o Século XVI a burocracia já era difundida nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares (SECCHI, 2009).

Na descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Assim, o poder emana das normas e das instituições formais e não do perfil carismático ou da

tradição, sendo que as três características principais do modelo burocrático são: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

As categorias fundamentais da autoridade racional legal, de acordo com Weber (1978), são: 1) uma organização contínua de cargos delimitados por normas; 2) uma área específica de competência; 3) a organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia; 4) as normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas; 5) os membros do quadro administrativo estão completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração; 6) há completa ausência de apreciação do cargo pelo ocupante; 7) atos administrativos, decisões e normas são formulados e registrados em documentos; e 8) a autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de formas diferentes.

Para Weber (1978, p. 27), “a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional”. O autor ainda revela que esse tipo de administração pode ser aplicável com igual facilidade a uma variedade de organizações de setores diferentes.

A burocracia proposta por Weber regia-se por princípios gerais, tais como: a impessoalidade, o mérito na escolha dos dirigentes públicos e a observância de regras abstratas e estáveis, e por isso, o autor considerava-a o modelo ideal a ser empregado nas estruturas governamentais, já que o sistema burocrático garantiria que as demandas dos cidadãos seriam analisadas e julgadas independentemente de favoritismos, castas e privilégios, afastando os fantasmas do personalismo, do nepotismo e da corrupção (CASTOR, 2004).

De acordo com Paes de Paula (2005a), as organizações burocráticas preconizadas por Weber caracterizam-se pelo formalismo, impessoalidade e administração profissional. Em outras palavras, a autora afirma que neste tipo de organização a obediência dos funcionários emana por meio de regras e da centralização da autoridade na cúpula gerencial.

Salm e Menegasso (2009) afirmam que a velha administração pública foi adotada no Brasil por Dom João VI sob a perspectiva da burocracia patrimonial no início do Século XIX, com a instalação do governo. Salientam ainda, que este modelo convencional foi e continua sendo o aparato que o estado possui para produzir o serviço público.

Ao se referirem à produção do bem público neste modelo convencional, Salm e Menegasso (2009, p. 105) elucidam que ele se “[...] sustenta na premissa de que o serviço público pode ser produzido

por meio da busca dos interesses da burocracia e que, por si só, é suficiente para a produção do bem público”. O envolvimento do cidadão com as atividades da organização não é considerado como uma das estratégias para a produção do bem público e, ao administrador público cabe implantar as políticas públicas definidas pelo grupo eleito para exercer o poder político (SALM; MENEGASSO, 2009).

No contexto brasileiro da década de 30, o entendimento da necessidade de mudanças na administração pública conduziu uma reforma no aparelho do Estado no primeiro Governo de Vargas e o Brasil empreendeu um enorme esforço de modernização, inclusive de suas instituições públicas (COSTA, 2006). Inspiradas no serviço público britânico, três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas: “[...] critérios profissionais para o ingresso no serviço público; desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito.” (MARTINS, 1997, p. 16).

Na visão de Bresser-Pereira (2001), a reforma burocrática brasileira inicia-se, de fato, em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolidou dois anos depois, em 1938, por meio de sua transformação no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.

A proposta de reforma promovida pelo Presidente Getúlio Vargas, segundo Tenório e Saraiva (2007, p. 115), “caracterizou-se pela mudança de uma situação de organização pré-burocrática, coronelista (Faoro, 1976), para uma modernização administrativa do aparelho estatal”.

De acordo com Paes de Paula (2005a, p. 106), a criação do DASP “[...] se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal”.

Bresser-Pereira (2001, p. 11) resume as principais realizações do DASP com base no livro: *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*, de Beatriz Wahrlich: “ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos”.

Entre todos os objetivos propostos pelo DASP, Castor (2004) afirma que o objetivo mais ambicioso dos seus criadores era o estabelecimento de um regime de meritocracia no serviço público, o

qual ficaria conhecido como um divisor de águas entre a velha burocracia e a nova burocracia weberiana que se inaugurava.

Para Bresser-Pereira (1996, p. 6), “a criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”.

Entretanto, para Filippim, Rossetto e Rossetto (2010), essa primeira reforma administrativa promovida pelo DASP foi meramente instrumental, uma vez que transplantou princípios administrativos universais de organização, como por exemplo, a burocracia ortodoxa para dentro de um regime ditatorial. Além de ter sido uma reforma imposta de cima para baixo, Bresser-Pereira (2001, p.12) afirma que ela não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade brasileira da época, sendo que

o Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.

A implantação do regime democrático, após a deposição de Vargas, em outubro de 1945, fez com que o DASP perdesse grande parte de suas atribuições e nos cinco anos seguintes, “a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro”. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 12).

Durante a década de cinquenta, o DASP sofreu sucessivas frustrações em seus esforços modernizantes e seu poder tornou-se praticamente nulo quando o segmento da administração indireta (autarquias, empresas e fundações) passou a concentrar a capacidade operativa do Estado (CASTOR, 2004). As ações desempenhadas pelo DASP, segundo o autor, contribuíram para o processo de modernização da administração pública, contudo não conseguiram erradicar a práxis política clientelista que cresceu nas décadas seguintes. Salienta, ainda, que “as elites tecnoburocráticas brasileiras sempre pareceram encarar o clientelismo e o favoritismo dos eventuais detentores do poder como

componentes naturais do código genético do Estado brasileiro”. (CASTOR, 2004, p. 142).

Entre 1951 e 1963, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma no sentido de completar a implantação da administração pública burocrática no País, fortalecendo, assim, o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado (PAES DE PAULA, 2005a). Contudo, a República Populista deste período caracterizava-se pela existência de traços da cultura política patrimonial e clientelista, e acreditavam que a administração pública burocrática constituía-se em um empecilho para o desenvolvimento do País. Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, porém, somente depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma seria realizada (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Com o Golpe Militar de 31 de março de 1964, os militares assumiram o comando do Brasil e houve implantação de uma reforma administrativa fundada no modelo racional-legal weberiano, por meio de um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista introduzido pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 2012) (TENÓRIO; SARAIVA, 2007).

O Decreto-Lei 200/67 (BRASIL, 1967), segundo Castor (2004), surgiu para organizar a administração pública em um conjunto de sistemas, classificando as organizações governamentais em dois conjuntos: os órgãos puros, que consistiam na administração direta, e o conjunto de organizações públicas da administração indireta. Ainda para o referido autor, esta nova legislação estabelecia uma filosofia descentralizante e tinha como princípios norteadores a coordenação, o planejamento, a delegação de competências, o orçamento por programas, a simplificação e a racionalização de tarefas e o controle em dosagem apropriada.

Deste modo, Diniz (2000, p. 37) afirma que “a reforma introduzida pelo Decreto-Lei nº 200 tinha por objetivo modernizar a administração pública, implantando um modelo dotado de maior flexibilidade e baseado em mecanismos de gestão semelhantes aos do setor privado”.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967, na visão de Bresser-Pereira (2001) foi a grande autonomia administrativa proporcionada pelo Estado para a administração pública indireta. Entretanto, o autor reforça que ela teve duas consequências inesperadas e indesejáveis, a saber: facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas, pois permitiu a contratação de empregados

sem concurso público; e deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores, pois não se preocupou com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como sendo burocrática ou rígida.

Paes de Paula (2005a) explica que esta reforma teve um impacto relativamente positivo em relação ao aumento da eficiência, mas ela também contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil de qualquer processo decisório. Essa tecnocracia, segundo a autora, caracterizou-se por um patrimonialismo moderno ou neopatrimonialismo que representou uma forma de dominação política pelos burocratas. Surge, então, por meio da combinação entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática, um patrimonialismo burocrático,

[...] onde as posições de poder são predominantemente ocupadas por grupos funcionais e especializados, que controlam a economia através do saber técnico. [...] Em síntese, a história da administração pública brasileira foi marcada pelo autoritarismo e por três tipos de patrimonialismo: o tradicional, o burocrático e o político. (PAES DE PAULA, 2005a, p. 107).

Nesta mesma linha crítica, Castor (2004) elucida que, apesar dos avanços proporcionados pela nova legislação, principalmente na delegação interna de poderes e de descentralização das alçadas de decisão, o sistema administrativo geral não obteve melhorias significativas. Grande parte dos avanços foram mais formais do que reais, isto porque as concepções “daspianas” vigentes durante décadas continuaram a orientar os procedimentos burocráticos do governo. Ou seja, “o DL 200/67 cumpriu uma função marcadamente *estrutural*, pois boa parte das políticas de modernização preconizadas não saiu do papel”. (CASTOR, 2004, p. 170).

Em síntese, Bresser-Pereira (2001, p. 16) afirma que “o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”. Contudo, a reforma administrativa prevista por ele não se transformou em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, pois alguns aspectos essenciais foram esquecidos:

[...] clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico em nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe, também, uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

Com o fracasso desta reforma, a crise política do Regime Militar, que já havia iniciado desde meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, pois a burocracia estatal é identificada como um sistema autoritário em processo de degeneração. Assim, em março de 1985, o período militar chega ao fim e se inicia o regime democrático com a eleição de um novo presidente. Entretanto, este novo regime não apresentou perspectivas de reforma do aparelho do Estado, ao contrário, significou no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50 (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Neste contexto, a década de 80 foi marcada por uma grande crise no Estado brasileiro, que se refletiu na crise fiscal, definida pela perda do crédito público e por poupança negativa e na crise do modo de intervenção econômica e social, em que o aparelho do Estado concentra e centraliza funções e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (BRASIL, 1995).

Em 1986, o DASP foi extinto, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), sendo que, em março de 1990, ele renasce com a criação da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No entendimento de Bresser-Pereira (1996), entre 1979 e 1994, o Brasil vivenciou um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Os preços somente se estabilizaram em 1994 por meio do plano real, criando, então, condições para o crescimento. O autor ainda afirma que a causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado, desencadeada em 1979 com o segundo choque do petróleo e se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Esta crise é definida pelo referido autor como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma

burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar, entre 1977 e 1985 — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista (1985-1986) de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso de se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois da Constituição de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no País. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 7).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), votada e promulgada durante o Governo de Sarney, o primeiro governo civil após vinte anos de tutela militar, “representou um importante retrocesso no atabalhado processo de modernização da administração brasileira” (CASTOR, 2004, p. 171), pois, segundo o autor, a legislação constitucional revalorizou as organizações tradicionais da administração direta ao mesmo tempo em que introduziu grandes limitações à pequena liberdade operacional e financeira da administração pública.

A crise do nacional-desenvolvimentismo dos anos 80 e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro, aliadas ao fenômeno mundial da globalização da economia, implicaram na

necessidade de redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No momento em que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do Século XX e assumiu um número crescente de serviços sociais e papéis econômicos, a eficiência que a burocracia não revelou, tornou-se um problema, ressaltava Bresser-Pereira (1996). Assim, a necessidade de uma nova administração pública “[...] decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

De acordo com Salm e Menegasso (2009), o modelo de administração pública convencional sujeita a organização a muitos desvirtuamentos, na medida em que os interesses de grupos privados prevalecem sobre o interesse público ou do cidadão. Além disso, este modelo não foi capaz de produzir a contento os serviços públicos e demonstrou pouca qualificação para dar resposta ao aumento de custos e ao grau de complexidade dessas demandas. Por isso, já na década de 80, muitos governos buscaram modelos mais eficientes e capazes de superar as deficiências da burocracia.

Por outro lado, Matias-Pereira (2008) salienta que o Brasil nunca chegou a consolidar o modelo de burocracia pública. O que se constatou foi a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial.

Ao analisar a essência da burocracia criada por Max Weber, este poderia ser considerado o modelo ideal a ser empregado nas estruturas governamentais, pois visava à profissionalização da gestão e era contrária à perspectiva patrimonialista que até então prevalecia na área pública. Contudo, Castor (2004, p. 179) expõe que, no mundo inteiro, a história do funcionamento das burocracias públicas é marcada pela sistemática desmoralização do verdadeiro significado da burocracia: “o que se observou, em todos os lugares, sem exceção, foi o crescimento de máquinas administrativas que, ao buscar a impessoalidade, se tornaram insensíveis e arrogantes; que, em vez da formalização de seus atos para garantir a uniformidade de tratamento [...]” geraram ritualismos e, “que dão às aparências e liturgias uma importância exagerada, em detrimento da atenção à substância dos problemas a resolver”.

Dessa forma, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e não condizia mais com a realidade social, política e econômica do País. Surge, então, na década de 1990, a administração pública gerencial brasileira.

2.2.3 Administração Pública Gerencial

Depois da grande crise do Estado brasileiro nos anos 80, na década de 90 foi construído um novo Estado, baseado numa abordagem gerencial e pautado na descentralização e no controle de resultados. Contudo, as bases teóricas da administração pública gerencial remetem a décadas anteriores e a outros países.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), após a Segunda Guerra Mundial, a administração de empresas começa a influenciar a administração pública, sendo que as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Com a crise do Estado, nos anos de 1980, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Para Paes de Paula (2005a), as bases teóricas responsáveis pela edificação da nova administração pública foram o pensamento neoliberal, que reforçava a eficiência do mercado em relação ao Estado e a teoria da escolha pública, na qual os teóricos elaboravam análises que sustentavam a crítica da burocracia do Estado.

Na visão de Gaetani (1999), a origem da nova gestão pública ocorreu por meio da combinação de duas principais fontes de ideias: de um lado, a nova economia institucional e do outro, variantes do “gerencialismo”.

A nova economia institucional inclui diversos autores e abordagens, destacando-se:

a) A escola da escolha pública (*public choice*) “cujas análises baseiam-se no comportamento dos atores públicos e privados em contextos institucionais, a partir da interação entre a dinâmica de seus interesses e as estruturas de incentivos existentes.” (GAETANI, 1999, p. 106);

b) A teoria de agente-principal “centrada no entendimento de que as relações entre as partes são como uma cadeia de relações contratuais em que o titular contrata um agente, para desempenhar tarefas em seu nome, em troca de compensações.” (GAETANI, 1999, p. 106);

c) A economia dos custos de transação que se orienta para a “comparação dos custos de arranjos institucionais do tipo prevalente no mercado com os internalizados em estruturas hierárquicas.” (GAETANI, 1999, p. 106).

Já, o gerencialismo, para Gaetani (1999), envolve um conjunto de doutrinas de reformas administrativas expressas nas ideias de: profissionalização da gerência, visando o desempenho organizacional;

delegação de tarefas; adequação da cultura organizacional às necessidades do negócio; e orientação para o atendimento ao cliente-usuário do serviço.

As bases da nova administração pública, segundo Paes de Paula (2005a), surgiram na década de 80, a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos diante da crise do *welfare state* – Estado do bem-estar social.

No Reino Unido, a preocupação com a Reforma do Estado e a reorganização do serviço público já remonta à década de 1960. A ex-ministra Margareth Thatcher teve grande influência na delineação da nova administração pública ao propor um modelo de gestão do Estado calcado nas seguintes características (PAES DE PAULA, 2005a):

- a) descentralização do aparelho de Estado;
- b) privatização das estatais;
- c) terceirização dos serviços públicos;
- d) regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e
- e) uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Nos Estados Unidos, a revolução intelectual conservadora aconteceu com a eleição de Ronald Reagan em 1980, que manteve as propostas de implementação de políticas monetaristas anti-inflacionárias do presidente anterior e promoveu a descentralização do aparelho de Estado por meio de privatizações e terceirizações (PAES DE PAULA, 2005a).

Em ambos os países, salienta Zwick et al. (2012, p. 291), os movimentos “tiveram forte apoio intelectual dos *think tanks*, centros de pensamento de bases ideológicas neoconservadoras”.

Foi nos Estados Unidos que o movimento gerencialista se consolidou por meio da criação de um novo imaginário organizacional e social: a cultura do *management*, a qual migrou para outros domínios da vida social como as artes, a ciência, a tecnologia e o governo (PAES DE PAULA, 2005a). Em síntese, de acordo com Paes de Paula (2005a, p. 57),

a cultura do *management* pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas como: a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como autoempreendedor; o culto da excelência como

forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis” e a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais.

Além da disseminação da cultura do *management*, outro fator que contribuiu para a consolidação da nova administração pública foi o movimento “reinventando o governo” durante os anos de 1990. Este movimento, que ganhou visibilidade com a obra de David Osborne e Ted Gaebler, Reinventando o Governo, pregava a transposição da cultura do *management* do setor privado para o setor público, além de defender a falência da organização burocrática (PAES DE PAULA, 2005a).

Apesar das semelhanças entre a gestão empresarial e a pública, Osborne e Gaebler sabiam que não se pode governar como se administra uma empresa. Por isso, os autores “ofereceram dez princípios por intermédio dos quais os “empreendedores públicos” poderiam realizar uma reforma radical do governo”, que levariam a uma “reinvenção do governo”, apresentados no Quadro 4 - Os princípios da "reinvenção do governo". (DENHARDT, 2012, p. 198).

Quadro 4: Os princípios da "reinvenção do governo"

Princípios	Significado
1. Governo catalisador: Melhor dirigir do que remar	A prestação de serviços públicos não é uma tarefa governamental, mas algo que se deve assegurar aos cidadãos. Logo, é importante a habilidade do Estado em formar parcerias com a iniciativa privada para realizar privatizações e também mobilizar grupos comunitários para a prestação de serviços públicos.
2. Governo próprio da comunidade: Melhor empoderar [os atores] que servi-los	A transferência de responsabilidades da burocracia para as comunidades deve ser incentivada, pois estas são mais flexíveis e estão mais próximas dos problemas.
3. Governo competitivo: Inculcar competição entre os prestadores de serviços	A introdução da competição no setor público é vantajosa porque aumenta a eficiência, melhora a qualidade do atendimento, além de encorajar a inovação e o engajamento dos servidores públicos.
4. Governo movido por missão: Transformar organizações	Tal como no setor privado, o governo deve se orientar por missões tal como as

movidas por regras	empresas privadas fazem ao utilizar os princípios do planejamento estratégico, pois isso ajuda a tornar as organizações mais eficientes do que aquelas que se orientam por normas e regras.
5. Governo orientado para resultados: Melhor financiar resultados que recursos	Uma constante avaliação de resultados e desempenhos facilita a distinção entre o sucesso e o fracasso, além de possibilitar a recompensa dos bons resultados e a correção dos problemas.
6. Governo voltado ao consumidor: Melhor satisfazer as necessidades do consumidor que as da burocracia	Os cidadãos estão cansados da burocracia e querem ser mais valorizados como clientes. Logo, é recomendável o uso da administração da qualidade e a criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparentes.
7. Governo empreendedor: Melhor gerar receitas que despesas	Seguindo o espírito empreendedor, o governo deveria poupar mais, criar meios de gerar novas receitas, vincular a dotação orçamentária ao desempenho de cada departamento e criar remunerações variáveis para os administradores públicos.
8. Governo previdente: Melhor prevenir que remediar	Os governos devem investir em programas de prevenção e atuar de forma mais estratégica, planejando suas ações e a dotação orçamentária.
9. Governo descentralizado: Da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe	As organizações descentralizadas são mais rápidas em responder às necessidades dos clientes e também mais motivadas para os funcionários, pois permitem a inserção da administração participativa e do <i>empowerment</i> .
10. Governo orientado para o mercado: Alavancar mudanças via mercado	Os programas governamentais apresentam uma série de defeitos quando comparados com os similares realizados pelo mercado e poderiam ser mais bem-sucedidos se fossem oferecidos por ele.

Fonte: Adaptado de PAES DE PAULA, 2005a; DENHARDT, 2012.

Percebe-se que esses princípios, expostos no Quadro 4 - Os princípios da "reinvenção do governo" reproduzem as técnicas administrativas do setor privado, orientado pela racionalidade instrumental e com foco na questão da eficiência. Com base nessa perspectiva, o Governo deveria ser pautado pela visão empreendedora, a partir da qual fizesse mais com menos recursos, estabelecendo parcerias

com outros setores e tratando o cidadão como cliente (ZWICK et al, 2012).

Aos poucos, os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial foram delineados em vários países, elucidados por Bresser-Pereira (1998a, p. 10):

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- d) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- e) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- f) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- g) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- h) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.

Assim, nos anos 90, em resposta ao processo de globalização, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e à crise do Estado, que se delineou em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assumiu plena definição nos anos 80, a reforma do Estado tornou-se um tema central em todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Para Denhardt (2012, p. 197), as raízes da *New Public Management* ou da administração pública gerencial, como ficou conhecida no Brasil, estão em “[...] desenvolvimentos práticos da

administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual com a política pública e em especial, com a perspectiva da *public choice* na teoria da administração pública”.

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”.

No entendimento de Braun Neto e Göhring (2010, p. 2), na nova gestão pública, o Estado assume um caráter parcimonioso, “reduzindo seus gastos e seu tamanho, passando ao mercado a produção de bens e serviços públicos, pois esse é considerado o meio mais eficiente para este fim”. Assim, a função do Estado é apenas garantir segurança, a infraestrutura e a livre concorrência.

Segundo Secchi (2009), alguns autores referem-se à administração pública gerencial como um movimento delimitado em espaço e tempo, ou como uma doutrina que possui um conjunto de prescrições operativas; já outros, como um conjunto de ferramentas e não uma ideologia, e, numa outra linha, existem autores que a consideram um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem.

No contexto brasileiro, em meio à grande crise econômica que se delineou nos anos 80, a reforma do Estado teve início em 1990, no auge de um episódio hiperinflacionário. Contudo, a reforma administrativa somente se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

A solução encontrada pelo Governo da época foi a reforma e reconstrução do Estado, a fim de que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (BRESSER-PEREIRA, 2001). Assim, quando o novo presidente assume o seu cargo, ele transforma a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF) no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), nomeando como Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi o protagonista da implantação da nova administração pública no Brasil ou também conhecida como a reforma gerencial de 1995 (PAES DE PAULA, 2005a).

Este novo modelo de administração, segundo Matias-Pereira (2008, p. 75), “buscou importar ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público”. O autor observa ainda, que nesse processo de transformação institucional no setor público, iniciado na década de 90 e que delineou um novo padrão de gestão pública, prevalece a visão do paradigma neoliberal.

Ainda em 1995, o Governo elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual definiu os objetivos e estabeleceu as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Diante da crise do Estado brasileiro nos anos 80, este Plano Diretor procurava criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, ou seja, baseada nos princípios da administração pública gerencial (BRASIL, 1995).

Este Plano Diretor, na visão de Castor (2004, p. 173), retomou, mais uma vez, o processo de reforma administrativa, “estabelecendo como objetivo a introdução de uma administração “gerencial” no governo brasileiro, em contraposição aos modelos de administração patrimonialista e administração burocrática, até então dominantes no Brasil”.

De acordo com Bresser-Pereira e Spink (1998, p. 36), o objetivo desta reforma foi

[...] construir um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho” do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança.

Para alcançar este objetivo, o novo modelo de gestão apresentava as seguintes características, definidas por Bresser-Pereira (1998b, p. 80):

a) orientação da ação para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;

- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição, monopolistas, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; e,
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Em suma, a administração pública gerencial pretendia substituir a burocracia baseada no modelo racional-legal por uma nova modalidade de administração pública do tipo gerencial, oferecendo um serviço público melhor e de menos custo ao cidadão-cliente. Para atingir esse propósito, segundo Paes de Paula (2005a), o então ministro Bresser-Pereira utilizou-se das ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado, como os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa, entre outras, adaptando-as criticamente ao setor público.

Contudo, Denhardt (2012) aponta algumas limitações da administração pública gerencial. O autor afirma que o movimento da

reinvenção do governo e a administração pública gerencial, chamada por ele de nova gestão pública, não apenas caracterizam a reforma do governo pela introdução de novas técnicas da gestão de negócios, mas também pela imposição de um novo conjunto de valores, em grande parte oriundos do setor privado. Entre estes valores, Denhardt (2012, p. 203) destaca “[...] ideias como o valor da competição, a preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e o respeito pelo espírito empreendedor”. Estas ideias, segundo o autor, apoiam-se nas teorias da *public choice*, do agente-e-principal e a análise do custo de transação, sendo que o princípio central da abordagem da *public choice* é que todo comportamento humano é dominado pelo autointeresse.

Dessa forma, sendo o autointeresse a força norteadora, os participantes do governo podem servir ao interesse público simplesmente concentrando-se nos próprios interesses e, além disso, perseguirão o autointeresse de forma competitiva, em vez de tentar descobrir um interesse público geral e colaborar para o seu alcance. Este fato pode, por exemplo, promover competição entre os setores público e privado ou entre órgãos públicos (DENHARDT, 2012).

Outro ponto levantado por Denhardt (2012) é a ênfase do governo voltado ao consumidor, preconizado pelo movimento de reinvenção do governo de Osborne e Gaebler (1992), que salientam que o governo deve ouvir atentamente os seus consumidores, oferecer-lhes opções para a escolha de prestadores de serviços competitivos e prover-lhes recursos para que possam selecionar os próprios prestadores de serviços. Porém, estas ideias vão além da melhoria da qualidade do serviço do governo e representam preferência por um governo que “[...] responde aos autointeresses de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a busca de interesses públicos definidos publicamente por meio de um processo deliberativo (por cidadãos)”. (DENHARDT, 2012, p. 205).

Além disso, outro elemento interessante que emerge também do movimento de reinvenção e da nova gestão pública é o que Osborne e Gaebler chamam de governo empreendedor. O empreendedorismo pressupõe, além de criatividade e inovação, ênfase mais forte em fins do que em meios, postura proativa em relação aos problemas, que o agente governamental individual age com base no próprio autointeresse (ou do órgão público) (DENHARDT, 2012). Com base nisso, novamente o que é enaltecido, segundo Denhardt (2012, p. 207) é “o potencial inovador do indivíduo autointeressado, singular, em relação ao poder dos processos institucionais estabelecidos, ou os esforços de grupos mais lentos e hesitantes, porém mais envolventes e quicá mais democráticos”.

Em termos práticos, Denhardt (2012, p. 208) salienta que o dirigente empreendedor representa um problema difícil e que coloca em risco a *accountability*, pois “[...] eles podem ser inovadores e produtivos, mas sua centralidade de propósito, tenacidade e disposição para infringir regras fazem com que seja muito difícil controlá-los. Eles podem se tornar metralhadoras giratórias”. Por fim, gestores públicos que tratam o dinheiro público como se fosse o próprio dinheiro, motivados essencialmente pelo autointeresse, não condiz com a noção de *accountability* e responsividade na administração pública democrática.

Além destas limitações observadas por Denhardt (2012), Salm e Menegasso (2009) também expõem algumas críticas ao modelo da nova gestão pública. Uma delas é a filosofia de mercado que sustenta este modelo e a utilização da mesma base paradigmática da administração pública convencional, utilizando a burocracia como estratégia para produzir o bem público. O que muda é a estratégia que busca a eficiência do estado junto ao mercado, sendo que, para alcançar este propósito, a esfera pública fica à mercê da esfera privada, e o cidadão, de ente político, é transformado em consumidor ou cliente (SALM; MENEGASSO, 2009).

Paes de Paula (2005a) salienta que no modelo gerencialista de gestão pública o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, ou seja, não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo. A autora afirma ainda que o modelo não garantiu uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas, o que evidencia o caráter limitado da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial (PAES DE PAULA, 2005a).

Na visão de Castor (2004), a elevada autonomia concedida às organizações públicas pelo modelo gerencialista logo resvala para práticas de favorecimento e de clientelismo, para a criação de privilégios corporativistas e até de pura e simples corrupção. Dessa forma, “o poder e o prestígio da burocracia tradicional e centralizadora (e de seus aliados políticos e empresariais) renasce, como a fênix, na fogueira alimentada pelo *ethos moralizante*”. (CASTOR, 2004, p. 175).

O Governo, com o pretexto de introduzir uma filosofia gerencial, diminuiu os quadros de pessoal do setor público, comprometeu os recursos financeiros para pagar o déficit público, desestruturou a ação

administrativa e deixou os programas voltados para o atendimento social em grande penúria, reforça Castor (2004).

Assim, devido a estas limitações e à atual incapacidade deste modelo em atender as demandas que surgem de uma sociedade cada vez mais exigente e tampouco superar os desafios de um ambiente com a característica de mudanças rápidas (OLIVEIRA, 2009), emerge, no início do Século XXI, a necessidade de outra abordagem dentro da administração pública, denominado como o Novo Serviço Público.

2.2.4 Novo Serviço Público

Com base nas limitações do modelo da administração pública gerencial, observadas no subitem 2.2.3 Administração Pública Gerencial, emerge a proposta do novo serviço público, cujos contornos remontam às décadas de 70 e 80.

Segundo Denhardt (2012), o novo serviço público inspira-se na teoria política democrática, que se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos, e em abordagens alternativas à gestão e ao *design* organizacional, oriundos de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública, alicerçada na fenomenologia das ciências sociais, na pós-modernidade, nos princípios da esfera pública e na democracia.

Salm e Menegasso (2009) afirmam que a base epistemológica do modelo do novo serviço público foi elaborada somente no início do Século XXI por Janet Denhardt e Robert Denhardt, sendo que “essas bases tomam por princípio que o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado”. (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 107).

O foco central deste modelo de administração pública é servir ao interesse público, no qual a sociedade civil tem um papel mais ativo na construção do bem público e o mercado não possui o papel central, ou seja, não é visto como a melhor forma de alocar serviços para produzir o bem público (BRAUN NETO; GÖHRING, 2010).

Conforme observado na seção 2.2.3 Administração Pública Gerencial, a nova gestão pública utilizou-se do princípio central da abordagem da *public choice*, no qual o comportamento humano é dominado pelo autointeresse. Este fato constitui uma das limitações deste modelo de administração pública, pois os participantes do Governo, ao invés de servir ao interesse público, concentram-se nos

seus próprios interesses. Já a proposta do novo serviço público, segundo Denhardt (2012), baseia-se na visão de cidadania democrática, na qual o indivíduo participa de uma forma mais ativa, compartilhando o autogoverno. Assim, o autor salienta que “o papel do cidadão é olhar para além do autointeresse, é enxergar o interesse público mais amplo; é um papel que toma uma perspectiva mais abrangente e de longo prazo”. (DENHARDT, 2012, p. 255).

Com o objetivo de os administradores públicos obterem um novo foco nos cidadãos e na cidadania, Denhardt (2012) expõe sugestão de três mudanças propostas por Cheryl King, Camilla Stivers e demais autoras no livro *Government is us* (1998), a saber:

- a) Em primeiro lugar, os administradores precisam ver os cidadãos não como clientes ou consumidores, mas como cidadãos que compartilhem a autoridade e reduzem o controle e que confiem na eficácia da colaboração;
- b) Em segundo lugar, mediante investimentos ativos dos administradores e governos pelo envolvimento dos cidadãos, busca-se maior responsividade e um correspondente aumento de confiança por parte dos cidadãos.
- c) Em terceiro lugar, contudo, as autoras “alertam que o envolvimento ativo não deve ser visto como sucedâneo para melhorias substanciais nas vidas dos indivíduos, especialmente dos desempregados e dos que enfrentam problemas sociais difíceis e complexos”. (DENHARDT, 2012, p. 260).

Assim, o novo serviço público, segundo Denhardt (2012), considera o usuário do serviço público um cidadão e os membros do Governo, por sua vez, devem colocar estes cidadãos em primeiro lugar, preocupando-se com as suas necessidades e interesses e tentando correspondê-las. As pessoas, quando atuam como cidadãos, seguem um caminho diferente daqueles que atuam como consumidores. Os cidadãos, “[...] põem seu foco no bem comum e nas consequências de longo prazo para a comunidade”, já os consumidores, “[...] se concentram nos próprios desejos e vontades e em como podem satisfazê-los prontamente”. (DENHARDT, 2012, p. 261).

Na visão de Araújo (2007), quando utilizamos o conceito de consumidor, colocamos o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado, contudo, quando utilizamos o conceito de cidadão está se referindo a um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel que compreende relações políticas que ligam o

indivíduo com o Estado. “A ideia de ter ‘consumidores felizes’ em lugar de cidadãos participantes e envolvidos contraria o fundamento básico da Administração Pública”, reforça Araújo (2007, p. 7).

Além de tratar o indivíduo como cidadão, o novo serviço público expressa na gestão dos órgãos públicos um renovado interesse pelos valores democráticos, diferentemente da abordagem anterior (Administração Pública Gerencial) que trabalhava numa perspectiva mais voltada para a eficiência.

Não somente a administração pública gerencial, como as abordagens anteriores enfatizavam o resultado, já o novo serviço público, segundo Costa e Salm (2006), firma-se pelo processo, pela realização calcada na justiça, na responsabilidade, na equidade, no respeito e na dimensão do poder dividido entre todos os envolvidos. Os autores ainda salientam que, baseado na teoria dos valores compartilhados, o novo serviço público busca o envolvimento do cidadão, não somente na implantação das políticas públicas, mas também na sua construção em função do interesse público.

Em suma, Denhardt (2012, p. 269) conclui que, ao contrário da nova gestão pública, “[...] que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles”.

Araújo (2007), ao se referir ao novo serviço público, afirma que esta nova abordagem visa assegurar que a administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos e criar oportunidades para a cidadania, atendendo a aspectos que estão para além da mera racionalidade do mercado, valorizando as pessoas e não exclusivamente a produtividade.

Segundo Salm e Menegasso (2009), o novo serviço público constitui uma proposta de administração pública emergente que tem como foco principal o espaço democrático da sociedade.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2007 *apud* DENHARDT, 2012, p. 265), o novo serviço público fundamenta-se nos seguintes temas: “(1) promover a dignidade e o valor do novo serviço público e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública”.

Com base nestes dois temas, os referidos autores elaboraram sete princípios-chave para o novo serviço público, elencados no Quadro 5 - Princípios-chave do novo serviço público:

Quadro 5: Princípios-chave do novo serviço público

Princípios-chave	Descrição
<p>1. Servir cidadãos, não consumidores</p>	<p>Os servidores públicos não respondem simplesmente a demandas de consumidores, mas se concentram na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. O novo serviço público procura sempre estimular mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e procura fazer o governo ser especialmente sensível às vozes dos cidadãos, correspondendo às suas necessidades e interesses, além de trabalhar com eles para construir uma sociedade civil.</p>
<p>2. Perseguir o interesse público</p>	<p>Os administradores públicos têm de contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, do interesse público. O seu objetivo não é encontrar soluções rápidas baseadas em interesses particulares, mas sim a criação de interesses e responsabilidades compartilhados. Neste sentido, os administradores públicos desempenham um papel importante para garantir que o interesse público prevaleça, que as próprias soluções tanto quanto o processo pelo qual se desenvolvem as soluções dos problemas públicos sejam consistentes com as normas democráticas de justiça, <i>fairness</i> e equidade. Uma das diferenças mais importantes do novo serviço público é a responsabilidade do governo de promover a cidadania e servir o interesse público.</p>
<p>3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo</p>	<p>O interesse público é mais bem servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. O papel do administrador no novo serviço público não é remar ou dirigir os consumidores, conforme pregava a abordagem gerencialista, mas servir os cidadãos. O trabalho do administrador público consiste em envolver os cidadãos no desenvolvimento da política pública por meio da participação ativa, autêntica. Essa participação não só informa</p>

	a política, mas também constrói a capacidade da cidadania.
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente	As políticas e os programas que atendem às necessidades públicas podem ser logrados da maneira mais efetiva e responsável mediante esforços coletivos e processos de colaboração. No novo serviço público, a participação dos cidadãos não deve se restringir à formulação das questões, ela deve também se aplicar ou estender à implantação das políticas. Além disso, as organizações públicas devem ser administradas de modo a aumentar e estimular o engajamento dos cidadãos em todos os aspectos e estágios do processo de <i>policy-making</i> e implementação, envolvendo, dessa forma, os cidadãos na governança. Os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.
5. Reconhecer que a <i>accountability</i> não é simples	Na visão do novo serviço público, a questão da <i>accountability</i> no serviço público é complexa, pois envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. O novo serviço público reconhece que ser funcionário público é uma empreitada exigente, desafiadora e, às vezes, heroica, que envolve <i>accountability</i> a terceiros, conformidade à lei, moralidade, julgamento e responsabilidade.
6. Servir em vez de dirigir	Ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos, os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. No novo serviço público a liderança assume um novo papel, baseia-se em valores e é compartilhada em toda a organização e com a comunidade. Para servir os cidadãos, os administradores públicos devem não apenas conhecer e administrar seus próprios recursos, mas

	também estar conscientes e conectados a outras fontes de apoio e assistência, engajando os cidadãos e a comunidade no processo. Eles devem compartilhar poder e liderar com paixão, compromisso e integridade, de maneira a respeitar e conferir poder à cidadania.
<p>7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.</p>	<p>As organizações públicas têm mais chance de serem bem-sucedidas no longo prazo, se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. Os valores do serviço público são de responsabilidade dos gestores do setor público e são eles que atraem as pessoas para o serviço público. Valores como, servir aos outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar, traduzem o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade.</p>

Fonte: Adaptado de DENHARDT (2012).

Percebe-se que a visão do novo serviço público considera o indivíduo como cidadão, e mais do que isso, um cidadão sujeito e não objeto, que interage com o governo por meio de um amplo diálogo e engajamento com vistas a atender interesses comuns. Nesta abordagem, o indivíduo, considerado um cidadão e não um consumidor ou cliente, está em primeiro plano, e o serviço público é considerado uma extensão da cidadania, que é motivada pelo desejo de servir os outros e de alcançar objetivos públicos.

Souza, Delfino e Serafim (2012, p. 8) elucidam que “o novo serviço público proclama uma nova visão, mais participativa para os administradores públicos da atualidade e do futuro”, pois este modelo procura encontrar valores e interesses compartilhados por meio da gestão democrática e do engajamento dos cidadãos na gestão pública, motivados pelo interesse de alcançar objetivos comuns à coletividade.

No caso Brasil, reforça Castro (2004), um País que se diz democrático, não pode se limitar, apenas, a dispor das estruturas institucionais próprias das democracias, como a existência de mecanismos de representação política da população. É necessário também, segundo o autor, que na prática administrativa, o Estado se preocupe em usar a mesma filosofia democrática que orientou sua estruturação institucional, ou seja, os processos administrativos adotados

pelo Estado devem ser capazes de resguardar os valores democráticos que estão sendo adotados no País.

Além de surgir como uma crítica e alternativa ao modelo racional da administração pública, o novo serviço público busca superar a dicotomia entre política e administração, presente no modelo anterior. Para os defensores do novo serviço público, administração e política caminham juntas e uma limitação grave da administração pública gerencial é não enfatizar a dimensão política.

Ao analisar uma organização pública nos moldes tradicionais, que considera a dicotomia entre política e administração, Denhardt (2012) salienta que quem toma as decisões e quem as executa respectivamente, não permite aos servidores a parte que lhes cabe do poder de tomar decisões. O autor critica esta visão, já que considera isto um erro, pois os membros das organizações públicas carregam a responsabilidade especial de promover a democratização do processo político, além de simplesmente atuarem com eficiência.

Apesar de constituir um modelo do tipo ideal de administração pública, na prática o novo serviço público enfrenta alguns aspectos que dificultam a sua implantação efetiva. Além de ser um modelo recente, que ainda está sendo difundido e consolidado pelo mundo, no Brasil, particularmente, constitui um pensamento em construção, visto que as heranças autoritárias do modelo de dominação patrimonialista-burocrático que predominaram na administração pública por muitos anos ainda são visíveis nos dias atuais e são responsáveis pela formação de raízes antidemocráticas no País.

Salm e Menegasso (2012) afirmam que o novo serviço público é um modelo frágil porque não oferece estratégias para tornar eficiente a produção e a alocação do bem público, e propõe poucas ações para superar os problemas dos demais modelos. Para esta proposta lograr êxito, ou seja, ser exequível, os autores enfatizam que ainda faltam mecanismos de eficiência presentes nos demais modelos para torná-la eficaz. Portanto, concluem que, “para viabilizar a proposta do novo serviço público, é necessário que a sociedade seja politicamente articulada, nos moldes de uma sociedade multicêntrica, e que ela espelhe a multidimensionalidade humana”. (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 111).

Sob a ótica da teoria da delimitação dos sistemas sociais, a qual Salm e Menegasso (2009) utilizam para embasar seus pensamentos, o ser humano é um ser único porque só ele pode agir e analisar suas ações com liberdade. E também multidimensional, pois é, ao mesmo tempo, um animal político, social e econômico. A sociedade, por sua vez, de

acordo com esta teoria, é multicêntrica na qual o ser humano exerce a sua multidimensionalidade.

Assim, quando os modelos e propostas emergentes da administração pública são utilizados nos espaços que lhes são próprios, em uma sociedade multicêntrica e politicamente articulada, podem ser de valia para a administração pública, ressaltam Salm e Menegasso (2009). Entretanto, na maioria das vezes, segundo estes autores, os modelos são analisados isoladamente, apresentando uma série de restrições, já que partem do pressuposto de que o ser humano e a sociedade são unidimensionais.

A prática da administração pública na sociedade atual requer, de acordo com Salm e Menegasso (2009), múltiplas práticas e modelos, cada qual apropriado ao seu espaço na sociedade. Dessa forma, os atuais modelos e propostas de administração pública, abordados ao longo deste capítulo, “[...] podem vir a ser mais eficientes e eficazes, quando vistos de forma complementar, a partir de uma mesma base epistemológica que concebe a sociedade sob a perspectiva multicêntrica e politicamente articulada”. (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 110).

Neste sentido, o Quadro 6 – Perspectivas dos modelos de administração pública – apresenta os principais conceitos e elementos dos modelos de administração pública que foram apresentados no decorrer deste capítulo: a velha administração pública, também conhecida como administração pública burocrática, a nova administração pública ou administração pública gerencial, e, mais recente, o novo serviço público.

Quadro 6: Perspectivas dos modelos de administração pública

	Velha Administração Pública	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Principal teoria e fundamentos epistemológicos	Teoria política, social e comentário político aumentado pela ingênua/primária ciência social	Teoria Econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, variedade de modelos para incluir o conhecimento positivo, interpretativo e crítico
Racionalidade e modelos associados ao comportamento humano	Racionalidade sinóptica, limitada, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, “homem econômico”, ou o próprio interesse do tomador de decisão	Racionalidade estratégica, substantiva, testes múltiplos de racionalidade (político, econômico e organizacional)
Concepção – conceito de interesse público	Politicamente definido e expresso em lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resultado do diálogo sobre valores compartilhados
A quem os funcionários respondem	Clientes e eleitor	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	REMAR: designa e implementa políticas que focalizam um único objetivo politicamente definido	DIRIGIR: atua como catalisador para desencadear as forças de mercado	SERVIR: negocia e intermedia interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados
Estrutura organizacional adotada	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade de cima para baixo dentro das agências e controle de clientes	Organizações públicas descentralizadas com o controle primário dentro das agências	Estrutura colaborativa com liderança compartilhada internamente e externamente

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2000).

A partir do Quadro 6 - Perspectivas dos modelos de administração pública é possível perceber que a Velha Administração Pública possui como foco principal, a ampliação da competência e da racionalidade funcional na administração pública, conforme expõe Guerreiro Ramos (1983). O segundo modelo, a Nova Administração Pública, que substituiu a administração pública burocrática, trouxe para o serviço público práticas do setor privado baseadas na competição e com foco em resultados, o que também caracteriza uma racionalidade funcional/instrumental. Já, a abordagem do Novo Serviço Público emerge a partir de outra perspectiva, tendo como base teorias democráticas e de cidadania, no qual os indivíduos são considerados cidadãos e o governo tem o objetivo de servir os outros e de alcançar objetivos públicos.

A proposta do novo serviço público oferece um novo olhar à administração pública, resgatando os seus princípios básicos que são o interesse público e o bem comum da coletividade. Apesar de já existir práticas neste sentido, este modelo ainda enfrenta múltiplos desafios para se consolidar. O que percebemos, com base no Quadro 6, é a existência de práticas de diferentes modelos na administração pública atual e, no caso do Brasil, inclui-se, ainda, o patrimonialismo.

Assim, na mesma linha de Salm e Menegasso (2009), que afirmam que a administração pública requer múltiplas práticas e modelos, cada qual apropriado ao seu espaço na sociedade, ao considerar o contexto brasileiro, Zwick et al. (2012) salientam que a administração pública absorve elementos de vários modelos e experiências ao longo da história no Brasil e no exterior, tornando-se uma hibridização de diversos modelos de gestão, unindo características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo, bem como indícios de gestão social.

A gestão social, também conhecida como administração pública societal (PAES DE PAULA, 2005a), é um tema recente no campo da administração, que possui diversas afinidades com os princípios difundidos pela corrente do novo serviço público. Na perspectiva gerencial, ainda presente na administração pública, o mercado constitui o fator determinante das ações e o papel do Estado era mais restrito. Contudo, essa filosofia de mercado, fortemente capitalista, não consegue atender satisfatoriamente à sociedade. Assim, Guerreiro Ramos (1989) salienta que o mercado é um dos enclaves da sociedade e não o determinante. Para o autor, o determinante deve ser a sociedade e não o mercado. E a gestão social parte desta premissa de Guerreiro Ramos

(1989), ou seja, tem a sociedade como foco, trabalha a partir dela e será aprofundado na próxima seção 2.3 Gestão Social.

2.3 GESTÃO SOCIAL

A gestão social pode ser considerada um tema recente no campo da administração, visto que sua origem remonta a década de 90, com avanços conceituais, metodológicos e práticos já alcançados (CANÇADO, 2011).

Contudo, antes de aprofundar os conceitos teóricos da gestão social, faz-se necessário explanar, mesmo que de modo superficial, o contexto histórico e social da época que contribuíram para o seu surgimento.

2.3.1 O contexto histórico-social brasileiro e o surgimento da Gestão Social

A sociedade brasileira, inspirada na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), vem exigindo mudanças no modo como a sua relação ocorre com o Estado e a sociedade (TENÓRIO, 2012a). Conforme observado na administração pública gerencial, a sociedade era vista como um cliente ou consumidor tanto pelo setor privado como pelo setor público, porém, para o autor, a cidadania deseja voz ativa nas suas relações com esses setores, não só por meio da sociedade civil organizada, mas de modo próprio. A sociedade atual, conforme expõe Tenório (2012a), está ciente de que a democracia representativa já não é suficiente para atender os reclamos da sociedade e, tampouco, aceita o fato de o mercado ser o ente principal das relações.

De acordo com Castor (2004, p. 261), é necessário revisar profundamente “os mecanismos de funcionamento do Estado para permitir que o cidadão, isoladamente ou representado por organizações comunitárias, possa ser envolvido mais ativamente nos *processos de decisão do que fazer com os recursos públicos* e das prioridades a respeitar”.

A participação da população e das suas organizações nas decisões tomadas pelo Estado não pode ser confundida como uma democracia direta, plebiscitária e nem com a pulverização dos recursos em pequenas iniciativas locais ou de interesse particular de grupos ou comunidades específicas (CASTOR, 2004).

Na perspectiva gerencial, o mercado é o ente principal nas relações entre Estado, mercado e sociedade, e os cidadãos são

considerados consumidores dos serviços públicos. Araújo (2007) ressalta que, quando utilizamos o conceito de consumidor ou cliente, o indivíduo é colocado numa determinada posição de relacionamento de mercado, no qual os funcionários assumem o papel de atores independentes, mais preocupados com a eficiência da gestão e com questões financeiras do que com o interesse público. Já, quando utilizamos o conceito de cidadão, refere-se a um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel que compreende relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado (ARAÚJO, 2007).

Segundo Paes de Paula (2005a, p. 176), o modelo de gestão gerencialista não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política contemporânea pelo fato de “ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa”. Nesse sentido, Oliveira (2009) expõe que, na atualidade, nota-se, por meio de trabalhos acadêmicos, que a administração gerencialista não tem dado conta de suprir as necessidades da sociedade contemporânea, nem tampouco superar todos os desafios que surgem num ambiente de mudanças rápidas e demandas de uma sociedade cada vez mais exigente.

De acordo com Araújo (2007, p. 14), “a observação da realidade mostra que as formas burocráticas da administração pública, na sua generalidade, não estão aptas para dar respostas a novas situações e exigências de forma consentânea com a natureza das mesmas”.

As mudanças no comportamento da sociedade são responsáveis por uma nova ruptura de poder na relação entre Estado, mercado e sociedade. Está emergindo um novo paradigma na administração pública no qual a sociedade passa a ser produtora e coprodutora do serviço público. Desse modo, “as exigências são de que a sociedade, por meio de seus diferentes atores, dialogue e delibere no atendimento de suas carências, deixando de ser objeto e/ou recursos para ser sujeito do processo”. (TENÓRIO, 2012a, p. 2).

Após um grande período de crescente influência do Estado na sociedade, Araújo (2007) reforça que estamos presenciando ao reafirmar os direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado, revigorando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos.

No contexto brasileiro, de acordo com Paes de Paula (2005a), a vertente societal de reforma e gestão do Estado emergiu nos anos 80 quando surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizadora e autoritária de exercício do poder público. Foi na

elaboração da Constituinte que essa vertente atingiu seu ápice e o tema participação social ganhou destaque, visto que diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil (PAES DE PAULA, 2005a).

Para Tenório e Saraiva (2007), a relação do Estado com a sociedade brasileira modificou-se a partir dos anos 1970, fruto da maior participação da sociedade civil por meio de reclamos e proposições. Os autores enfatizam que o principal acontecimento que demonstrou esta mudança de relação na época foi a Constituinte de 1988, “quando grande parte da população brasileira se posicionou ante o Estado e os interesses econômicos, o que resultou na formulação de dispositivos constitucionais destinados a proteger o cidadão do mercado”. (TENÓRIO; SARAIVA, 2007, p. 126).

Apesar de sua heterogeneidade, Paes de Paula (2005a) elucida que o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do País, abrindo espaço para um novo paradigma reformista denominado como o Estado-novíssimo-movimento-social, rearticulando o Estado e a sociedade e combinando democracia representativa e participativa.

A partir disso, multiplicaram-se pelo País governos com propostas inovadoras de gestão pública, construídas principalmente nos governos das Frentes Populares e ampliava-se a inserção do campo dos movimentos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Consolidava-se, então, a visão que a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim, um projeto político, visão esta que orientou o discurso da vertente societal e foi absorvida por intelectuais de esquerda e por lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) que se opunham à vertente gerencial, a época (PAES DE PAULA, 2005a).

Essas lideranças defendiam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade consolidado por meio da defesa da esfera pública não-estatal, que, para Paes de Paula (2005a, p. 156), “[...] envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas”. Os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos e o orçamento participativo são experiências dos governos locais para a construção de novos canais de participação, reforça a referida autora.

Contudo, essas experiências, que se manifestaram de forma fragmentada ao longo dos anos 90, demandavam amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, a fim de inseri-los no âmbito do Governo Federal. Em 2002, com a vitória do candidato petista Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais, assume o poder a aliança popular-nacional, que se propôs a promover e difundir as virtudes políticas do campo dos movimentos e de resgatar a dimensão sociopolítica da gestão pública (PAES DE PAULA, 2005a).

A implementação de um novo modelo de desenvolvimento requer uma reestruturação do aparelho do Estado e também uma nova forma de geri-lo, o que constitui um desafio para a aliança popular-nacional e para os gestores públicos, pois apesar de existir manifestações inovadoras de gestão pública cultivadas pela vertente societal, o Estado ainda reproduz práticas gerencialistas (PAES DE PAULA, 2005a).

Neste sentido, Oliveira (2009) explica que a tradição política autoritária, oligárquica, patrimonialista e burocrática, que sempre dominaram a administração pública no Brasil, resultou em uma cultura na qual a participação na vida pública não é fato comum e fácil e na formação de raízes antidemocráticas. A noção de cidadania ainda carrega um peso de marginalização política e social vivida ao longo dos anos. Porém, esta situação vem sendo superada, ainda que de forma tímida, pelo desenvolvimento de uma contribuição teórica dentro de uma perspectiva de gestão pública que enfatiza a participação da sociedade, salienta a autora.

A gestão social é um tipo de gestão que privilegia a participação dos indivíduos, considerando-os sujeitos e não objetos de suas ações. Para Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 681), em síntese, “a gestão social é apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”.

Cançado (2011) diz que na bibliografia pesquisada não foram encontradas as origens da terminologia gestão social, sendo que considera os textos do professor Tenório a principal pista, pois, desde 1990, está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social, vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV).

De acordo com Tenório (2012), o seu primeiro contato com o termo gestão social foi em um texto de Giorgio Rovida (1985), que analisava a participação socialista na Guerra Civil espanhola. Mas, foi precisamente em 1992, no *Seminário Iberoamericano de Desarrollo de*

Profesores en Gerencia Social (Santa Cruz de La Sierra, Bolívia), que a expressão foi ouvida institucionalmente, salienta o autor. Na ocasião, o conceito foi tratado como referente a políticas públicas sociais e questões relativas ao terceiro setor, porém, naquele evento foram despertadas outras expectativas, fruto dos debates acontecidos (TENÓRIO, 2009). Em 1993 foi lançado o Livro *Pobreza: un tema impostergable - Nuevas respuestas a nivel mundial* compilado por Bernardo Kliksberg, sendo este, segundo Tenório (2009), provavelmente o primeiro texto latinoamericano que procurava tratar de forma sistematizada a Gestão Social. Neste livro, ressalta Tenório (2009), dois capítulos chamaram a atenção, pois a Gestão Social era entendida como gestão de políticas públicas sociais, o que ocasionou certa confusão com o significado do termo, que até hoje é interpretado por alguns, quase que, exclusivamente, como gestão de políticas e/ou programas sociais.

Em 1997, Tenório participou do *Curso de Directivos em Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*, promovido pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ampliando sua percepção acerca da Gestão Social. Neste curso, Tenório (2012) conseguiu aprofundar a distância entre a compreensão vigente de que a *gestão social* estaria vinculada exclusivamente à condução de políticas sociais compensatórias, fato este que o autor não concorda.

Assim, a partir de práticas e reflexões originadas nos anos precedentes, em 1998, Tenório publicou na Revista de Administração Pública o artigo “Gestão social: uma perspectiva conceitual”, que para Cançado (2011) foi, provavelmente, o primeiro texto nacional que trata, especificamente, da temática da Gestão Social.

No entendimento de Tenório (2008a, p. 40), a gestão social é um

processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

A construção desse entendimento por Tenório (2008a) tem a ver, inicialmente, com estudos orientados a partir da discussão dos pares de

palavras-categoria: Estado-sociedade e capital-trabalho. De acordo com o autor supracitado, em uma nova configuração, essa relação é apresentada de forma invertida: sociedade-Estado e trabalho-capital. Tais mudanças de posição promovem uma alteração fundamental na medida em que pretende sinalizar que a sociedade e o trabalho devem ser os protagonistas desta relação dado que, historicamente, tem sido o contrário. Esta inversão objetiva enfatizar o papel da sociedade civil e do trabalho nesta interação (TENÓRIO, 2008a).

Ampliando a discussão, o autor acrescentou outro par de palavras-categoria: sociedade-capital, que tem a ver com os processos de interação que a sociedade civil organizada com o primeiro setor (Estado) e o segundo setor (capital), na qual também a sociedade civil deve ser a protagonista (TENÓRIO, 2008a).

França Filho (2008) afirma que na gestão social inverte-se a lógica da relação entre o econômico e o social, onde o primeiro deixa de ser uma prioridade e acrescenta-se ainda a importância do aspecto político, redefinindo a relação entre a economia e política, numa perspectiva de reconciliação entre o econômico e o social.

Contudo, a gestão social, comumente é associada às políticas sociais compensatórias de combate a carências sociais ou assistencialismo, o que demonstra que o termo ainda não está internalizado e maturado o suficiente pela maioria das pessoas. Este fato pode ser confirmado quando Tenório (2008a) afirma que ao invés de ser considerada como discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo, o tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado a gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental.

França Filho (2008) também adverte que, nos últimos anos, o termo gestão social tem sido usado frequentemente para identificar diversas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas, sobretudo, de organizações não-governamentais, associações, bem como, vem sendo utilizada por algumas iniciativas do setor privado relacionadas à noção de cidadania e ações de responsabilidade social corporativa. Este fato, alerta o autor, indica uma certa banalização do termo, ou seja, “o termo tem se prestado às mais variadas interpretações e carece de maior precisão conceitual. Como num passe de mágica, o universo das práticas sociais ganha um novo contorno para ilustrá-lo. Tudo que não é gestão tradicional passa, então, a ser visto como gestão social”. (FRANÇA FILHO, 2008, p. 27).

Entretanto, essa insuficiência ou talvez imaturidade na compreensão do que seria realmente a gestão social se deve ao fato de ser um termo recente, uma vez que o campo de conhecimento ainda está em construção e evolução, e até certo ponto um termo inovador na área da administração. Neste contexto de construção do campo da Gestão Social, Cançado (2011) elucida que começam a surgir centros de pesquisa e eventos que se dedicam ao estudo da temática, o que vem fortalecendo o campo.

2.3.2 Gestão Social: contexto bibliográfico

O processo de construção conceitual de gestão social, segundo Tenório (2009), se daria por meio de um processo de aprendizado dialético negativo², sem pretensão de síntese conceitual, já que o tema ainda carece de debates que o consolidem como um processo de gestão capaz de transcender aquele demarcado apenas pelo mercado, conhecido como gestão estratégica. Este novo marco conceitual da gestão social “tem a pretensão tão somente de enfatizar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado”. (TENÓRIO, 2009, p. 61).

Gondim, Fischer e Melo (2006) ressaltam que a gestão social é um avanço em relação à gestão tradicional e tecnocrática, especialmente pela racionalidade que lhe dá suporte, que não está a serviço apenas de interesses econômicos, que atendem a poucos, mas a interesses sociais e do bem comum, que atendem a muitos.

Fischer (2006) aborda o conceito de gestão social como gestão do desenvolvimento, que ocorre no âmbito público e privado, entre as organizações do Estado, mercado e sociedade civil, e que possuem como finalidades precípua o desenvolvimento social. “O

² De acordo com Tenório (2012a), falar em gestão social remete à teoria da dialética negativa de Theodor W. Adorno, a qual considera que os conceitos formulados são representações que se aproximam da identificação daquilo que se pretende explicar em dado momento, uma vez que a contradição faz parte do pensar dialético. A lógica da dialética negativa, segundo Adorno (2009, p. 127), é a lógica da desagregação “da figura construída e objetivada dos conceitos que o sujeito cognoscente possui de início em face de si mesmo. A identidade dessa figura com o sujeito é a não-verdade”. O autor ainda reforça que “se a dialética negativa reclama a autorreflexão do pensamento, então isso implica manifestadamente que o pensamento também precisa, para ser verdadeiro, [...], pensar contra si mesmo”. (ADORNO, 2009, p. 302).

desenvolvimento pode ser entendido como uma série de processos articulados de recursos e poderes individuais e coletivos nos territórios, voltados para sua melhoria econômica e social”, concretizando-se como desenvolvimento local, integrado e sustentável. (FISCHER, 2006, p. 36).

Com base neste entendimento, a autora relaciona o campo da gestão social com o conceito de interorganizações, que consiste em organizações que trabalham juntas ou interorganizadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, integradas. A associação se faz pela complementaridade das organizações, ou seja, pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado (FISCHER, 2006).

Para Fischer et al. (2006, p. 796), “a gestão adjetivada como social orienta-se para a mudança e pela mudança, seja de microunidades organizacionais, seja de organizações com alto grau de hibridização, como são as interorganizações atuantes em espaços territoriais micro ou macroescalares”. Além disso, ao tratar de gestão social, os autores afirmam que existe articulação entre liderança e *management*, eficácia, eficiência e efetividade social.

Sendo assim, um dos desafios do campo da gestão social, abordado tanto por Fischer et al. (2006) e Gondim, Fischer e Melo (2006) é a qualificação dos gestores sociais, pois além das competências básicas de gestão, devem possuir competências específicas.

Em síntese, Gondim, Fischer e Melo (2006, p. 4) entendem como sendo gestão social

um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (agir comunicativo), que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental (com relação a fins) e a racionalidade substantiva (com relação a valores), para alcançar, enfim, um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo.

Boullosa e Schommer (2008), ao considerar a origem da gestão social e as diferentes interpretações e aplicações que emergiram à época, concluíram que o termo se institucionalizou precocemente, o que resultou na perda do seu caráter de processo de inovação em favor de uma nova interpretação que a considera um produto inovador. Para as

referidas autoras, na sua origem, a característica da gestão social era a inexistência de enfoques prescritivos, e além disso, afirmam que “o foco não estava nas *partes*, mas na *interação entre as partes*, não na *finalidade*, sim na *interação entre finalidades*, definindo o caráter identitário meta-interacional das experiências”. (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 75).

No processo de sua definição, Boullosa e Schommer (2008, p. 76) elucidam que a gestão social passa a ser confrontada com a necessidade de modelizar-se, o que implica na assunção de duas novas tensões: “a dificuldade em definir tal construto, pois sua maior utilidade foi, paradoxalmente, a elasticidade e imprecisão dos seus limites; e a assunção da gestão social como episódio mais eloquente de processo de inovação que interessa a todo o âmbito das políticas sociais no Brasil”.

Assim, num processo de uniformização e institucionalização, Boullosa e Schommer (2008) apresentam quatro momentos evolutivos da Gestão Social. No primeiro momento, diferentes e dispersas experiências de gestão mostram a possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas, negando modelos hierarquizados, burocráticos e centralizados. No segundo momento, algumas experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas por suas características inovadoras, sendo que os seus participantes identificam pontos em comum, iniciando a articulação de práticas antes dispersas. No momento seguinte, elementos e léxicos comuns dessas experiências são percebidos como características identificadas como um modo de gerir problemas, o qual é elevado à categoria de *campo de gestão particular*, que passa a ser denominado *Gestão Social*, um termo ainda com forte presença de outras terminologias de gerenciamento (Gestão Participativa, Gestão Socialmente responsável, etc.) ou em campos nos quais a gestão é exercida. Assim, neste estágio, surgem projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação em Gestão Social, tornando-se, então, uma opção de carreira. Já no quarto e último momento, a Gestão Social alcança certo grau de institucionalização e de modelização, contudo, as autoras ressaltam que antes de identificar as diferenças em relação aos outros modos de gerir, a gestão social abre mão de parte de seu potencial de inovação (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

Já na visão de Carvalho (2001), a gestão social refere-se à gestão das ações sociais públicas e, na realidade, constitui a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Fazendo uma breve descrição do contexto político e social, a autora salienta que foi neste século que as necessidades e demandas dos cidadãos foram reconhecidas como

legítimas, tornando-se direitos. Além disso, a autora também reforça que “as prioridades contempladas pelas políticas públicas são formuladas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil”. (CARVALHO, 2001, p. 14).

No campo social, segundo Carvalho (2001), o chamado terceiro setor, formado pelas organizações sem fins lucrativos, vem ganhando força e destaque nos últimos anos e também possui atributos bastante valorizados na gestão social, que na percepção da referida autora são: a capacidade de articular iniciativas múltiplas, revitalizando o envolvimento voluntário da sociedade civil; a capacidade de estabelecer parceria com o Estado na gestão de políticas e programas públicos; e a capacidade de estabelecer redes locais, nacionais ou mundiais.

Desta forma, com a consciência de que as políticas não são suficientes, Carvalho (2001) afirma que a gestão da política social está ancorada numa parceria entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada e num valor social, a solidariedade, tendo as seguintes premissas e estratégias subjacentes:

- a) o direito social; repúdio ao clientelismo e valorização de uma pedagogia emancipatória. “Potencializa talentos, desenvolve a autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar inclusão social”;
- b) um novo equilíbrio entre universal e focal; objetiva buscar respostas às demandas das minorias e às questões mais universais, como a luta contra a pobreza;
- c) transparência nas decisões; na ação pública, na negociação e na participação, transparência seria a base da ética;
- d) avaliação; espera-se controles menos burocráticos e mais eficiência, eficácia e efetividade. (CARVALHO, 2001, p. 16).

Concluindo a sua concepção sobre o que seria gestão social, Carvalho (2001) diz que ela precisa ser estratégica no sentido de sua operacionalização na medida em que tem o compromisso de assegurar aos cidadãos, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas da sociedade.

Nesta mesma linha de pensamento de Carvalho (2001), Dowbor (1999) considera que as parcerias, as redes e a descentralização são formas para operacionalizar a gestão social, salientando, ainda, que o

social constitui uma dimensão de todas as outras atividades. Contudo, Dowbor (1999, p. 12) salienta que a gestão social trata-se de um universo em construção, visto que

as tendências recentes da gestão social nos obrigam a repensar formas de organização social, a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social, a desenvolver pesquisas cruzando as diversas disciplinas, a escutar de forma sistemática os atores estatais, empresariais e comunitários.

França Filho (2008, p. 29) considera dois níveis de análise ou de percepção da gestão social: “de um lado, aquele que a identifica como uma problemática de sociedade (nível societário), do outro, aquele que a associa a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional)”.

A gestão social, considerada como uma problemática de sociedade, diz respeito à gestão das demandas e necessidades do social e por meio dessa interpretação, ela acaba sendo confundida com a própria ideia de gestão pública, já que é função do Estado suprir as demandas e necessidades do social por meio de suas políticas públicas (FRANÇA FILHO, 2008). Porém, esta função nunca significou exclusividade do Estado, embora possa parecer desta maneira. Desse modo, França Filho (2008, p. 30) explica que o termo gestão social vem sugerir que, para além do Estado, “[...] a gestão das demandas e necessidades do social pode se dar via própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo”.

Quando considerada uma modalidade específica de gestão, a gestão social pode ser pensada também como modo de orientação para uma ação organizacional, afirma França Filho (2008). Portanto, ela diz respeito “a 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).

Dessa forma, a gestão social poderia ser concebida por meio de dois enfoques diferentes: o primeiro em um plano de abrangência macro, nível societário, e o segundo num enfoque mais micro, no nível organizacional, âmbito no qual a gestão social pode ser pensada como modo de orientação para uma ação organizacional (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Além de considerar a gestão social em dois níveis, França Filho (2008) diz que ela seria uma alternativa de gestão, um tipo-ideal, que se diferencia da gestão privada ou estratégica bem como da gestão pública. Na gestão privada ou estratégica prevalece a chamada racionalidade instrumental, técnica ou funcional de Guerreiro Ramos (1989), enquanto que o social, o político, o cultural e o ecológico ficam subordinados ou reféns do econômico. Neste modo de gestão, a finalidade econômica-mercantil da ação organizacional condiciona sua racionalidade intrínseca, baseada num cálculo utilitário de consequências, e nesta lógica, “[...] todos os meios necessários devem ser arregimentados para a consecução dos fins econômicos definidos numa base técnica e funcional segundo os parâmetros clássicos de uma relação custo-benefício”. (FRANÇA FILHO, 2008, p. 31).

A gestão pública, que diz respeito ao modo de gestão praticado pelas instituições públicas de Estado, tanto na esfera federal, estadual e municipal, distingue-se da gestão estratégica quanto à natureza dos objetivos perseguidos, uma vez que a finalidade da ação do Estado é o chamado bem comum. Entretanto, o autor ressalta que, na prática, a gestão pública aproxima-se da privada em relação ao seu modo de operacionalização, que se baseia numa lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica (FRANÇA FILHO, 2008).

Já a gestão social, de acordo com França Filho (2008), corresponde a um modo de gestão próprio que se distingue tanto do modo de gestão da iniciativa privada quanto daquele praticado pelo Estado, uma vez que não atua determinado pelo mercado, constituindo um espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto, uma esfera pública de ação que não é estatal. Nas organizações orientadas por este modo de gestão, os objetivos são, sobretudo, não econômicos, sendo que este aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais, políticos ou ecológicos. Em face disto, 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).

Tenório (2008b), ao construir um pensamento próprio sobre gestão social, também evidencia as diferenças entre a gestão social e a gestão estratégica, aprofundando-se nesta temática. Baseado no pensamento crítico frankfurtiano da Escola de Frankfurt e no santoamarense de Guerreiro Ramos, no qual o mercado é apenas um dos enclaves da sociedade, da totalidade, e não o seu determinante, Tenório

(2009) elucida que a gestão social atua sob uma perspectiva na qual o determinante das ações deve ser a sociedade e não o mercado.

Além de considerar a perspectiva teórico-crítica da Escola de Frankfurt para a definição do conceito de gestão social, Tenório (2008b) se baseou no pensamento habermasiano de racionalidade comunicativa e esfera pública, o qual também criticava a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem.

Segundo Habermas (2003, p. 165) o agir comunicativo ocorre “[...] quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um *acordo* existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas”. Ao contrário do modelo estratégico da ação, no qual a ação dos sujeitos depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganho egocêntricos e está orientada para o sucesso, a ação comunicativa baseia-se no modelo do agir orientado para o entendimento mútuo, visando um acordo alcançado comunicativamente (HABERMAS, 2003).

Assim, Tenório (2008c) afirma que a ação comunicativa constitui-se numa ação racional voltada para o entendimento, ao contrário da ação instrumental/estratégica, que é a ação racional voltada para o êxito. A esfera pública, por sua vez, constitui o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO, 2008a).

Ainda sobre o agir comunicativo, Habermas (2003, p. 165) saliente que

os processos de entendimento mútuo visam um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento. O acordo não pode ser imposto à outra parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações: o que manifestamente advém graças a uma intervenção externa não pode ser tido na conta de um acordo. Este assenta-se sempre em convicções comuns. A formação de convicções pode ser analisada segundo o modelo das tomadas de posição em face de uma oferta de ato de fala. O ato de fala de um só terá êxito se o outro aceitar a oferta nele contida, tomando posição afirmativamente, nem que seja de maneira implícita, em face de uma pretensão de validade em princípio criticável.

Com base nestes entendimentos, Tenório, então, demarca explicitamente as diferenças entre as formas de gestão estratégica e gestão social.

De acordo com Tenório (1998, p. 124), 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). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático, entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas.

A tecnocracia é um fenômeno elitista que resulta da racionalidade instrumental sobre o Estado ou organização, e por utilizar a ação gerencial do tipo monológica, que inibe a ideia de associação de indivíduos livres e iguais, ela é autoritária. A tecnoburocracia torna-se antidemocrática na gestão estatal, na medida em que não valoriza o exercício da cidadania nos processos das políticas públicas, e na gestão empresarial, quando deixa de estimular a participação do trabalhador no processo decisório da empresa (TENÓRIO, 2008b).

Nesse sentido, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica “na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.” (TENÓRIO, 1998, p. 126).

Ao se basear numa ação dialógica e participativa, a gestão social desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. Assim, conforme expõe Tenório (2008b), em uma ação social, a verdade só existe se todos os participantes admitem sua validade, isto é, verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica e da apreciação intersubjetiva dos participantes.

Dessa forma, percebe-se que Tenório (2008b) busca apoio na racionalidade comunicativa de Habermas (2003) para se contrapor à racionalidade instrumental da gestão estratégica, destacando que a evolução social é conquistada à luz da ampliação da capacidade dos homens em dialogar, ampliando a sua intersubjetividade. O agir intersubjetivo, então, superaria o agir estratégico.

Assim, a ação comunicativa estaria na base da gestão social, e, segundo Gondim, Fischer e Melo (2006) ela se efetivaria na articulação de valores, na elaboração de normas e no seu questionamento pelos atores em interação social. Para estes autores,

a diferença entre o *agir comunicativo* e o *agir estratégico* residiria no fato de o primeiro buscar o consenso intersubjetivo fruto da atuação dos diversos atores, enquanto o segundo almeja tão somente a adesão, pois uma vez que os objetivos estariam previamente definidos, os demais atores seriam meros coadjuvantes na cena social. (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006, p. 3).

Na gestão estratégica a linguagem é utilizada apenas como meio para transmitir informações, ao contrário da gestão social, onde a linguagem atua como uma fonte de integração social. 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).

A gestão estratégica, segundo Tenório (2008a), atua determinada pelo mercado, e é um processo de gestão que prima pela competição, no qual o concorrente deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Já a gestão social, contrariamente, é determinada pela solidariedade, sendo, portanto, um processo de gestão que deve primar pela concordância, no qual o outro deve ser incluído e a solidariedade é o seu motivo. Em suma, enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo (o indivíduo), na gestão social deve sobressair o diálogo (o coletivo).

Dessa forma, essas diferenças evidenciam que a gestão social é uma modalidade específica de gestão contrária ao modelo vigente da gestão estratégica. Porém, as dificuldades existentes para colocá-la em prática, o que confirma a insuficiência na compreensão do termo gestão social, fizeram com que Tenório (2012a) realizasse uma avaliação crítica do entendimento do seu significado, resultando em três suposições norteadoras, a saber:

(1) O conceito é subserviente à realidade não republicana brasileira: o Brasil, apesar de ser intitulado como República Federativa, não passa de uma referência constitucional, pois ainda não é uma sociedade republicana de fato. A sociedade capitalista atual, ainda é centrada no mercado e o sistema de valores desta sociedade preconizam a exclusão e a competição, não a inclusão social, a solidariedade, enfim, práticas republicanas. O Brasil não possui uma cultura decisória voltada para o bem comum, sendo que os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos e o bem público é confundido com o bem privado, fruto do personalismo e do patrimonialismo ainda presentes na administração pública. Todas essas práticas dificultam e/ou inviabilizam a gestão social (TENÓRIO, 2012a). (2) O conceito é uma utopia dada a sua pretensão antinômica ao de gestão estratégica: a gestão social é antinômica (contraditória) à gestão estratégica, pois não está norteada por pressupostos instrumentais, e pode ser considerada uma utopia na medida em que não compartilha com os pressupostos vigentes que estão baseados na hegemonia da racionalidade instrumental/utilitária. Neste tipo de gestão, a sociedade deve ser o determinante da análise, o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república, o norte (TENÓRIO, 2012a). (3) É um não conceito, uma mediação entre a consciência e a realidade, remetendo, assim, à dialética negativa de Adorno (2009): Segundo Tenório (2012a, p. 32), “pensar o conceito de gestão social é negá-lo, é pensar o não idêntico uma vez que a dialética negativa não reconhece nada em primeiro ou em último lugar. A identidade é qualificada por meio do não idêntico, da negação do finito, diverso e singular”. O conhecimento científico oculta, tendencialmente, o singular e o individual, dessa forma, o não idêntico se mantém negativo e contra toda pretensão de identidade, portanto, o conceito de gestão social não está presente na realidade. “Esta não representatividade é o que constitui a substância da gestão social na medida em que permanece dispersa e incerta nas suas pretensões”. (TENÓRIO, 2012a, p. 33).

Com base nestes aspectos teóricos relacionados à gestão social, Pimentel e Pimentel (2010) elaboraram o Quadro 7 - Tipos de gestão e suas características a seguir, com características tipificadas que expõem as diferenças entre os três tipos de gestão: a gestão privada (estratégica), a gestão pública e a gestão social por meio de 9 (nove) categorias centrais:

Quadro 7: Tipos de gestão e suas características

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

Fonte: Pimentel; Pimentel (2010, p. 8).

A partir da análise das categorias apresentadas no Quadro 7 – Tipos de gestão e suas características – os autores extraíram 7 (sete)

princípios, cada um relacionado a uma das categorias pesquisadas, os quais servem como fundamento da gestão social. Contudo, Pimentel e Pimentel (2010) ressaltam que não foi possível extrair claramente um princípio das duas últimas categorias de análise (Esfera e Autonomia e Poder), pois elas apresentaram divergências conceituais.

Assim, os sete princípios sobre gestão social, elencados por Pimentel e Pimentel (2010, p. 13) são:

- a) A gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público;
- b) A orientação de valor da gestão social é o interesse público;
- c) A gestão social deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo, enquanto busca atender às necessidades do dado sistema social;
- d) A gestão social envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço;
- e) A gestão social é um processo participativo, dialógico, consensual;
- f) A gestão social se materializa pela deliberação coletiva alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre; e,
- g) As parcerias e redes intersetoriais, tanto práticas como de conhecimentos, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

Percebe-se, então, que a gestão social é uma modalidade de gestão que, diferente das gestões estratégica e pública, pressupõe um processo dialógico, interativo entre os atores envolvidos com a ação, o que implica na realização da cidadania deliberativa, que ocorre por meio da participação das pessoas envolvidas como sujeitos do processo decisório.

Ao realizar esta contextualização conceitual a respeito da temática gestão social, faz-se necessário também evidenciar algumas críticas realizadas ao conceito, até porque este é um tema inacabado. No III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – III ENAPEGS, realizado na cidade de Petrolina, no ano de 2009, Cançado, Tenório e Pereira (2011) relatam que o professor José Antônio Gomes de Pinho (2009) proferiu uma palestra onde fez uma crítica contundente

à construção do conceito de gestão social e às possibilidades da cidadania deliberativa.

A primeira crítica de Pinho (2009) refere-se à denominação do próprio termo gestão social que não representa tudo aquilo a que se propõe. A essência da gestão social visa promover mudanças tão significativas que a expressão gestão social seria muito pequena para promover o que o conceito sugere. Pinho (2009) propõe o termo “gestão emancipadora” como sendo mais apropriado, na medida em que visa a emancipação das classes subordinadas. A segunda crítica está ligada à primeira e diz respeito à incapacidade deste modelo em ferir, ou sequer arranhar o modelo hegemônico de poder que predomina na sociedade brasileira.

A gestão social está ancorada na democracia deliberativa, sendo que a participação popular se torna vital neste processo. É com base nisso que Pinho (2009) faz a sua terceira crítica à gestão social, pois acredita na impossibilidade e inviabilidade desta alternativa às condições estruturais da formação social brasileira onde não se identifica uma sociedade civil vigorosa e ativa, tanto pelo peso da trajetória histórica da nossa formação quanto por características da própria sociedade civil.

Pinho (2009) considera a participação como seminal para apresentar a gestão social, porém ressalta a dificuldade em implantar e fazer funcionar um modelo de democracia participativa num País como o Brasil, que é marcado por fortes desigualdades sociais desde a sua origem.

Em função deste contexto brasileiro, Pinho (2009) entende a questão da educação como chave fundamental para viabilizar a participação. A situação do Brasil, segundo o autor, ainda apresenta elevados índices de analfabetismo e analfabetismo funcional que dificultam a compreensão de processos complexos de discussão e debate, o que inviabiliza a tão sonhada participação popular. “Se existe alguma participação essencial, esta reside na participação, no saber, não desmerecendo o saber popular, mas consciente de que a entrada no mundo moderno e contemporâneo exige uma série de conhecimentos básicos e amplos, sem os quais o cidadão (ou candidato a) fica à margem”. (PINHO, 2009, p. 48).

Porém, como a gestão social é um tema em construção, Cançado, Tenório e Pereira (2011) argumentam que estas críticas de Pinho (2009), assim como outras existentes, podem ser interpretadas como um incentivo para o aprimoramento do tema e também para preencher os

vazios teóricos e estruturais que o campo ainda possui e vem trabalhando.

Após apresentar a conceituação de gestão social na visão dos principais autores da área, bem como algumas críticas ao tema, faz-se necessário compreender os conceitos de cidadania deliberativa e participação, visto que o processo decisório na concepção da gestão social refere-se a um processo intersubjetivo e dialógico, onde todos têm direito à fala, o que nos remete a esses conceitos.

2.3.3 Cidadania Deliberativa, Participação e o Processo Decisório

A cidadania deliberativa constitui uma nova forma de articulação que permite aos indivíduos indagar a decisão unilateral do poder administrativo. Não é apenas a prática cidadã manifestada por meio de votações periódicas, mas é “ação direta dentro de espaços públicos democraticamente compostos que desenvolveriam as suas atividades em interação com os poderes públicos constituídos”. (TENÓRIO, 2012b, p. 29).

A prática da cidadania deliberativa, ainda segundo o autor, ocorre por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos que apontam direções que, de modo implícito ou explícito, atendem aos direitos: civil – na medida em que o diálogo favorece a liberdade individual; político – pois possibilita a participação na decisão; e social – visto que contribui para o bem comum. Assim, “a cidadania deliberativa é aquela validada a partir de esferas públicas em que todos os interessados argumentam, orientados pelo fundamento da inclusão”. (TENÓRIO, 2012b, p. 22).

Com base na percepção habermasiana, Tenório et al. (2008, p. 3) afirma que “a esfera pública é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo” e, além disso, constitui essencialmente “uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo”. A sociedade civil, por sua vez, é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática, pois está apoiada no mundo da vida, refletindo os problemas e demandas do cidadão, e apresenta um menor grau de influência pela lógica instrumental (TENÓRIO et al., 2008).

Assim, de acordo com o autor, “os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil* são complementares na medida em que o primeiro envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinados

espaços sociais da segunda (associações, ONG's, conselhos, movimentos sociais, etc.)” (TENÓRIO et al., 2008, p. 4).

A principal característica de uma esfera pública, de acordo com Tenório (2012b, p. 22), “é a busca de soluções por meio da concordância dos diferentes atores partícipes do processo decisório”.

Sob esta perspectiva, Tenório (2008a; 2008b) afirma que a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado, essencialmente, no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes envolvidas.

Por meio de esferas públicas, Tenório (2012) defende que a prática da cidadania deliberativa pode contribuir para evitar a manutenção da divisão da sociedade entre subordinados e superiores. Assim, o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação.

Para Tenório et al. (2008, p. 6), “o desenvolvimento local com cidadania implica, substantivamente, que o processo deliberativo na esfera pública ocorra de modo a consagrar a que a sociedade civil, Estado e economia, estejam presentes de forma ativa no processo, na medida em que o ato de participar vai além do ato de votar”.

Neste contexto, Tenório et al. (2008, p. 15) reforçam que

a cidadania deliberativa deve ser entendida como uma ação política deliberativa onde o indivíduo deve participar de um procedimento democrático decidindo seu destino social como pessoa humana. [...]. O cidadão deve ser democraticamente ativo, ou seja, o indivíduo influi na transformação de sua própria situação no âmbito que vive e atua. Assim, a concepção deliberativa se apoia nas condições de comunicação e defende a necessidade de uma ação gerencial voltada para o entendimento. O consenso é alcançado coletivamente. Ou seja, a cidadania resulta da igualdade política e decisória.

Em linhas gerais, cidadania deliberativa de orientação habermasiana “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”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 3).

Partindo deste conceito de cidadania deliberativa e relacionando-o com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) e presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007) e Parés e Castellà (2008), Tenório et al. (2008) definiram as categorias e indicadores por meio dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos, apresentadas no Quadro 8 - Cidadania deliberativa: critérios de análise.

Quadro 8: Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes</p>
	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p>
	<p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p>
	<p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p>
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade</p>

	de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Elaborado a partir de Tenório (2007), Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008).

Esses critérios podem contribuir para a avaliação de diversas modalidades de ações de cidadania deliberativa e para compreender um pouco sobre a legitimidade e a representação nos modos de participação democráticos (TENÓRIO et al., 2008).

Na gestão social, de acordo com Pimentel e Pimentel (2010, p. 12), “o processo decisório é descentralizado e a participação e o diálogo sem coerção são determinantes para a construção do consenso coletivo”, diferente da gestão estratégica, no qual o processo decisório é centralizado na figura do gestor.

A participação, na visão de Demo (2001), constitui um processo de constante vir-a-ser, inacabada, que trata da autopromoção e de uma conquista processual. Em suma, participar é associar-se, e “associar-se significa potencializar a competência humana democrática, realizando a regra da maioria, que deveria prevalecer. [...] representa o direito dos direitos, porque é ele que funda a proposta da organização em torno do bem comum”. (DEMO, 2001, p. 22)

Dado que atuamos sobre relações sociais, o entendimento de Tenório e Rozenberg (1997) é de que a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, pois mesmo sem desejar somos levados a participar de grupos e atividades ao longo da vida. Este fato, de acordo com os autores,

revela a necessidade que os indivíduos têm de se associar na busca de objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada. A participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público. (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Numa relação social, que se diz participativa, por mais que haja diferentes graus de escolaridade entre os participantes, o conhecimento produzido por cada membro, de acordo com a sua experiência, é convergente e integrado aos demais. Este fato reforça que “[...] participar

é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, [...] é uma prática social”. (TENÓRIO, 2008a, p.49).

Ao referir-se à expressão participação, Bordenave (1994, p. 22) afirma que “a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte [...]”. O autor ainda explica que a participação pode ser entendida de diferentes maneiras na medida em que pode ser um modo de participação imposta ou uma participação voluntária, que se dá por meio de um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos, como por exemplo, as cooperativas. Neste caso, a participação tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas na tomada de decisões (BORDENAVE, 1994).

Ressalta Tenório (2012b, p. 33) “o cidadão não é somente aquele que participa dos destinos da sua sociedade, do seu local, por meio de processos representativos (eleições) periodicamente praticados, mas, também, por meio de ações deliberativas que possibilitem o alcance do *bem comum*”.

As decisões tomadas com base no entendimento e no diálogo entre as pessoas caracterizam um processo transparente, visto que a linguagem é acessível a todos os participantes. Dessa forma, decorrente da participação efetiva no processo decisório tem-se o amadurecimento dos atores envolvidos e como resultado, a emancipação do homem. (CANÇADO; PEREIRA, 2010).

Desse modo, a gestão social, segundo Tenório (2008a, p. 54), pode ser entendida “como o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico”.

O autor ainda reforça que seria um processo decisório no qual o outro está presente em ato intersubjetivo, ou seja, o ser social trabalhado a partir da interação com outras pessoas, o eu interagindo com o tu, portanto, o nós (TENÓRIO, 2012a). Sob esta relação não caberia uma conexão instrumental, mas uma conexão cooperada e negociada entre os participantes envolvidos na ação, assim,

a relação seria sujeito/sujeito e não sujeito-objeto, tampouco objeto-objeto, como naquelas interpretações em que o ser humano é um recurso, um produto com prazo de validade; o contribuinte um número, o eleitor um número de inscrição, onde o fetiche da mercadoria a todos

unidimensionaliza. Sob esta perspectiva de desdém a uma utopia, a possibilidade cidadã transforma-se em capital – humano, intelectual e quejandos. A ilusão cogitada por um significado de uma gestão compartilhada, de uma cidadania ativa, é aquela universalmente desejada e amparada pelos substantivos liberdade, igualdade e solidariedade. (TENÓRIO, 2012a, p. 29).

Desta forma, ao ser um processo intersubjetivo e dialógico, a gestão social considera o indivíduo como sujeito ativo que participa do processo decisório.

A gestão social se aproxima de “um processo onde a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório”. (TENÓRIO; SARAIVA, 2007, p. 128).

Para Paes de Paula (2005a), a vertente societal enfatiza a participação social, porém a estrutura e características da vertente gerencial ainda estão presentes na administração pública brasileira, o que dificulta uma efetiva participação social. O desafio atual, segundo a autora, está na elaboração de novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas e viabilizem maior participação dos cidadãos na gestão pública.

Embora a gestão social seja um tema recente que vem pouco a pouco se consolidando, mesmo que seja em práticas isoladas, a administração pública brasileira ainda carece de profissionais que pensam não somente por meio da racionalidade instrumental, mas que sejam promotores de um bem-estar fundamentado na justiça social e não apenas em conformidade com o mercado (TENÓRIO, 2012a).

Diante deste fato, a seção seguinte abordará algumas características da administração pública brasileira, que evidenciam, ainda, os traços da administração pública gerencial, bem como a prática de ações baseadas na gestão social.

2.3.4 Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social

A gestão pública apresenta algumas experiências inovadoras cultivadas pela vertente societal, como os orçamentos participativos que vêm sendo adotados em alguns municípios brasileiros, como por exemplo, a cidade de Porto Alegre (CASTOR, 2004).

O orçamento participativo, segundo Castor (2004), funciona como mecanismo pelo qual a comunidade e seus membros têm a chance concreta e periódica de discutir as proposições orçamentárias dos governos antes que elas se transformem em projetos de lei e sejam enviadas para apreciação dos órgãos legislativos.

Em Porto Alegre, mesmo o orçamento participativo sendo uma experiência consolidada, não escapa de problemas relacionados aos processos de participação e a indagações a respeito da representatividade das decisões. Além disso, estudos revelam que em muitas regiões que adotam essa prática a participação comunitária é baixa e repetitiva (CASTOR, 2004), fato que comprova que na sociedade brasileira, a participação na vida pública não é fato comum e fácil.

Apesar das dificuldades, “o aumento da participação popular no processo alocativo do Estado é uma prioridade absoluta”, reforça Castor (2004, p. 263), mesmo porque, conforme elucida Paes de Paula (2005a), o Estado ainda reproduz as práticas gerencialistas, no qual os gestores colocam seus interesses particulares acima do interesse público.

A referida autora fez uma comparação entre os dois modelos de gestão pública (administração pública gerencial e administração pública societal), evidenciando limites e pontos positivos de cada um. Para isto, a autora examinou esses modelos a partir de três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

- 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. (PAES DE PAULA, 2005b, p. 40).

Com base neste entendimento, Paes de Paula (2005a) concluiu que, na vertente gerencial, a ênfase está, principalmente, nas dimensões econômico-financeira e institucional-administração, ao passo que, na vertente societal, a ênfase recai na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial se baseia nas recomendações do gerencialismo para reorganizar o aparelho de Estado e reestruturá-lo, focando as questões administrativas. Já, a vertente societal enfatiza a participação social e “procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão”. (PAES DE PAULA, 2005a, p. 174).

Segundo Paes de Paula (2005a), a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no nível do discurso apenas, enquanto que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as outras dimensões abordadas, o que pode ser constatado a partir da análise comparativa de algumas variáveis dos modelos de gestão por meio do Quadro 9 – Variáveis observadas na comparação dos modelos:

Quadro 9: Variáveis observadas na comparação dos modelos

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das	Participativo no nível do	Participativo no nível das

instituições políticas à participação social	discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paes de Paula (2005a, p. 175).

A partir do Quadro 9 – Variáveis observadas na comparação dos modelos é possível observar as diferenças existentes entre o modelo gerencial e o societal, e, além disso, Paes de Paula (2005a), com base nesta análise, evidenciou os limites e os pontos positivos dos modelos, conforme Quadro 10 – Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados:

Quadro 10: Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados

	Limites	Pontos Positivos
Administração pública gerencial	Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social	Possui clareza em relação à organização do aparelho do Estado e métodos de gestão
	Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão	Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro
	Implementou um modelo de reforma e gestão pública que se inspirou nas recomendações e no design sugeridos pelo movimento internacional de reforma de Estado	
	Não há uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado	

Administração pública societal	Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado	Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais
	Não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político	Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos
	Não conseguiu, ainda, desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública	

Fonte: Paes de Paula (2005a; 2005b).

Por meio do Quadro 10 - Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados é possível perceber o contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial em oposição à abertura e o dinamismo da administração pública societal (PAES DE PAULA, 2005a).

Tenório e Saraiva (2007) afirmam que no Brasil, apesar de ser um Estado democrático, a relação entre o Estado e a sociedade é pequena. Em um País onde a democracia de fato é praticada, o sujeito do processo democrático, que influencia nas decisões de questões nacionais, não deve ser somente o Estado, o mercado e o capital, mas sim, a sociedade civil, exercendo uma soberania popular que controle o Estado e o capital.

No entendimento dos autores, a gestão pública compreende aquelas ações de Estado que são implementadas por meio dos governos nacional e subnacionais, em função dos interesses da sociedade; e a gestão social diz respeito àquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil. “Ou seja, a gestão social é o processo por meio do qual a sociedade contribui à *res publica* através das diferentes instâncias já existentes no Estado [...]”. (TENÓRIO; SARAIVA, 2007, p. 127).

Assim, cientes de que a gestão social é uma ação dialógica que se desenvolve visando o entendimento negociado, Tenório e Saraiva

(2007) enfatizam que a gestão social é uma gestão pública voltada ao interesse público, onde todos os envolvidos têm direito à fala.

Contudo, a consolidação do neoliberalismo econômico no Brasil nos últimos anos, considera o cidadão um objeto ao invés de sujeito, prevalecendo o individualismo. A relação sujeito-objeto é mediada pela utilidade dessa relação e não pelos sujeitos, isto é, por uma participação democrática, dialógica. Para alterar essa situação, a gestão pública do País precisa substituir esse modelo de mercado, coisificador das relações sociais, por outro modelo que contemple a sua relação com a cidadania nos seus diferentes espaços sociais de decisão, e isso será mais fácil de ser atingido a partir do momento em que a gestão pública incorporar a gestão social (TENÓRIO; SARAIVA, 2007).

Além da incorporação da gestão social, na visão de Castor (2004), faz-se necessário o emagrecimento das estruturas do aparelho estatal brasileiro, com a extinção de muitas organizações estatais aliada a uma radical redistribuição de recursos humanos e materiais existentes e a redefinição clara de funções e objetivos para a máquina estatal.

Castor (2004, p. 238) afirma que é necessário um novo modelo para o aparato estatal brasileiro que considere três pontos fundamentais: “as teorias que orientam as decisões, as políticas e as ações administrativas dos governantes, as estruturas utilizadas pelo Estado para cumprir os papéis que lhe são atribuídos; e as tecnologias de que lança mão para fazê-lo”.

Manter a velha tradição de reformar estruturas não resultará em nada para a administração pública brasileira sem rever as tecnologias utilizadas e principalmente, sem revisar algumas das teorias fundamentais do Estado e da burocracia estatal (CASTOR, 2004).

Ao longo dos anos, o processo de modernização da administração pública brasileira incorreu em sucessivos fracassos, pois na prática foram realizados apenas meros ajustes, predominantemente formais em nomes e regimes jurídicos.

Para Tenório e Saraiva (2007), a qualificação da gestão social agregaria valores democráticos à gestão pública, já que, dessa forma, o processo decisório seria realizado dialogicamente e levaria em conta a soberania popular. A gestão social, portanto, deve ser uma prática gerencial que incorpore a participação da sociedade no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, e não apenas voltada para a solução de problemas sociais. Assim, Tenório e Saraiva (2007, p. 129) concluem que, “não basta agir para o social, mas agir com o social. Gestão pública é o fim e gestão social, o meio”.

Entretanto, essa aproximação entre a gestão pública e a gestão social não é percebida pelos gestores públicos, que, na maioria das vezes, agem baseados nos princípios da gestão estratégica, pois colocam os interesses privados acima do interesse público. Na sociedade atual, na qual predomina o neoliberalismo, o mercado é o protagonista nas relações sociais e não a sociedade, conforme preconiza a gestão social.

Zwick et al. (2012), baseados nos diferentes modelos de administração pública que foram abordados ao longo deste capítulo, propõem um novo modelo de gerir a coisa pública, denominado por eles como administração pública tupiniquim, que se configura como uma administração pública flexibilizada, que absorve elementos de vários modelos e experiências ao longo da história no Brasil e no exterior.

Este modelo de administração pública tupiniquim tornou-se uma hibridização de diversos modelos de gestão, unindo características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo, bem como indícios de gestão social (ZWICK et al., 2012).

Com base nas Teorias de Guerreiro Ramos (2009): a Teoria da Necessidade (N) e a Teoria da Possibilidade, (P), Zwick et al. (2012) fizeram uma reflexão crítica acerca da administração pública contemporânea brasileira. De acordo com estes autores, a Teoria da Necessidade (N) e a Teoria da Possibilidade (P) são expressas por meio de ideologias opostas, uma vez que a primeira assume as características do *one best way* e, a segunda, visa a promover o rompimento da estrutura.

A partir dessa compreensão, é possível identificar claramente, nas condutas administrativas adotadas no Brasil, as tendências teóricas em direção a uma postura instrumental e estrutural de um lado, ou substantiva da ação de outro.

Realizando um resgate histórico da gestão pública no Brasil, Zwick et al. (2012, p. 293) observam “que o patrimonialismo, a burocracia e a administração pública gerencial foram os três principais modelos preponderantes ao longo do tempo”.

As práticas desenvolvidas nestes modelos, principalmente na administração pública gerencial, expressam, segundo análise de Zwick et al. (2012), os princípios difundidos pela Teoria N, uma vez que defendem a existência de um caminho ótimo e único para se atingir o almejado desenvolvimento, que prima o alcance da modernização nos moldes da racionalidade instrumental.

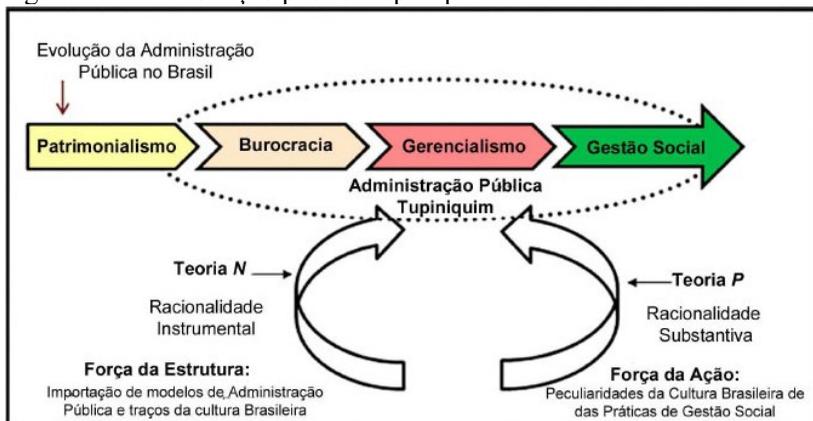
Entretanto, a administração pública gerencial não conseguiu atender satisfatoriamente a realidade social brasileira da década de 1990,

o que contribui para que os autores elucidassem a existência de uma administração pública tupiniquim.

Assim, na prática, por esbarrar em características culturais, tais como o autoritarismo e o coronelismo, a administração pública gerencial não foi plenamente desenvolvida no Brasil, sendo relativizada em sua aplicação, tornando-se uma hibridização de diversas abordagens de gestão, pois une as características do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da gestão social. (ZWICK et al., 2012, p. 295).

Para compreender este novo modelo de administração pública, Zwick et al. (2012) desenvolveram a Figura 1: Administração pública tupiniquim, que representa a realidade brasileira, bem como a integração dos principais modelos debatidos na literatura.

Figura 1: Administração pública tupiniquim



Fonte: Zwick et al. (2012, p. 295).

A partir da Figura 1 – Administração pública tupiniquim – é possível observar que a administração pública tupiniquim integra, principalmente, as abordagens burocrática, gerencial e da gestão social, que estão incluídas integralmente no círculo. Porém, a abordagem patrimonialista não pode ser ignorada, visto que já faz parte da cultura brasileira e está presente em práticas administrativas até os dias atuais (ZWICK et al., 2012).

A administração pública tupiniquim, segundo Zwick et al. (2012, p. 296), “íntegra as forças sociopolíticas da estrutura e da ação, sendo, a estrutura, representada pela Teoria N, e a ação, representada pela Teoria P de Guerreiro Ramos, de modo que a sua convergência é expressa por meio das características da cultura brasileira”.

Ao analisar as práticas de gestão social na administração pública tupiniquim, os referidos autores evidenciam a sua correspondência com a Teoria da Possibilidade (P) como uma verdadeira possibilidade objetiva, uma vez que a gestão social se traduz como uma manifestação criativa da vontade do cidadão (ZWICK et al., 2012).

A partir da inclusão e do envolvimento das pessoas em torno de um objetivo comum, a gestão social possibilita a participação efetiva no processo decisório, o que reflete no amadurecimento dos atores envolvidos, reconhecidos como sujeitos e como resultado desse processo tem-se a emancipação do homem. E, é neste sentido que a universidade pública federal precisa orientar a sua gestão para efetivar uma cultura política democrática e cidadã e pela legitimidade das suas ações.

É notório que as universidades públicas federais possuem traços oriundos dos diferentes modelos de administração pública brasileira, contemplados ao longo do item 2.2 Administração Pública, uma vez que elas fazem parte da administração pública indireta. Entretanto, para que a universidade atenda ao interesse público e cumpra o seu papel como instituição social comprometida com a sociedade, é importante que a gestão universitária esteja revestida numa perspectiva transversal dos pressupostos de sustentação da gestão social.

Dessa forma, na seção seguinte, ter-se-á a conceituação de universidade, uma breve contextualização histórica do surgimento da universidade pública brasileira, bem como alguns aspectos relacionados à sua gestão.

2.4 A UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL

A universidade que conhecemos hoje é uma instituição que surgiu há muitos anos, e que, ao longo do tempo, vem evoluindo e tornando-se uma instituição-chave para o crescimento e o desenvolvimento de qualquer nação.

De acordo com Loureiro (1986), a universidade não reúne apenas alguns conhecimentos, mas a totalidade de todos os conhecimentos, por isso ela possui o caráter de transmissora integral do saber. O saber universitário, na visão da autora, é diferenciado, orgânico e superior,

supondo a verdade inesgotável do ser. Além disso, ela ainda defende a supremacia da Universidade no âmbito cultural e a universalidade do saber.

No Artigo 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Universidades são conceituadas da seguinte forma: “[...] instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”, caracterizando-se por meio da “produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional.” (BRASIL, 1996, p. 16).

Wanderley (1988) explica que o conceito de universidade assume significados distintos, sendo que, para alguns, ela consiste num lugar historicamente apropriado para a criação e divulgação do saber, para o desenvolvimento da ciência e para a formação de profissionais. Outros veem a universidade como um dos aparelhos ideológicos privilegiados da formação social capitalista, um meio de inculcação política e ideológica imposta pelas classes dominantes. Já, numa vertente oposta, há estudiosos (autores) que inserem a universidade no contexto contraditório do capitalismo e a considera fundamental para conquista da hegemonia da sociedade civil pelas classes subalternas.

Contudo, na visão do autor, a universidade é um lugar ideal para conhecer a cultura universal e as várias ciências, para criar e divulgar o saber, sendo suas finalidades básicas o ensino, a pesquisa e a extensão.

Ela é a instituição social que forma, de maneira sistemática e organizada, os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior que as sociedades necessitam. [...]. Deve ter ampla autonomia para cumprir as suas finalidades, garantindo o pluralismo de ideias e a liberdade de pensamento. [...]. Em todas as sociedades, mas principalmente nas dependentes, cabe-lhe exercer tarefas urgentes de compromisso social. (WANDERLEY, 1988, p. 11).

Para Vieira (1989), a universidade está afastada do povo e atende a um grupo seletivo de filhos da classe dominante para garantir a reprodução social. Apesar desta crítica, a autora reforça a importância da universidade no compromisso com o saber. É necessário reconstituí-la como espaço de saber, não um saber alienado ou elitizado que serve

uma minoria, mas um saber que contribui, de alguma forma, para a criação, difusão e consumo de um bem que é de todos, o conhecimento.

Neste sentido, Fávero (1989) afirma que a universidade precisa se preocupar com a criação e produção de conhecimento, com a busca de saber e também pensar na forma como disseminar de maneira competente esses conhecimentos. “Tem de assumir que a socialização do conhecimento por ela produzido não é só um dever, mas um determinante ao se pretender uma universidade democrática”. (FÁVERO, 1989, p. 52).

A universidade, para Chauí (2003), é uma instituição social que exprime de forma determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. A autora expõe que

[...] vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade. Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. (CHAUÍ, 2003, p. 5).

Assim, as universidades públicas são instituições nas quais coexistem diferentes culturas, um ambiente diversificado, plural, que possui características singulares que as diferenciam das demais. Por isso, e por outros fatores intrínsecos a sua estrutura e funcionamento, a universidade pode ser considerada uma instituição complexa, um ambiente tipicamente gerido pela complexidade, que contém em si a possibilidade da ordem e da desordem: um par de opostos que são simultaneamente antagonistas e complementares.

Para Mariotti (2007), em sistemas complexos é possível formar-se uma zona de interseção entre a ordem e a desordem e dela surgir estruturas organizadas, o que parece definir a inerente complexidade das universidades públicas.

A pluralidade dos elementos que compõem as universidades públicas, a singularidade das características específicas dos indivíduos e grupos que a compõem e o processo dinâmico com que se relacionam, parecem também caracterizar a complexidade desta instituição.

Mariotti (2007, p. 89) afirma:

o que determina a complexidade de um sistema não é o número de partes de que ele é composto, mas a dinâmica das relações entre essas partes. Quanto mais complexo for um sistema (ou seja, quanto mais frequentes e intensas forem as interações de suas partes), maior será a sua complexidade, a qual se manifesta por sua maior capacidade de interagir com o ambiente em que ele está situado.

Sobre a dinâmica das relações entre as partes, é relevante considerar que quando múltiplos elementos interagem, fazem surgir múltiplas circunstâncias (MARIOTTI, 2007). No caso das universidades públicas, por exemplo, as unidades administrativas e as unidades acadêmicas são elementos que ora interagem, em função do controle administrativo, hierárquico ou acadêmico, e ora dissociam-se, demonstrando independência e autonomia.

Para que as instituições acompanhem o ambiente cada vez mais dinâmico, incerto e complexo é necessário que a percepção dos fenômenos por meio do pensamento linear seja substituída por um modo não linear. A complexidade, na visão de Mariotti (2007), somente será entendida adequadamente por um sistema de pensamento complexo, ou seja, pensamento aberto, integrador, flexível e pluralista. Destaca, ainda, que este tipo de pensamento “[...] aceita e procura entender as mudanças constantes do mundo real e não tem a pretensão de negar ou ocultar a contradição, a diversidade e a incerteza, mas procura compreendê-las e aprender a conviver com elas”. (MARIOTTI, 2007, p. 107).

Assim, em ambientes complexos, como é o caso das universidades públicas, a gestão não tem sido uma tarefa fácil, principalmente devido à resistência de muitas pessoas aos processos de mudanças, processos esses tão necessários em um ambiente cada vez mais dinâmico e complexo.

De fato, Souza (2009) reforça que, nas últimas décadas, a gestão das universidades federais tem se tornado cada vez mais complexa em virtude de mudanças políticas e sociais externas. A alteração constante

das políticas de educação superior dos últimos anos exige mudanças profundas nas teorias e práticas de gestão das universidades federais.

Deste modo, verifica-se que a mudança faz parte e é necessária em sistemas complexos como as universidades, contudo, Mariotti (2007) explica que mudança significa muito mais que apenas modificar a superfície das coisas, mas principalmente mudar o modelo mental, o que leva à mudança de percepção. Significa deixar que as coisas e os eventos nos modifiquem e sejam por nós modificados. Para que uma mudança seja satisfatoriamente percebida é preciso que não resistamos e para que ela ocorra verdadeiramente, é preciso mais do que disposição para adaptação ao novo, é necessário estar aberto ao conhecimento.

Neste contexto é relevante o aprofundamento de novas teorias de gestão para que as universidades federais possam enfrentar essa nova realidade que se está vivenciando, sendo que os gestores devem ter uma preocupação com o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à inovação, experimentação, ao aprendizado contínuo e comprometido com os resultados de longo prazo, e com a otimização de todas as áreas da instituição (SOUZA, 2009).

2.4.1 Evolução histórica e gestão

Ao realizar uma retrospectiva sobre o surgimento da instituição universitária, Trindade (2000) estabelece sucintamente quatro períodos, a saber:

O primeiro, do Século XII até o Renascimento, foi o período da *invenção* da universidade em plena Idade Média, fortemente influenciada pela Igreja que, na época, mantinha o poder político, econômico e social. A partir das experiências precursoras de Paris e Bolonha e da sua implantação em todo território europeu sob a proteção da Igreja, nascia, então, o modelo da universidade tradicional (TRINDADE, 2000).

O segundo período, que iniciou no Século XV, no momento em que a universidade renascentista sente o impacto das transformações comerciais do capitalismo e do humanismo literário e artístico, além de receber os efeitos da Reforma e da Contrarreforma (TRINDADE, 2000).

O terceiro abrange os Séculos XVII e XVIII, nos quais se destacam o Iluminismo e a revolução industrial inglesa, sendo este um período marcado por descobertas científicas em vários campos do saber e no qual a universidade começou a institucionalizar a ciência, marcando a transição para os novos modelos que irão se desenvolver no século XIX (TRINDADE, 2000).

Já, o quarto período, que se iniciou no Século XIX e se estende até os dias de hoje, foi marcado pela implantação da universidade estatal moderna e pela introdução de uma nova relação entre Estado e universidade, estabelecendo suas principais variantes institucionais (TRINDADE, 2000).

As primeiras instituições de educação superior, formalmente criadas no mundo ocidental, remontam entre os Séculos XI e XII na Europa e, segundo Melo, Melo e Nunes (2009), foram as universidades de Bolonha, Oxford, Paris e Salamanca, na Itália, Inglaterra, França e Espanha, respectivamente.

Moritz et al. (2011, p. 118) afirmam que, em todo o mundo, o período de maior crescimento da universidade foi a partir da segunda metade do Século XX, visto que uma época marcada “pelo crescimento do número de universidades e de unidades em cada uma delas, pela massificação no número de estudantes, e pela profissionalização de seus professores e gestores”. Além disso, os autores salientam que, até a segunda metade do Século XX, a universidade estava estagnada, pois a visão materialista predominava nos professores que colocavam seus interesses pessoais acima dos interesses institucionais.

Já, nos últimos anos do Século XX e início do Século XXI, diante do alto grau de complexidades macroambientais e da velocidade de mudanças jamais vistas na história da civilização, a universidade descobriu a crise no mundo e mergulhou na sua própria crise (MORITZ et al., 2011).

Dessa forma, Búrigo (2003) explica que a universidade transforma-se de uma visão uniforme, no período medieval, para uma instituição multifuncional no Século XXI, na medida em que busca mecanismos para sobreviver e adaptar-se na sociedade em constante mudança e diante da realidade de cada local, região ou País. Porém, esta pluralidade funcional da universidade, segundo a autora, tem como base fundamental os quatro modelos clássicos de universidade delineados ao longo da história: o francês, o norte-americano, o alemão e o inglês.

No modelo francês, a universidade é concebida como uma corporação (militar) de professores (guardas-civis intelectuais) que perpetuava a ordem estabelecida pelo Estado. No modelo norte-americano, surge a extensão na universidade. A pesquisa e o ensino possuem uma relação simbiótica e são considerados os motores do pragmatismo utilitarista da universidade, que deve estar próxima da sociedade e de suas necessidades. Com o modelo alemão, nasce a pesquisa na universidade e o professor é considerado um pesquisador, um ser livre, responsável pela sua investigação. Já, no modelo inglês, a

universidade é um lugar de ensino, de transmissão do saber mais do que a sua evolução, dissociada da pesquisa. Constitui uma comunidade de sábios à procura da verdade (BURIGO, 2003, 2007).

No contexto brasileiro, a história retrata “[...] que da Colônia à República houve grande resistência à ideia de criação de instituições universitárias” (MORITZ et al., 2011, p. 119), e até os anos 30, o que era chamado de universidade no Brasil, eram apenas conglomerados de faculdades e escolas isoladas, sem nenhuma articulação entre si e coordenados por uma reitoria mais simbólica do que real, reforça Búrigo (2007).

O Brasil, de acordo com Schlemper Junior (1989), por ser colônia de Portugal, manteve-se até o início do Século XIX privado de qualquer tipo de instituição de ensino superior. Somente com a chegada da família real portuguesa, em 1808, é que se estabeleceram as primeiras escolas superiores.

Foi a partir dos anos 30, por meio do fortalecimento do federalismo, que as universidades públicas federais foram situadas nas capitais, sendo que aquelas criadas fora das capitais, ou seja, no interior, dependiam total ou parcialmente das universidades federais situadas na capital (BÚRIGO, 2007).

Segundo Moritz et al. (2011), baseado nos princípios liberais de descentralização, surgiram as duas primeiras instituições denominadas universidades, no início da República, a saber: a Universidade de Manaus, em 1909, e a do Paraná, em 1912. Contudo, ambas foram consideradas instituições livres e tiveram duração efêmera, sendo que, de fato, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada em 1920, a partir da aglutinação das Faculdades de Medicina, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro e da Faculdade Livre de Direito, é considerada pela maioria dos autores a primeira universidade brasileira, já que foi instituída por força de um decreto do Governo Federal.

Búrigo (2007) reforça que a universidade brasileira surge somente após quatro séculos da colonização do País, trazendo consigo uma herança cultural, econômica e social dos países europeus, visto que ela nasce como um mecanismo legitimador da ideologia dominante do Estado colonizador.

A Universidade do Rio de Janeiro, que nasceu sob a paternidade do Estado, na visão de Búrigo (2007), também foi considerada pela historiografia clássica como a primeira universidade brasileira.

Com vistas a reforçar a imposição do Estado na constituição da universidade brasileira, em 1931 foi promulgado o Estatuto da Universidade Brasileira, Decreto nº 19.851/31 (BRASIL, 1931), que

estabeleceu padrões de organização do ensino superior em todo o País. Como reflexo, em 1937, a Universidade do Rio de Janeiro passou a ser chamada de Universidade do Brasil (UB), com o objetivo de estabelecer o controle e a padronização do ensino superior, estando devidamente delineada de acordo com o Estatuto da Universidade Brasileira de 1931 (BRASIL, 1931) (BÚRIGO, 2003).

Assim, a Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi a primeira Universidade brasileira oficial que apareceu mais de 100 anos depois da criação dos primeiros cursos (MELO; MELO; NUNES, 2009).

No período de 1955 a 1964 ocorreu o processo de federalização do ensino superior brasileiro, e, assim, no final dos anos 60, o Brasil possuía 41 universidades públicas e 22 particulares. Contudo, essa situação se altera no final da década de 70, na qual o sistema privado começa a assumir uma posição de destaque, absorvendo cerca de 70% dos alunos de nível superior, enquanto o sistema público, incluindo universidades e estabelecimentos isolados, atendia apenas 30% (SCHLEMPER JÚNIOR, 1989).

De acordo com Moritz et al. (2011), o sistema educacional brasileiro até 1960 era centralizado e o modelo era seguido por todos os estados e municípios. Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 4.024/61), os autores afirmam que os órgãos estaduais e municipais ganharam mais autonomia, porém Morhy (2004) salienta que ela não trouxe avanços significativos para a educação superior, pois era uma lei bastante conservadora.

Em 1968, por meio da Lei nº 5.540/68, ocorreu a Reforma Universitária, assegurando autonomia didático-científica, administrativa e financeira às universidades (MORTIZ et al., 2011). Como uma das contribuições desta Reforma, Búrigo (2007, p. 106) afirma que, “atualmente, a Universidade está estruturada por departamentos que congregam disciplinas afins, das quais resultam agrupamentos que se constituem através do regime de créditos”. Esta nova estruturação fragmentou o espírito coletivo da universidade como instituição social, adverte Búrigo (2003).

Ao longo dos anos da década de 1970, Souza (2009) afirma que houve um aumento do setor educacional privado, pois a demanda não era atendida pelo ensino superior público. Paralelamente a este fato, Moritz et al. (2011) enfatizam que, nas décadas de 1980 e 1990, as universidades federais sofrem de estagnação, uma vez que sem muitos recursos não era possível a expansão acadêmica em seu sentido amplo.

Segundo Morhy (2004, p. 31), “até o início dos anos 80, as universidades públicas brasileiras cresceram e se transformaram, com predominância do setor público. Então já somavam 65 universidades, sendo 43 públicas e 22 privadas”. Apesar de alguns avanços obtidos pelas universidades públicas brasileiras neste período, o referido autor enfatiza que elas não se libertaram das pesadas amarras burocráticas do Estado (MORHY, 2004).

E foi nas décadas de 80 e 90 que ocorreram dois eventos importantes para a educação brasileira na visão de Morhy (2004), a saber: o primeiro em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece a aplicação de, no mínimo, 18% da receita anual de impostos federais no desenvolvimento da educação, criação do Regime Jurídico Único (BRASIL, 1990), gratuidade da educação pública, entre outras medidas; e o segundo em 1996 com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

A nova LDB de 1996 (BRASIL, 1996) provocou uma transformação profunda no setor da educação superior brasileira na década de 90, alterando significativamente o financiamento do ensino superior público e privado, de acordo com Costa, Costa e Barbosa (2013). E, para o ensino superior público, os autores afirmam que

a LDB assegurou uma autonomia até então inédita para as Universidades, que teve um impacto profundo no financiamento, pois estas instituições poderiam, além de receber recursos do governo, receber doações, heranças, obter cooperação financeira meio a parcerias público-privadas, desenvolver e aplicar o próprio orçamento, dentre várias outras medidas. (COSTA; COSTA; BARBOSA, 2013, p. 113).

Além disso, outra medida importante presente na LDB (BRASIL, 1996) foi a determinação para que a “União encaminhasse ao Congresso Nacional, o Plano Nacional da Educação (PNE), apresentando diretrizes para os dez anos seguintes em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para todos [...]”. (COSTA; COSTA; BARBOSA, 2013, p. 113).

A partir da década de 90, o modelo de desenvolvimento econômico conhecido como neoliberalismo se impôs internacionalmente, passando, inclusive, a nortear as políticas públicas

educacionais. A educação pública superior deixou de ser prioritária para o Governo e passou a ser possível de ser comercializada (SANTOS, 2005). Com isso, o Estado diminuiu os aportes financeiros para as universidades públicas e seguindo a lógica do mercado capitalista neoliberal, elas tiveram que ser tornar produtivas, competitivas e rentáveis.

Segundo dados do censo da educação superior de 2003 (BRASIL, 2004), no final da década de 90 o Brasil obteve um crescimento acelerado no número de instituições de ensino superior, porém, este crescimento se deu praticamente somente no setor privado.

Diante da racionalidade financeira que a universidade pública tem enfrentado desde a década de 90, ela acabou procurando mecanismos para sua sustentação junto à esfera privada, e, desse modo, começa a se desviar de seus valores como instituição pública e gratuita. Assim, de acordo com Chauí (2003), a universidade pública brasileira deixa de ser uma instituição social e, na prática, comporta-se como uma organização, culminando numa crise institucional.

Buarque (2005) salienta que essa crise institucional que as universidades públicas estão vivenciando não é somente resultado das circunstâncias atuais, mas é fruto também de uma crise de origem histórica e reflete, sobretudo, o esgotamento de um modelo. O autor afirma que o Brasil é um País incompleto desde sua origem, dividido entre os privilegiados e os excluídos da modernidade e a própria fundação e a estrutura da universidade pública brasileira é um exemplo dessa incompletude. As mudanças que ocorrem no mundo parecem não serem percebidas pela universidade brasileira e, segundo Buarque (2005, p. 8), ela “[...] se contenta com uma estrutura criada por militares e pensada por norte-americanos”.

Além da crise institucional, Santos (2005) concebe que a universidade pública brasileira vem passando por duas outras crises, a da hegemonia e a da legitimidade, que juntas, intensificam a primeira. 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. A crise da legitimidade se dá pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual, por meio de uma contradição entre a hierarquia do saber restringindo-se a uma minoria e ao mesmo tempo em conflito com as exigências sócio e políticas da democratização do ensino superior (SANTOS, 2005).

A crise da universidade pública aliada ao desequilíbrio entre o número de instituições privadas e públicas tornou a situação comprometedor, uma vez que as universidades públicas têm um papel

estratégico para o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, [2010?]). Diante dessa situação, na última década, o Governo Brasileiro adotou várias estratégias para modificar este quadro, e a partir de 2003, com o Governo Lula, a universidade pública, de modo especial, passou por um novo projeto de expansão e reforma (BRASIL, [2010?]).

Para tentar superar os dilemas da educação superior brasileira, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu metas para a expansão da universidade pública por meio do Programa Expansão das Universidades Federais – REUNI (BRASIL, 2007a) (SILVA; OURIQUE, 2012).

O Programa Expansão, como ficou conhecido, foi criado em 2003 para atender às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e com o objetivo de expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à Universidade e reduzir as desigualdades regionais (MEC, 2013).

Em 2007, ainda no Governo Lula, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que não substitui o PNE, e que concebe a educação como sendo uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, “que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo.” (BRASIL, [2008?], p. 5).

O PDE foi estabelecido em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; vi) mobilização social; Seus programas estão organizados em torno de quatro eixos norteadores, que são: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Na educação superior, a necessidade de expansão é premente, visto que é inaceitável que somente 11% de jovens brasileiros, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional (BRASIL, [2008?]).

Dessa forma, em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do País, o Governo Federal lançou, em 2007, como uma das ações integrantes do PDE, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), com o propósito de reestruturar e fortalecer as universidades públicas que vinham sentindo as consequências das crises e que será elucidado na próxima seção.

2.4.1.1 Programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI)

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, foi instituído por meio do Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a), de 24 de abril de 2007, e constitui uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado na mesma data, pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

O REUNI foi instituído oficialmente em 2007, porém, já no segundo semestre de 2006, iniciou-se alguns estudos e reflexões acerca da ampliação de vagas e redução da taxa de evasão no ensino público superior que contribuíram para o seu surgimento. O professor Naomar Monteiro de Almeida Filho, até então reitor da Universidade Federal da Bahia, baseado nos dados destes estudos, apresentou uma proposta conhecida como a “Universidade Nova”, adjetivada como solução contra a obsolescência das universidades de modelo tradicional (LÉDA; MANCEBO, 2009).

No início de 2007, começou a circular, em ambiente restrito, o documento não oficial do MEC, intitulado, segundo Léda e Mancebo (2009), como “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”, o qual foi debatido com outras entidades, em especial com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), até chegar à versão final expressa no Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a), que manteve basicamente os mesmos princípios dos documentos anteriores.

O objetivo de REUNI consiste em

criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior. (BRASIL, 2007b, p. 10).

De acordo com o Art. 2º do Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007a), as diretrizes do programa são: diminuição da taxa de evasão, ocupação das vagas ociosas, e aumento de vagas de ingresso,

principalmente no período noturno; aumento da mobilidade estudantil; revisão da estrutura acadêmica; diversificação das modalidades de graduação; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007a).

Estas diretrizes foram estruturadas em seis dimensões, cada uma com um conjunto de ações específicas, as quais as Instituições Federais de Ensino Superior tiveram que contemplar durante o desenvolvimento e elaboração de suas propostas. A primeira dimensão propôs a ampliação da oferta de educação superior pública por meio do aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno, redução das taxas de evasão, e ocupação de vagas ociosas. As outras dimensões versavam sobre a reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica, mobilidade intra e interinstitucional, compromisso social da instituição e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2007b).

A meta global do programa foi alcançar, gradualmente, ao final dos cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007b, p. 12):

- a) Taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais; e,
- b) Relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais.

Os recursos de investimento e custeio previstos para o REUNI (BRASIL, 2007a), considerando a participação de todas as universidades federais está apresentado no Quadro 11: Previsão de acréscimo orçamentário. O total de investimentos projetado para o período de 2008 a 2011 foi da ordem de 2 bilhões de reais (BRASIL, 2007b).

Quadro 11: Previsão de acréscimo orçamentário

Previsão de acréscimo orçamentário a partir do Decreto 6.096/2007 (valores em milhares de reais)					
Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Investimento	305.843	567.671	593.231	603.232	
Custeio / Pessoal	174.157	564.247	975.707	1.445.707	1.970.205
Total	480.000	1.131.918	1.568.938	2.048.939	1.970.205

Fonte: BRASIL (2007b, p. 13).

O Quadro 11 – Previsão de acréscimo orçamentário – demonstra que o Programa REUNI (BRASIL, 2007a) injetou uma grande quantidade de recursos que até então não existia no orçamento das universidades públicas. Este montante de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que proporcionou oportunidades e benefícios às universidades públicas, também trouxe consigo uma forte carga de trabalho aos gestores das instituições.

As propostas elaboradas pelas Instituições Federais de Ensino Superior para aderir ao Programa foram enviadas à Secretaria da Educação Superior (SESu) por meio da *internet*, por meio do Formulário Eletrônico de Apresentação de Propostas, atendendo às datas limites estabelecidas pela chamada pública (BRASIL, 2007b).

O Programa REUNI configurou-se então como uma política de Governo, porém o ingresso das Universidades Federais não foi simplesmente uma opção, mas uma imposição velada por parte do Governo Federal (BÚRIGO, 2009). Havia metas, ações e prazos a serem cumpridos pelas IFES em um cronograma estipulado, onde o não cumprimento destas implicava no não recebimento de recursos.

Assim, realizada a contextualização teórica do estudo, no próximo capítulo apresenta-se como está estruturada e desenvolvida metodologicamente esta pesquisa.

3 METODOLOGIA

Após apresentado o aporte teórico que fundamenta este estudo, aborda-se, agora, o caminho metodológico percorrido para consecução dos objetivos propostos pela pesquisa.

Para Andrade (2003, p. 129), “metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento”, e, na visão de Richardson (1999, p. 22), “a metodologia são as regras estabelecidas para o método científico, por exemplo: a necessidade de observar, a necessidade de formular hipóteses, a elaboração de instrumentos etc”.

Portanto, a metodologia é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato ou do fenômeno pesquisado.

O método, por sua vez, é um caminho, uma forma, ou a maneira para chegar a determinado objetivo ou resultado. Assim, a metodologia consiste nos procedimentos e regras utilizadas por determinado método. (RICHARDSON, 1999).

A escolha do método a ser utilizado para o desenvolvimento da pesquisa constitui, de fato, uma decisão fundamental, pois se o método utilizado pelo pesquisador não for adequado, ele poderá não chegar ao resultado esperado.

Nesta pesquisa utilizou-se o método indutivo que, segundo Richardson (1999, p. 36), “[...] parte de premissas dos fatos observados para chegar a uma conclusão que contém informações sobre fatos ou situações não observadas”.

Andrade (2003, p. 131) explica que “na indução percorre-se o caminho inverso ao da dedução, isto é, a cadeia de raciocínio estabelece conexão ascendente, do particular para o geral. Neste caso, as constatações particulares é que levam às teorias e leis gerais”.

Além da utilização do método indutivo, os fundamentos para esse estudo se basearam na fenomenologia, um dos enfoques utilizados nas pesquisas em ciências sociais. A ideia básica, fundamental, da fenomenologia, de acordo com Triviños (1992), é a noção de intencionalidade da consciência que sempre está dirigida a um objeto, considerando que não existe objeto sem sujeito.

Baseado em Edmund Husserl, Triviños (1992, p. 43) destaca que a fenomenologia “é a ambição de uma filosofia que pretende ser uma “*ciência exata*”, mas também uma exposição do espaço, do tempo e do “*mundo vivido*”. É o ensaio de uma descrição direta de nossa experiência tal como ela é [...]”.

Ao considerar o uso da fenomenologia como método nas ciências sociais e, especialmente, nos estudos organizacionais, Silva (2006, p. 268) ressalta que ela “pode ser utilizada para compreender o mundo como vivido pelas pessoas, visando à elucidação de aspectos referentes à natureza de sua experiência de vida”.

Nesta perspectiva, é válido destacar que “o contexto cultural onde se apresentam os fenômenos permite, através da interpretação deles, estabelecer questionamentos, discussões dos pressupostos e uma busca dos significados da intencionalidade do sujeito frente à realidade”. (TRIVIÑOS, 1992, p. 48).

Desse modo, este capítulo objetiva a apresentação dos procedimentos metodológicos desenvolvidos durante a realização da pesquisa, visando analisar o 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.

Assim, serão expostos os tipos de pesquisa utilizados, a abordagem do estudo, o universo e a amostra da pesquisa, e as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados.

3.1 TIPOS DE PESQUISA E ABORDAGEM DO ESTUDO

Para encontrar possíveis soluções ao problema de pesquisa, fez-se necessário o uso da pesquisa, que segundo Fachin (2001, p. 123),

é o procedimento intelectual para adquirir conhecimento pela investigação de uma realidade e busca de novas verdades sobre um fato (objeto, problema). Com base em métodos adequados e técnicas apropriadas, o pesquisador busca conhecimentos específicos, respostas ou soluções ao problema estudado. No resultado de uma pesquisa não se deve atribuir verdade absoluta, pois as descobertas são sempre renovadas e toda análise sobre um fato (objeto, problema) apresenta várias implicações de ordem apreciativa e analítica.

Na concepção de Andrade (2003, p. 121), “pesquisa é o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos”.

A literatura apresenta várias taxinomias de tipos de pesquisa de acordo com os critérios utilizados pelos autores, ou seja, cada autor possui uma visão que, em alguns casos, diverge de outro. Respeitada a concepção de diferentes autores, este trabalho apresenta os tipos de pesquisa e a abordagem do estudo que norteiam o desenvolvimento deste estudo visando o alcance do objetivo proposto.

Assim, esta pesquisa caracterizou-se como sendo descritiva, que, segundo Vergara (2007), este tipo de pesquisa expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo também, estabelecer correlações entre variáveis.

Triviños (1987, p. 110) expõe que “o estudo descritivo pretende descrever “com exatidão” os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

A finalidade da pesquisa descritiva é descrever determinada situação por meio da observação, identificação e comparação de informações, sem que haja a interferência do pesquisador (ANDRADE, 2003). Desta forma, ao descrever como ocorreu o processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá, considerando os princípios da gestão social, este estudo utilizou a pesquisa descritiva. As informações foram registradas, sem a interferência da pesquisadora.

A pesquisa explicativa consiste em outro tipo de pesquisa que caracterizou este estudo. O seu principal objetivo é “[...] tornar algo inteligível, justificar-lhes os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno”. (VERGARA, 2007, p. 47).

No entendimento de Gil (2007), a pesquisa explicativa preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. E é nesse sentido que este estudo caracterizou-se como explicativo, pois a partir de um fenômeno concreto buscou-se esclarecer quais foram os fatores que contribuíram para a criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá, sob a ótica da gestão social. Sendo assim, este tipo de pesquisa permitiu uma explicação do porquê das coisas por meio dos resultados oferecidos.

A pesquisa explicativa pressupõe a pesquisa descritiva como base para suas explicações, e de acordo com Gil (2007, p. 43), esta pode ser a continuação daquela, posto que “a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”.

Na classificação de Triviños (1987), os estudos descritivos podem se denominar de estudos de casos, que consiste numa categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Assim, outro tipo de pesquisa utilizado foi o estudo de caso, que, para Vergara (2007), consiste num método que possui caráter de profundidade e detalhamento e é circunscrito a uma ou poucas unidades.

O estudo de caso é a técnica de pesquisa preferida dos pesquisadores que possuem foco em determinados fenômenos inseridos em algum contexto da vida real. Esta técnica surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos, e permite que uma investigação preserve suas características holísticas e significativas da vida real (YIN, 2005).

Esta pesquisa delimitou-se, até por questão de tempo, no caso específico de criação das atividades de ensino do *Campus* de Araranguá, sendo este estudado em caráter de profundidade e detalhamento, o que caracterizou o estudo de caso.

Com o objetivo de compreender o caso estudado, a pesquisadora o revelou de acordo com a sua percepção, sem, contudo, intervir sobre o objeto estudado, e, para isso, fez uso da abordagem qualitativa.

Na visão de Triviños (1987), a interpretação do fenômeno estudado e a atribuição de significados, são aspectos básicos no processo da pesquisa qualitativa, a qual considera o ambiente natural como fonte direta para coleta de dados e o pesquisador como sujeito-chave.

Para o referido autor, o estudo de caso orientado pela natureza qualitativa, que caracterizou esta pesquisa, possui o objetivo de analisar profundamente determinada realidade social e envolve o estudo exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

Para Dencker (1998), a abordagem qualitativa visa o estudo em profundidade e à análise do conteúdo, sendo típica de pesquisa do tipo descritiva e estudo de caso.

A abordagem qualitativa com apoio teórico na fenomenologia é essencialmente descritiva no entendimento de Triviños (1987), pois o pesquisador tende a analisar seus dados indutivamente, sendo o processo e seu significado focos principais de abordagem. “A interpretação dos resultados surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto. Por isso, não é vazia, mas coerente, lógica e consistente”. (TRIVIÑOS, 1987, p. 128).

Deste modo, os resultados são expressos em descrições, em narrativas, ilustradas com declarações das pessoas para dar o fundamento concreto necessário, acompanhado de fragmentos de

entrevistas. Na pesquisa qualitativa, os significados e a interpretação surgem da percepção do fenômeno visto num contexto, captando não só a aparência do fenômeno, como também sua essência. Os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto (TRIVIÑOS, 1987).

Assim, na medida em que este estudo descreveu, explicou e interpretou as características de um fenômeno específico do *Campus* de Araranguá da instituição UFSC, qual seja, o processo de criação das atividades de ensino na implantação do referido *Campus* sob a ótica da gestão social, este estudo de caso caracterizou-se como sendo descritivo, explicativo e interpretativo.

Além da pesquisa do tipo descritiva, explicativa e estudo de caso, a pesquisa bibliográfica também foi utilizada. Segundo Vergara (2007, p. 48), “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

A pesquisa bibliográfica “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. (GIL, 2007, p. 44).

Raupp e Beuren (2004, p. 87) elucidam que,

o material consultado na pesquisa bibliográfica abrange todo o referencial já tornado público em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, dissertações, teses, entre outros. Por meio dessas bibliografias reúnem-se conhecimentos sobre a temática pesquisada.

Assim, neste estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica para a elaboração da fundamentação teórico-metodológica, onde a pesquisadora utilizou como fontes de informações escritas, para fundamentar teoricamente o estudo, artigos científicos, livros, leis, dissertações, teses e *sites* reconhecidos nas áreas pesquisadas. O acesso a estes materiais ocorreu por meio da consulta e empréstimos de livros na Biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e por meio da pesquisa e consulta na *internet*. Além disso, a pesquisa bibliográfica fundamentou os critérios utilizados para a análise dos dados coletados posteriormente.

Para o aprofundamento da investigação, utilizou-se, também, a pesquisa do tipo documental, que na concepção de Fachin (2001, p.

152), “é toda informação de forma oral, escrita ou visualizada”.

De acordo com Vergara (2007, p. 48), a “investigação documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza [...]”, por exemplo: registros, regulamentos, ofícios, circulares, memorandos, entre outros.

Raupp e Beuren (2004, p. 89) destacam que a notabilidade da pesquisa documental “é justificada no momento em que se podem organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta”.

Neste estudo, a pesquisa documental foi realizada por meio da consulta e leitura dos seguintes documentos: o Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a), de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, a chamada pública MEC/SESU Nº08/2007 (BRASIL, 2007a), o documento com as diretrizes gerais do programa, as Atas do Conselho Universitário (CUUn) e da Câmara de Ensino de Graduação (CEG), o Boletim Oficial da UFSC, os relatórios internos (gestão e atividades), Boletim do Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina (APUFSC-Sindical), entre outros documentos que subsidiaram este estudo.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA

O universo da pesquisa consiste em definir toda a população que é formada por um conjunto de elementos que possuem características que serão objeto de estudo, e a amostra ou população amostral é uma parte desta população escolhida segundo algum critério de representatividade (VERGARA, 2007).

Para Andrade (2003, p. 144), “o universo da pesquisa é constituído por todos os elementos de uma classe, ou toda a população. População é o conjunto total e não se refere apenas a pessoas, pode abranger qualquer tipo de elementos: pessoas, pássaros, [...]”.

Também identificado como população por alguns autores, o universo “[...] é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum”. (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 108).

Nesta pesquisa, o universo da pesquisa constitui-se pelos gestores da UFSC e do *Campus* de Araranguá, corpo docente, representantes de movimentos sociais, associações e da sociedade civil organizada da região do vale do Araranguá.

Richardson (1999, p. 158) explica que “cada unidade de uma população, ou universo, denomina-se *elemento*, e quando se toma certo número de elementos para averiguar algo sobre a população a que pertencem, fala-se de *amostra*”, assim, amostra é qualquer subconjunto do conjunto universal ou da população.

Na concepção de Vergara (2007), a amostra classifica-se em dois tipos: probabilística, baseada em procedimentos estatísticos, quais sejam: a aleatória simples, a estratificada e por conglomerado; e não probabilística, que se classifica: por acessibilidade e por tipicidade.

Richardson (1999) também classifica as amostras dividindo-as em dois grandes grupos: amostras probabilísticas, onde os sujeitos são escolhidos por determinados critérios, e não probabilísticas, na qual, em princípio, todos os sujeitos têm a mesma probabilidade de ser escolhidos. Contudo, o autor classifica como sendo não probabilística a amostra acidental e a amostra intencional ou de seleção racional, e probabilística a amostra probabilística, aleatória ou ao acaso.

Nas amostras não probabilísticas classificadas como intencional, os elementos que compõem a amostra, de acordo com Richardson (1999, p. 161), “relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características estabelecidas no plano e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador. [...]. Desse modo, a amostra intencional apresenta-se como representativa do universo”.

Na pesquisa qualitativa, como é o caso desta pesquisa, Triviños (1987) considera que a amostra é uma parte da população, que segundo critérios do pesquisador, é delimitada conforme os objetivos do estudo. Ao invés da aleatoriedade, salienta o autor, o tamanho da amostra é decidido intencionalmente considerando uma série de condições, como, por exemplo: “sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas, etc.”. (TRIVIÑOS, 1987, p. 132).

Dessa forma, neste estudo a amostra foi do tipo não probabilística e intencional, pois os sujeitos da pesquisa foram definidos de acordo com o critério selecionado pela própria pesquisadora, a saber: atores diretamente envolvidos no processo de discussão e implantação do *Campus* de Araranguá.

Na sequência, com base neste critério, dividiu-se a amostra desta pesquisa em dois grupos distintos, denominadas de Grupo A e Grupo B.

O primeiro, Grupo A, foi composto pelos servidores docentes da UFSC, antigos gestores, que estavam envolvidos diretamente com o REUNI (BRASIL, 2007a) e com a criação do *Campus* de Araranguá,

abordando, então, representantes de duas gestões, visto que o ingresso da UFSC ao REUNI (BRASIL, 2007a) ocorreu em 2007, no final da gestão de 2004-2008, e a implantação e a execução propriamente dita ocorreram na gestão sequente, de 2008-2012. Os primeiros Diretores (Geral e Acadêmico) do *Campus*, servidores docentes, na gestão de 2008-2012, que estiveram envolvidos diretamente com a criação dos cursos de graduação. Cabe aqui destacar que, durante esse período, o cargo de Diretor Geral foi ocupado pelo mesmo docente e o cargo de Diretor Acadêmico sofreu alterações sistemáticas conforme o curso de graduação que estava sendo discutido e implantado na época. Também, nesta categoria, incluiu-se o atual gestor, o Diretor Geral do *Campus* de Araranguá, uma vez que participou da implantação das atividades no *Campus* como servidor docente na época, além de ter contribuído com a constituição atual. Assim, este Grupo foi formado pelos seguintes sujeitos:

- a) Reitor da UFSC, no período de 2004-2008;
- b) Pró-Reitor de Ensino de Graduação, no período de 2004-2008;
- c) Pró-Reitor de Ensino de Graduação, no período de 2008-2012;
- d) Primeiros Diretores do *Campus* de Araranguá:
 - Diretor Geral, no período de 01/02/2009 a 29/05/2012;
 - Diretor Acadêmico, no período de 01/07/2009 a 30/09/2009;
 - Diretor Acadêmico, no período de 12/03/2010 a 04/03/2011;
 - Diretor Acadêmico, no período de 04/03/2011 a 05/06/2012;
- e) Atual Diretor Geral do *Campus* de Araranguá (a partir de 29/05/2012 até o momento).

O Grupo B, formou-se com os representantes de movimentos sociais, associações, grupos organizados da região de Araranguá e um cidadão representante da sociedade local, visando identificar a contribuição e a participação desses atores junto ao processo de implantação do *Campus* e definição dos cursos de graduação. Além destes, um representante político da sociedade civil da região que participou ativamente deste processo também foi incluso nesta categoria. Deste modo, os sujeitos definidos no Grupo B foram:

- a) Deputado Federal da região, nos seguintes mandatos: 2003-2007; 2007-2011 e 2011-2015;
- b) Presidente da Associação Empresarial de Araranguá – ACIVA, no mandato 2007-2008;

- c) Prefeito Municipal de Araranguá, nos seguintes mandatos: 2005-2008 e 2009-2012;
- d) Vice-Presidente na época da União das Associações de Moradores de Araranguá – UAMA e atual Presidente;
- e) Cidadão representando a sociedade local.

3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa foi necessária a coleta de dados, primários e secundários. Os dados secundários são aqueles que já foram coletados, ordenados e tabulados e os dados primários são aqueles coletados com o propósito de atender às necessidades desta pesquisa (MATTAR, 1999).

Em relação aos dados primários, utilizou-se para coleta a aplicação da entrevista semiestruturada, e os dados secundários foram obtidos por meio da pesquisa documental.

Para os estudos de casos, de acordo com Yin (2005, p. 112), “o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”. Na visão do autor, os documentos são úteis na hora de verificar detalhes exatos de um evento, podem fornecer outros detalhes específicos para corroborar com informações provenientes de outras fontes, e ainda possibilita ao pesquisador fazer inferências.

A entrevista constitui uma técnica para se coletarem dados não documentados sobre determinado assunto, e segundo Ruiz (1996, p. 51), “consiste no diálogo com o objetivo de colher, de determinada fonte, de determinada pessoa ou informante, dados relevantes para a pesquisa em andamento. [...]”.

No entendimento de Richardson (1999, p. 207), “a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A a uma pessoa B”.

Vergara (2007) ressalta que a presença física do emissor e do receptor é necessária no momento da entrevista, porém, ela se torna dispensável quando se dispõe de mídia interativa. A autora ainda reforça que, se o entrevistado permitir, a entrevista pode ser gravada pelo pesquisador, ou então poderá fazer anotações.

A entrevista, no entendimento de Yin (2005), é uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso, constituindo uma fonte essencial de evidências para a pesquisa.

Existem na literatura diversos tipos de entrevista, como por exemplo, a entrevista estruturada, semiestruturada, não estruturada, orientada, em grupo, entre outras. A escolha do(s) tipo(s) ideal(is) fica a critério do pesquisador e do objetivo que pretende atingir. No caso desta pesquisa, foi utilizada a entrevista semiestruturada.

De acordo com Triviños (1987), na pesquisa qualitativa a entrevista semiestruturada é um dos principais meios que o pesquisador/investigador utiliza para realizar a coleta de dados. Este tipo de entrevista, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, possibilita ao informante o alcance da liberdade e da espontaneidade necessárias, o que enriquece a investigação.

O conceito de entrevista semiestruturada na visão de Triviños (1987, p. 146) é

aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas dos informantes. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

O autor ainda ressalta que na entrevista semiestruturada a presença do pesquisador se mantém consciente e atuante no processo de coleta de dados e, ao mesmo tempo, permite a relevância na situação do ator, o que “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p.152).

Nessa perspectiva, e considerando que a amostra desta pesquisa é composta por dois grupos, a entrevista semiestruturada, que foi aplicada com os sujeitos da amostra selecionada, teve dois roteiros (um para cada grupo), sendo estes estruturados da seguinte forma:

Roteiro nº 1 (aplicado no Grupo A) vide Apêndice A: Foi dividido em dois momentos: (1) um conjunto pequeno de questões básicas para a identificação do entrevistado e caracterização da amostra, incluindo formação, ano de ingresso na UFSC, experiências anteriores, entre outros, possibilitando a melhor compreensão do fenômeno estudado; e (2) um conjunto de perguntas-chave específicas para o

Grupo A, organizadas com base nos critérios de análise de cidadania deliberativa proposto por Tenório et al. (2008) para facilitar o alcance dos objetivos propostos, e também para a pesquisadora não correr o risco de desviar o foco da sua investigação no decorrer da entrevista; exceto para o atual Diretor do *Campus* de Araranguá, que, além destes dois momentos, também participou do terceiro momento, que foi aplicado no Grupo B.

Roteiro nº 2 (aplicado no Grupo B) vide Apêndice B: Foi composto por três momentos distintos: (1) um conjunto pequeno de questões básicas para a identificação do entrevistado e caracterização da amostra, incluindo profissão, formação, principais experiências nos movimentos sociais, associações e grupos organizados da região do vale do Araranguá, facilitando a compreensão do fenômeno estudado; (2) um conjunto de perguntas-chave específicas para o Grupo B, organizadas com base nos critérios de análise de cidadania deliberativa proposto por Tenório et al. (2008), para facilitar o alcance dos objetivos propostos, e também para a pesquisadora não correr o risco de desviar o foco da sua investigação no decorrer da entrevista; (3) questionamentos breves a respeito das práticas atuais adotadas no *Campus* de Araranguá com vistas a promover uma reflexão a respeito do tema gestão social. O cidadão contemplado na entrevista, por não estar diretamente envolvido no processo de implantação do *Campus*, não participou do segundo momento da entrevista.

Para ambos os roteiros, o segundo momento da entrevista foi elaborado, conforme exposto, com base nos critérios de análise de cidadania deliberativa proposto por Tenório et al. (2008), para avaliar processos decisórios deliberativos. De acordo com o Quadro 8 – Cidadania deliberativa: critérios de análise são seis (06) categorias e vinte e um (21) critérios de análise. Nesta pesquisa, foram consideradas todas as categorias e quatorze (14) critérios pertinentes ao objeto desse estudo. Não foram analisados os seguintes critérios: qualidade da informação, órgãos existentes, órgãos de acompanhamento, relação com outros processos participativos, abertura dos espaços de decisão, avaliação participativa e perfil da liderança.

Dessa forma, para cada um dos roteiros da entrevista, foram elaboradas perguntas específicas que possuem características singulares para cada momento e de acordo com o Grupo abordado, conforme apresentados nos Apêndices A: Instrumento de coleta de dados – Roteiro nº 1 e B: Instrumento de coleta de dados – Roteiro nº 2.

Estabelecidos os roteiros da entrevista e identificados os sujeitos da pesquisa, agendou-se as entrevistas via telefone ou *e-mail*, e assim

deu-se início ao processo de coleta de dados, que ocorreu durante o período de 04 de julho de 2013 a 09 de setembro do mesmo ano. Com o objetivo de obter o registro completo e fiel das falas dos entrevistados, utilizou-se, com a devida autorização dos entrevistados, um gravador digital nas entrevistas, visando à transcrição dos relatos, posteriormente. Para evitar o desvio do foco da investigação pelos entrevistados, seguiram-se os roteiros de entrevista pré-estabelecidos para os dois grupos. As entrevistas foram realizadas nos respectivos departamentos dos docentes para o Grupo A e na cidade de Criciúma e Araranguá onde se encontravam os sujeitos do Grupo B. A duração média das entrevistas foi de 40 (quarenta) minutos cada, sendo estas realizadas conforme o cronograma estabelecido previamente.

Uma vez realizadas as treze entrevistas, deu-se início à transcrição das mesmas, de maneira rigorosa e concentrada, a fim de não cometer qualquer alteração nas falas dos entrevistados que pudessem alterar a compreensão dos mesmos sobre cada questionamento.

Após transcritas todas as entrevistas, para garantir o anonimato dos entrevistados, atribuiu-se, para cada entrevistado de cada grupo, um código de identificação, assim definidos:

a) Grupo A (representado pela letra A):

- i. E1A – Entrevistado 1;
- ii. E2A – Entrevistado 2;
- iii. E3A – Entrevistado 3;
- iv. E4A – Entrevistado 4;
- v. E5A – Entrevistado 5;
- vi. E6A – Entrevistado 6;
- vii. E7A – Entrevistado 7; e,
- viii. E8A – Entrevistado 8

b) Grupo B (representado pela letra B):

- i. E1B – Entrevistado 1;
- ii. E2B – Entrevistado 2;
- iii. E3B – Entrevistado 3;
- iv. E4B – Entrevistado 4; e,
- v. E5B – Entrevistado 5.

A partir deste momento, utilizou-se a técnica conhecida como análise de conteúdo, para o processo de análise dos dados coletadas com as entrevistas, considerando, de maneira clara, os objetivos definidos neste estudo.

Segundo Bardin (2004, p. 37), a análise de conteúdo consiste em

um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

Richardson (1999) elucida que a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa e como tal possui determinadas características metodológicas, a saber: a objetividade, a sistematização e a inferência.

A finalidade desta técnica, de acordo com Bardin (2004), é “[...] efetuar deduções lógicas e justificadas referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e o seu contexto, ou, eventualmente, os efeitos dessas mensagens)”.

Apesar de Bardin (2004) ter a concepção de que os aspectos quantitativos podem ser enfocados pelo método de análise de conteúdo, Triviños (1987) ressalta a importância do método no campo da pesquisa qualitativa, sendo que Richardson (1999, p. 224) expõe que “a análise de conteúdo é, particularmente, utilizada para estudar matérias de tipo qualitativo (aos quais não se podem aplicar técnicas aritméticas)”.

A análise de conteúdo, por sua natureza científica, deve ser rigorosa, eficaz e precisa. “Trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas) e extrair momentos mais importantes”. (RICHARDSON, 1999, p. 224).

O modo operacional desta técnica, na visão de Minayo (2007), inicia com a leitura das falas, realizada por meio das transcrições de entrevistas, depoimentos e documentos. O autor, ainda afirma, que, frequentemente, todos os procedimentos levam a relacionar estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados e articular a superfície dos enunciados dos textos com os fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural e processos de produção de mensagem, o que proporciona consistência interna às operações.

As etapas básicas no processo de uso da análise de conteúdo são, para Bardin (2004): a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Outros autores, como por exemplo, Triviños (1987), Richardson (1999) e Minayo (2007), utilizam uma nomenclatura um pouco

diferente, porém se baseiam em Bardin (2004), sendo assim, os significados são convergentes. De um modo geral, estes autores entendem as três etapas da seguinte forma: a primeira etapa, a pré-análise, consiste basicamente na organização e preparação do material que vai ser analisado e na exploração deste material por meio de leituras superficiais. Na segunda etapa, o material selecionado na etapa anterior é submetido a um estudo aprofundado, sendo este orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Nesta etapa, são considerados básicos os procedimentos como a codificação, a classificação e a categorização das informações. Já, na última etapa, os resultados obtidos com o processo de categorização são descritos, demonstrando os significados captados nas mensagens analisadas, e interpretados com base nos materiais empíricos, estabelecendo relações, aprofundando as conexões das ideias e chegando, se possível, a propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais (RICHARDSON, 1999; MINAYO, 2007; TRIVIÑOS, 1987).

Bardin (2004) explica as diferentes fases da análise de conteúdo de forma mais detalhada. A pré-análise, segundo ele, é a fase de organização que tem por objetivo “[...] tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”. (BARDIN, 2004, p. 89). Geralmente, esta etapa é composta pelas seguintes atividades: leitura flutuante, que consiste no estabelecimento do primeiro contato com os documentos a analisar, a escolha dos documentos, considerando as regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, a formulação das hipóteses e dos objetivos, a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores e, por fim, a preparação do material para posterior análise (BARDIN, 2004). A segunda etapa, a exploração do material, consiste na administração sistemática das decisões tomadas na etapa anterior por meio de operações de codificação, desconto ou enumeração, com base em regras previamente formuladas. Já, na terceira e última etapa, tratamento dos resultados obtidos e a interpretação, os resultados em bruto são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos, o que possibilita ao analista propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos (BARDIN, 2004).

Deste modo, depois de finalizar as transcrições e definir os códigos de identificação para cada entrevistado, deu-se início à primeira etapa da análise de conteúdo por meio do primeiro contato com as informações coletadas durante as entrevistas. Realizou-se uma leitura rápida sobre as falas dos entrevistados, organizando as informações

coletadas de acordo com cada momento e com cada categoria numa planilha em formato *Excel*.

Encerrada esta etapa, iniciou-se uma leitura atenta a todas as transcrições das entrevistas realizadas, relacionando as falas, caracterizando a segunda etapa da análise de conteúdo, que consiste na exploração do material. A leitura destas informações foi orientada pelo conhecimento adquirido ao longo deste estudo e, no final, foram categorizadas com base em determinados critérios de análise, retirados de Tenório et al. (2008), e selecionados pela pesquisadora devido à correlação destes com o objetivo desta pesquisa, conforme o Quadro 12 - Seleção de critérios de análise. Dessa forma, não foram utilizados todos os critérios propostos por Tenório et al. (2008), devido ao grau de aderência ao tema proposto nesta pesquisa.

Quadro 12: Seleção de critérios de análise

Categorias	Crítérios
Processo de discussão	Canais de difusão
	Espaços de transversalidade
	Pluralidade do grupo promotor
Inclusão	Aceitação social, política e técnica
	Valorização cidadã
Pluralismo	Participação de diferentes atores
	Perfil dos atores
Igualdade participativa	Forma de escolha de representantes
	Discursos dos representantes
Autonomia	Origem das proposições
	Alçada dos atores
	Possibilidade de exercer a própria vontade
Bem comum	Objetivos alcançados
	Aprovação cidadã dos resultados

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2008).

Na seqüência, iniciou-se a terceira etapa da análise de conteúdo, que se caracterizou pela compreensão das informações, identificação e extração dos momentos mais relevantes nas categorias de análise que mereciam um maior aprofundamento e interpretação de como se deu o processo de criação das atividades de ensino do *Campus* de Araranguá sob a ótica da gestão social.

Além da análise de conteúdo, foi utilizada também a análise documental, que, apesar de possuir alguns procedimentos de análise

semelhantes à de conteúdo, são técnicas diferentes, de acordo com Richardson (1999). Para o referido autor,

a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados. O método mais conhecido de análise documental é o método histórico que consiste em estudar os documentos, visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico. (RICHARDSON, 1999, p. 230).

Existem diferenças importantes entre a análise documental e a análise de conteúdo, sendo que Richardson (1999) ressalta que enquanto a primeira trabalha sobre os documentos e é essencialmente temática, a segunda trabalha sobre as mensagens e a temática é apenas uma das técnicas utilizadas. Além disso, “o objetivo básico da análise documental é a determinação fiel dos fenômenos sociais”, ao passo que a análise de conteúdo “visa manipular mensagens e testar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade diferente daquela da mensagem”. (RICHARDSON, 1999, p. 230).

Enquanto tratamento da informação contida nos documentos, Bardin (2004) salienta que o objetivo da análise documental é dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por meio de procedimentos de transformação. Por detrás da semelhança de certos procedimentos da análise documental, o referido autor também evidencia a existência de diferenças essenciais entre as duas técnicas, a saber:

- a) A documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicação);
- b) A análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação; a análise categorial temática é, entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo;
- c) O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os

indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem. (BARDIN, 2004, p. 41).

Assim, por meio da utilização da análise documental, foi possível interpretar as informações oriundas dos distintos documentos que foram pesquisados, conforme já listados anteriormente. O uso da análise de conteúdo na interpretação das informações obtidas por meio da aplicação das entrevistas, conjuntamente com a análise documental, possibilitou à pesquisadora o cruzamento de informações, o que contribuiu para interpretação efetiva dos dados coletados durante a pesquisa e compreensão do fenômeno estudado.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao longo do desenvolvimento desta pesquisa surgiram algumas limitações que, de certa forma, podem ter influenciado os resultados deste estudo, por isso cabe a esse subitem destacá-las.

As limitações desta pesquisa foram classificadas quanto à falta de memória do processo, ao número de entrevistados e ao método adotado.

Quanto à falta de memória do processo verificou-se durante a realização das entrevistas que alguns entrevistados apresentaram, de certa forma, dificuldade para lembrar e descrever detalhadamente os fatos ocorridos no processo, isso porque são fatos que aconteceram entre 6 a 8 anos atrás. Além disso, a maioria dos fatos não foram registrados oficialmente no papel, pois constatou-se, durante a pesquisa documental, a inexistência do registro ou apenas um registro superficial nos documentos oficiais da Instituição como nas Atas, por exemplo. Verificou-se, então, que muitos dados e informações coletadas para essa pesquisa permaneceram apenas nas mentes das pessoas que estavam envolvidas com o processo de implantação do *Campus* de Araranguá, o que evidencia um problema comum de muitas instituições, que é a falta de memória organizacional.

O número de entrevistados para a coleta de dados também pode ser considerado uma limitação desta pesquisa, uma vez que não foi possível contemplar, em sua totalidade, os atores participantes e determinantes do processo. Devido à limitação de tempo desta pesquisa e para garantir o cumprimento dos prazos pré-estabelecidos não foi possível contemplá-los plenamente.

Quanto ao método adotado nesta pesquisa, a análise dos relatos dos entrevistados e da pesquisa documental foi realizada com base nas

categorias de análise e critérios definidos por Tenório et al. (2008) e pertinentes a este estudo. Dessa forma, devido à limitação de tempo desta pesquisa não foram considerados diferentes métodos de análise, apenas o método de análise elaborado por Tenório et al. (2008).

Apresentado o caminho metodológico que foi percorrido durante o processo de estudo, no próximo capítulo apresenta-se a análise dos dados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo dedica-se à descrição, análise e interpretação dos dados coletados por meio de entrevistas com os Grupos A e B, conforme explicitado na metodologia (vide capítulo 3), documentos e do conhecimento adquirido à luz dos pressupostos teóricos abordados no Capítulo 2 – Referencial Teórico.

Estas informações foram coletadas no decorrer de todo o processo de desenvolvimento deste estudo, sendo que a compreensão do fenômeno estudado utiliza a perspectiva de relações com as categorias de análise previamente definidas, com vistas a promover o enriquecimento do processo de análise, contribuindo, dessa forma, para a consecução dos objetivos propostos por esta investigação.

Assim, este capítulo foi organizado de modo a seguir uma sequência de informações encadeadas para que o leitor consiga acompanhar e também compreender o fenômeno estudado. Inicialmente, apresenta-se um breve contexto histórico e a caracterização da instituição pesquisada, seguido da apresentação e caracterização dos entrevistados (Grupos A e B).

Após essa introdução inicial, da instituição, dos entrevistados e seus contextos, realizar-se-á a análise e interpretação dos dados coletados. Nesta parte, dedicar-se-á ao entendimento das falas dos entrevistados, criar-se-á relações entre elas, categorizando-as e inserindo-as nas categorias de análise, buscar-se-á embasamento junto à fundamentação teórica e nos documentos pesquisados, e, assim, obter a interpretação do fenômeno estudado.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Conforme abordado no subitem 2.4.1 (*Evolução histórica e gestão*), foi a partir dos anos 30, com o fortalecimento do federalismo, que as universidades públicas federais começaram a surgir nas capitais. Em 11 de fevereiro de 1932 surgiu o ensino superior catarinense com a criação da Faculdade de Direito em Florianópolis, sendo que, neste período, já se comentava o interesse em criar uma Universidade no Estado de Santa Catarina, acompanhando esse movimento que ocorria no País, com a criação das universidades públicas em outros Estados brasileiros (UFSC, 2010b).

No final do Governo de Juscelino Kubitschek, em 18 de dezembro de 1960, foi criada, por meio da Lei nº 3.849 (BRASIL,

1960), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), composta, inicialmente, por sete faculdades isoladas e com a adição de uma nova, a saber: Direito, Ciências Econômicas, Farmácia, Odontologia, Filosofia, Serviço Social, Medicina e Engenharia Industrial, sendo oficialmente instalada em 12 de março de 1962 (UFSC, 2010b; 2012).

“Assim como outras universidades patrocinadas pela União, a Universidade de Santa Catarina recebeu a denominação de universidade federal pela Lei n.º 4.759, de 20/08/65”. (UFSC, 2010b, p. 12).

Em 1969, com a reforma universitária, foram extintas as Faculdades, e a Universidade assumiu uma nova estrutura didática e administrativa, dando lugar às unidades universitárias, com a denominação de centros, os quais agregam os departamentos.

Atualmente, a estrutura acadêmica da UFSC, está organizada por Centros de Ensino e quatro (04) *Campi*: Araranguá, Curitiba, Médio Vale do Itajaí e Joinville. Os Centros de Ensino estão multiplicados em onze (11) áreas, assim subdivididos (UFSC, 2012):

- a) Centro de Ciências Agrárias (CCA),
- b) Centro de Ciências Biológicas (CCB),
- c) Centro de Ciências da Educação (CED),
- d) Centro de Ciências da Saúde (CCS),
- e) Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM),
- f) Centro de Ciências Jurídicas (CCJ),
- g) Centro de Comunicação e Expressão (CCE),
- h) Centro de Desportos (CDS),
- i) Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH),
- j) Centro Sócioeconômico (CSE),
- k) Centro Tecnológico (CTC).

Na educação básica, o Colégio de Aplicação da UFSC e o Núcleo de Desenvolvimento Infantil, criados, respectivamente, em 1961 e 1980, atendem à educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio. (UFSC, 2010b).

Com relação à modalidade de ensino a distância, “a UFSC iniciou sua atuação em 1995, com o Laboratório de Ensino a Distância (LED), privilegiando a pesquisa e a capacitação via projetos de extensão com a oferta de diversos cursos de aperfeiçoamento, formatados em videoaulas transmitidas por satélite”. (UFSC, 2012, p. 9). Nos últimos anos a UFSC envolveu-se no Projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB), viabilizando a oferta de cursos de extensão, graduação e especialização

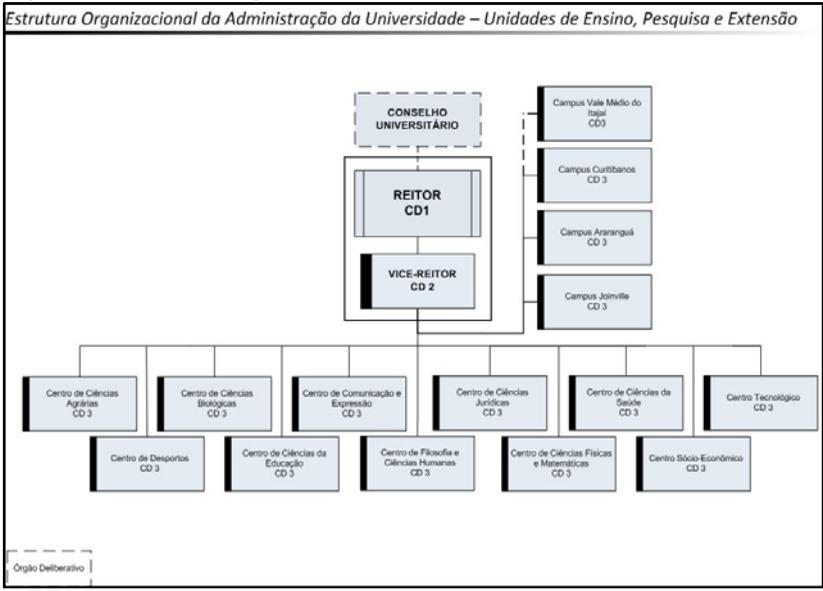
em grande parte do território nacional, contribuindo para a expansão da instituição (UFSC, 2010b).

Em 2008, com a adesão da UFSC ao REUNI (BRASIL, 2007a) houve uma forte ampliação de vagas gratuitas no ensino superior, por meio da oferta de novos cursos presenciais e ampliação das vagas em cursos já existentes. Além disso, os recursos advindos do REUNI (BRASIL, 2007a) possibilitaram, a partir de 2009, a interiorização da UFSC com a instalação dos novos *campi* nas cidades de Araranguá (Sul), Curitibaanos (Oeste) e Joinville (Norte), onde foram implantados novos cursos de graduação, uma estratégia importante para o ensino superior público em Santa Catarina (UFSC, 2012).

Em 16 de agosto de 2011, a Presidente Dilma Rousseff assinou a criação de quatro (04) instituições federais de ensino superior, quarenta e sete (47) novos *campi* (entre eles o da UFSC) e institutos de educação profissional e tecnológica nas 27 unidades da Federação (UFSC, 2011b). Em 13 de agosto de 2013, foi aprovada a Resolução nº 19 do CUn, que estabeleceu a criação do *Campus* da UFSC na cidade de Blumenau, denominado de *Campus* Médio Vale do Itajaí (UFSC, 2013c).

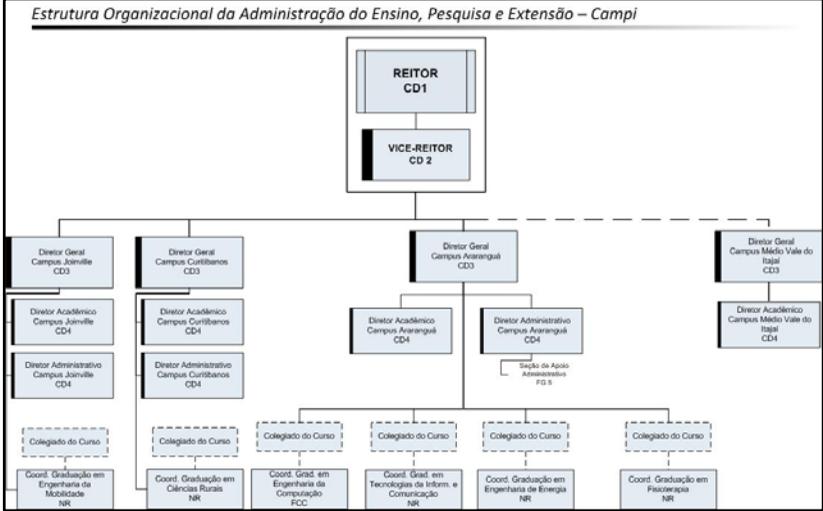
A figura 2 - Estrutura Organizacional Acadêmica da Universidade demonstra a atual estrutura organizacional acadêmica da UFSC com os onze (11) Centros de Ensino e os quatro (04) *Campi*. Já, na figura 3 - Estrutura organizacional dos *Campi* tem-se a estrutura organizacional atual dos *Campi* da UFSC, que estão vinculados ao Gabinete do Reitor.

Figura 2: Estrutura Organizacional Acadêmica da Universidade



Fonte: (UFSC, 2013a).

Figura 3: Estrutura organizacional dos Campi



Fonte: (UFSC, 2013b).

O *Campus* de Araranguá, objeto desta pesquisa, e, conforme Figura 3 - Estrutura organizacional dos *Campi*, tem como instância superior o Diretor Geral, e subordinado a ele estão os Diretores Acadêmico e Administrativo. Atualmente, o *Campus* apresenta a oferta regular de quatro (04) cursos de graduação: Tecnologia da Informação e Comunicação, Engenharia de Energia, Engenharia da Computação e Fisioterapia. Cada curso possui um coordenador, subordinados ao Colegiado de cada curso, que possui função deliberativa. Os Colegiados dos cursos estão vinculados diretamente ao Diretor Geral do *Campus*.

De acordo com o Art. 13º do Estatuto da Universidade (UFSC, 2011c, p. 10), “a administração universitária far-se-á em nível superior e em nível de Unidades, Subunidades e Órgãos Suplementares”.

A administração superior da UFSC é formada pelos Órgãos Deliberativos Centrais e Órgãos Executivos Centrais. Conforme Art. 14º do Estatuto (UFSC, 2011c), os Órgãos Deliberativos Centrais são:

- a) Conselho Universitário;
- b) Câmara de Ensino de Graduação;
- c) Câmara de Pós-Graduação;
- d) Câmara de Pesquisa;
- e) Câmara de Extensão;
- f) Conselho de Curadores.

E os Órgãos Executivos Centrais são:

- a) Reitoria;
- b) Vice-Reitoria;
- c) Pró-Reitorias.
- d) Secretarias Especiais.

Atualmente a UFSC conta com sete (07) Pró-Reitorias e quatro (04) Secretarias, que estão vinculadas diretamente ao Gabinete do Reitor (GR), a saber:

- a) Pró-Reitoria de Graduação;
- b) Pró-Reitoria de Pós-Graduação;
- c) Pró-Reitoria de Pesquisa;
- d) Pró-Reitoria de Extensão;
- e) Pró-Reitoria de Administração;
- f) Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis;
- g) Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento;

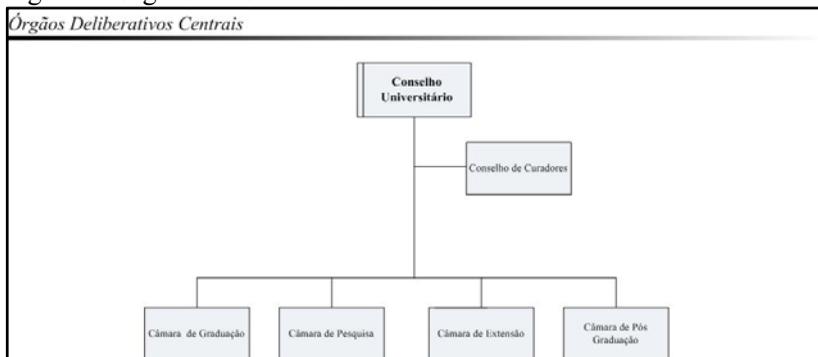
- h) Secretaria de Cultura;
- i) Secretaria de Relações Internacionais;
- j) Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional, e
- k) Secretaria de Gestão de Pessoas (UFSC, 2012).

A administração em nível de Unidades e Subunidades ocorre por meio da atuação dos Órgãos Deliberativos Setoriais: Conselhos das Unidades e Departamentos, e Órgãos Executivos Setoriais: Diretoria de Unidades e Chefia de Departamentos (UFSC, 2011c).

Além das Unidades Universitárias, a UFSC também é composta pelos Órgãos Suplementares de natureza técnico-administrativa, cultural, recreativa e de assistência ao estudante, de acordo com o Art. 11º do Estatuto (UFSC, 2011c).

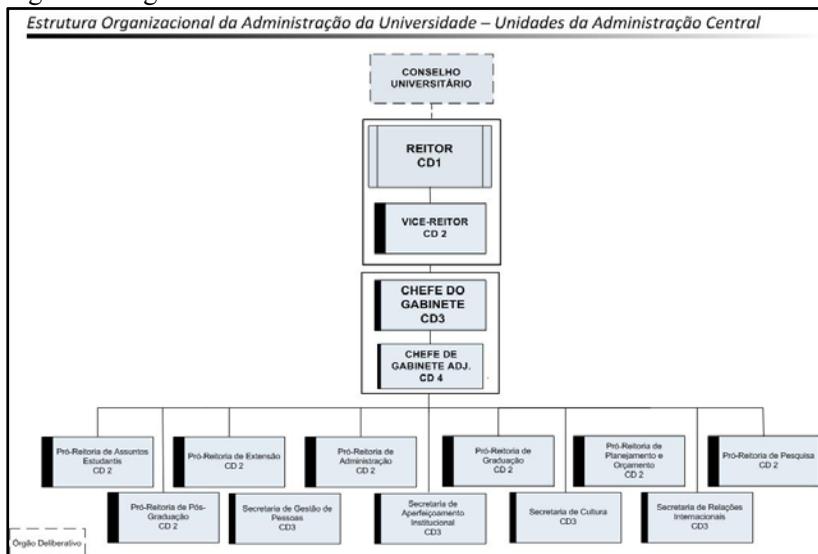
Os órgãos deliberativos centrais e os órgãos executivos estão representados nas figuras 4 - Órgãos deliberativos centrais e 5 - Órgãos executivos, respectivamente.

Figura 4: Órgãos deliberativos centrais



Fonte: (UFSC, 2013a).

Figura 5: Órgãos executivos



Fonte: (UFSC, 2013a).

Após esse breve contexto histórico e caracterização da instituição pesquisada, na seção 4.2 apresenta-se a caracterização dos entrevistados.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Conforme exposto anteriormente (vide seção 3.2 Universo e Amostra de Pesquisa), a amostra para realização desta pesquisa foi classificada em dois Grupos: A e B. O primeiro momento da entrevista, para ambos, foi destinado ao estabelecimento de um breve contexto pretérito dos sujeitos da pesquisa, visando a sua identificação, formação e principais experiências profissionais anteriores, entre outros.

Ao analisar o processo de implantação do *Campus* de Araranguá bem como a criação dos cursos de graduação sob a ótica da gestão social, é primordial que haja a participação da sociedade civil na pesquisa, já que a gestão social caracteriza-se como um tipo de gestão participativa e democrática. Dessa forma, para legitimar os resultados desse trabalho, participaram da amostra de pesquisa não somente os gestores envolvidos no processo, mas a própria sociedade civil da região

de Araranguá, organizada de diferentes formas, e que também esteve presente neste processo.

Com relação ao Grupo A, dentre o total de oito entrevistados, 75% são do sexo masculino e 25% do sexo feminino, sendo todos servidores docentes da UFSC em atividade, atualmente. A maioria dos entrevistados (75%) ingressaram na UFSC a partir da década de 90 e 25% na década de 70. A média de tempo de serviço na UFSC ficou em 20 anos, o que demonstra experiência considerável na Universidade. No que se refere à formação em nível de graduação, os entrevistados apresentaram formações em diversas áreas do conhecimento, prevalecendo, de certa forma, a área da engenharia. Além disso, sete dos oitos entrevistados possuem formação em nível de Doutorado. As principais experiências profissionais que foram relatadas ocorreram, em grande, parte dentro da UFSC. Anterior ao ingresso na UFSC, alguns entrevistados relataram que já atuaram como professores do ensino básico, em cursinhos pré-vestibulares e também como professor particular. Outros estavam envolvidos com a Universidade por meio de projetos durante o mestrado e o doutorado e, por fim, teve aqueles que também trabalharam com a educação superior em outras esferas antes do ingresso na UFSC. Já, dentro da carreira docente na UFSC, todos os entrevistados ocupam ou já ocuparam uma função administrativa, desde função de chefia até o cargo de Reitor, com maior ou menor carga horária, de baixa, média ou alta complexidade, o que evidencia a participação dessa categoria nas instâncias superiores da administração da Universidade.

O Grupo B totalizou cinco entrevistados, sendo 40% do sexo feminino e 60% do sexo masculino. Os entrevistados trabalham na área da educação municipal de Araranguá e na área comercial e/ou industrial do local ou regiões próximas. Todos possuem graduação na área que atuam, como por exemplo, pedagogia, administração e engenharia. Mais da metade dos entrevistados desta categoria participaram e ainda participam de movimento social, ONG's, associação ou outra entidade que represente a sociedade civil organizada da região de Araranguá. Além de participar dessas entidades, como a Associação Empresarial de Araranguá – ACIVA, União das Associações de Moradores de Araranguá – UAMA, Lions Clube de Araranguá, Federação das Associações de Bairros de Santa Catarina – FAMESC e Federação das Associações Empresariais de SC – FACISC (Extremo Sul), os entrevistados possuem um envolvimento direto e ativo junto a elas, já tendo ocupado ou ocupando cargos estratégicos.

Acredita-se que o conhecimento destas experiências vivenciadas pelos sujeitos desta pesquisa, contribui para interpretação das falas de cada entrevistado, sendo importante para a compreensão do fenômeno estudado.

4.3 ANÁLISE DOS RELATOS DOS ENTREVISTADOS

Esta seção apresenta a análise dos relatos dos entrevistados e de documentos com base nas categorias de análise definidas por Tenório et al. (2008) e critérios pertinentes a esta pesquisa, conforme Quadro 12 – Seleção de critérios de análise.

4.3.1 Processo de discussão

A complexidade do processo de discussão, de acordo com Tenório et al. (2008), ocorre porque cada interventor na discussão tem um olhar sobre o mundo, uma verdade, ou seja, o mundo vivido de cada um interfere no processo. No entanto, quando estão no grupo expõem suas ideias, cada participante e o respectivo grupo passam a formar uma compreensão de suas realidades (intersubjetividade), num processo de aprendizagem, resultando em soluções aos problemas discutidos. Assim, “a verdade não é uma relação entre indivíduo e sua percepção do mundo, mas sim, um acordo alcançado por meio da discussão crítica. A linguagem atua como fonte de integração social”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 10).

O processo de discussão sobre a criação do *Campus* da UFSC na cidade de Araranguá é comumente associada à adesão da Universidade ao Programa REUNI (BRASIL, 2007a). O Governo Federal, representado pelo MEC, por meio da chamada pública nº 08/2007 (BRASIL, 2007c) tornou público e convocou as Instituições Federais de Ensino Superior para a seleção pública de propostas de adesão ao REUNI, apresentando um escopo pré-definido na época, conforme orientações previstas no Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a) e nas diretrizes gerais do programa (BRASIL, 2007b) (vide subseção 2.4.1.1 REUNI).

A operacionalização para a construção da proposta REUNI/UFSC (UFSC, 2007a) ocorreu institucionalmente na reunião do CUn, realizada no dia 11 de setembro de 2007, onde o então Reitor, Prof. Lúcio José Botelho, fez uma breve explanação sobre o assunto, convocando uma reunião com os Diretores dos Centros de Ensino para o dia 15 de setembro daquele ano. O objetivo da reunião visava que os Diretores

levassem o assunto para os respectivos Departamentos e Unidades, debatessem dentro dos Colegiados de Departamento e Unidades, para então formular as demandas de cada Unidade de Ensino (SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFSC, 2007a).

Não cabe a esta pesquisa relatar como ocorreu o processo de construção da proposta REUNI/UFSC, visto que foi um assunto polêmico para a instituição, não somente na UFSC, como também em outras Universidades Federais do Brasil. Vale ressaltar que, na reunião ordinária do CUn, realizada no dia 27 de novembro de 2007 (SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFSC, 2007b), de caráter deliberativa e fechada para os membros do Conselho, foi aprovada, por maioria, a proposta de adesão da UFSC ao REUNI, sob clima de protestos (UFSC, 2007b). Assim, desconsidera-se nesta pesquisa a forma de discussão, operacionalização, construção e aprovação da proposta REUNI/UFSC (UFSC, 2007a), tendo em vista a complexidade deste assunto e o objetivo dessa dissertação.

Nesta proposta REUNI/UFSC (UFSC, 2007a), aprovada e enviada a SESu, a primeira meta definida na dimensão Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública, para o período de 2008.2-2012, consistia em implantar três *Campi* Avançados - Araranguá, Curitiba e Joinville (UFSC, 2007a), contudo, o processo de definição e escolha do município de Araranguá surgiu anteriormente ao REUNI e remonta a oferta de ensino na modalidade a distância naquela região, conforme constatou-se nas entrevistas e documentos institucionais.

Assim, para elucidar e esclarecer como ocorreu esse processo, questionou-se os entrevistados a respeito dos fatores determinantes que contribuíram para a escolha de Araranguá. Percebeu-se que os entrevistados, que tinham conhecimento e envolvimento nesse processo, em ambos os grupos, em sua maioria, fez referência à oferta do ensino à distância no município, operacionalizada por meio de emenda parlamentar do Deputado Federal catarinense, nascido em Araranguá, chamado Jorge Boeira.

A inexistência de vaga pública no sul do Estado de Santa Catarina tornou-se tema da primeira candidatura de Jorge Boeira ao mandato de Deputado Federal, em 2002, sendo que a única promessa de campanha dele na época foi trabalhar para viabilizar o acesso das pessoas do sul do Estado ao ensino superior público e gratuito (BOEIRA, 2009a).

Em 2003, conforme relatou o Entrevistado E1B, já como Deputado Federal eleito, Jorge Boeira questionou o então Reitor da

UFSC, Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, sobre a interiorização da Universidade. A falta de recursos financeiros para este fim foi a principal causa alegada pelo Reitor. Diante desta resposta, Boeira destinou uma emenda parlamentar, ainda em 2003, o que pode ser considerado o passo inicial para a discussão sobre a interiorização da UFSC.

No ano seguinte, com a gestão do Prof. Lúcio José Botelho, Reitor no período de 2004-2008, os recursos foram aplicados em projetos de extensão. Naquela época, de acordo com o Entrevistado E3A, Santa Catarina “era o Estado com menor índice de vaga pública sobre o número de formados do ensino médio, [...]”, e, além disso, foi realizado um estudo pela Secretaria do Estado de Educação, que “mostrava os professores da rede pública do Estado, de ensino médio, que não tinham formação para ser professor, que não tinham curso superior. Eram 1.674 sem graduação e 376 sem complementação”.

Diante desse quadro, o Reitor, Prof. Lúcio José Botelho, propôs ao Deputado Federal Jorge Boeira, em 2004, que os recursos de sua emenda fossem aplicados, inicialmente, na criação de um sistema de educação a distância com o objetivo de graduar esses professores do ensino básico do Estado de Santa Catarina que não tinham nível superior (E3A).

A expansão da UFSC iniciou-se nos anos de 2005/2006 com a inauguração de seis polos de educação a distância nas seguintes cidades: Araranguá, Criciúma, Lages, Laguna, Tubarão e Turvo. Já, entre 2006/2007, ocorreu a inauguração de mais nove polos, nas cidades de Canoinhas, Chapecó, Braço do Norte, Joinville, Palhoça, Pouso Redondo, Praia Grande, Blumenau e Jaraguá do Sul. Os professores da UFSC ministravam as aulas com um encontro presencial a cada mês (E3A).

Simultaneamente à criação dos polos, a Administração Central da UFSC, por meio de emendas parlamentares, convênios com o MEC, Universidade Virtual do Maranhão (UNIVIMA), Banco do Brasil e Universidade Aberta do Brasil (UAB), recebeu novos recursos, possibilitando a oferta de cursos não só em Santa Catarina, mas também em outros estados brasileiros (E3A). Inicialmente, foram oferecidos cursos de Licenciaturas e, aos poucos, foi evoluindo e oferecendo outros cursos. Dessa forma, através destes recursos a Administração Central da época começou a pensar no projeto de interiorização da Universidade com uma descentralização real de vagas públicas (E3A).

Este fato pode ser confirmado na própria caracterização da UFSC presente na proposta de adesão ao REUNI (UFSC, 2007a), no qual expõe que a Universidade

[...] está oferecendo, pela primeira vez na história da instituição, cursos de graduação a distância. No primeiro momento, serão apenas a Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Física, mas a meta com o Projeto de Interiorização da Universidade é ampliar a atuação da UFSC no Estado. Está iniciando a participação na UAB com os cursos de Letras - Português, Espanhol, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Biologia e Filosofia para vários estados brasileiros, ainda conta com o curso de Letras – Libras oferecido para oito estados brasileiros. (UFSC, 2007a, p. 1)

Deste modo, o projeto de interiorização da Universidade iniciou-se por meio da extensão com os polos de educação a distância nos anos de 2006/2007.

Inicialmente, conforme relato do Entrevistado E1B,

foi o ensino a distância, que deveria ter aproximadamente 15 polos no Estado [...], se eu não me engano tinha uma meia dúzia aqui no sul do Estado e o restante distribuído pelo Estado. Esse foi o projeto inicial. Depois, com a visão do Prof. Lúcio Botelho, ele entendeu que deveria ser criado os três *Campi*, que aí foi o de Araranguá, Curitiba e Joinville. [...] O Prof. Lúcio tem uma participação enorme nesse modelo de *Campi* que foi implantado pela Universidade Federal.

Segundo o Entrevistado E3B, na época da instalação do polo de ensino a distância na cidade de Araranguá, o Prefeito Municipal foi consultado e trabalhou em parceria com a Universidade, reformando um antigo colégio municipal desativado para abrigar o projeto, bem como ofereceu toda a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.

Observou-se que, em ambos os grupos, 100% dos entrevistados mencionaram a inexistência de uma universidade pública e gratuita no sul do Estado de Santa Catarina como um fator determinante para a instalação da UFSC em Araranguá. O Grupo B ressaltou, por exemplo, a

precariedade da educação superior ao longo de muitos anos na região do sul do Estado (E2B), pois, apesar de ter outras Universidades que ofereçam cursos de nível superior, estes não eram gratuitos e, assim, havia uma parte da sociedade que não tinha condições de pagar e nem tampouco se manter na capital para fazer um curso superior gratuito (E4B).

Esta situação confirma aquilo que foi trabalhado no referencial teórico desta pesquisa, ou seja, no final da década de 90, influenciado pelo sistema econômico neoliberal, o Brasil obteve um crescimento acelerado no número de instituições de ensino superior, porém, este crescimento ocorreu praticamente no setor privado. A universidade pública federal estava em crise (vide seção 2.4 A Universidade Pública Federal), as vagas públicas eram escassas e muitos brasileiros, assim como demonstrou a população de sul de Santa Catarina, não tinham acesso à educação superior.

A necessidade que a sociedade araranguense e demais regiões tinham pela vinda da Universidade pública era grande e foi constatada por todos os entrevistados do Grupo B. Tanto é verdade que, em 2002, durante a candidatura a Deputado Federal, a única promessa de campanha de Jorge Boeira foi trabalhar para viabilizar o acesso das pessoas do sul do Estado ao ensino superior público e gratuito. Utilizando isso como mote principal de campanha, o Entrevistado E1B explica que Jorge Boeira foi para as ruas coletar assinaturas de adesão, montou quiosques, gazetas, sebos e discutiu com as pessoas e constatou que aquilo tinha uma necessidade muito grande na região sul. Assim, em conjunto com a sociedade regional, o então candidato Jorge Boeira fez um abaixo assinado com mais de 100 mil assinaturas no sul do Estado, o que reforçou a importância desse assunto naquela região. (BOEIRA, 2009a).

O entrevistado E7A reforçou que já havia uma reivindicação do Prefeito Municipal de Araranguá, representando os demais prefeitos da mesorregião de Araranguá, para levar o ensino superior federal para a região sul, anterior a 2005 e 2006. “Então houve um movimento entre os prefeitos da mesorregião de Araranguá e apresentaram essa reivindicação para a Universidade Federal de Santa Catarina”. A UFSC então

[...] propôs a implantação do polo de educação a distância no município de Araranguá, com a oferta de cursos que pudessem representar a demanda do contexto regional [...]. Em conjunto com parcerias

da mesorregião sul, representada pela Prefeitura de Araranguá, o espaço inicial das terras, da infraestrutura de logística inicial foi da Prefeitura Municipal, e a Universidade Federal levou os cursos que mostraram vontade, disponibilidade e recursos para a oferta na modalidade a distância. (E7A).

A partir desta realidade, a Administração Central discutiu junto ao MEC e propôs, entre 2006/2007, uma descentralização de vaga real, culminando com a criação de três *Campi* em Santa Catarina, localizados em regiões estratégicas: norte, sul e centro, e, assim, cobrir-se-ia todo o Estado com vaga pública (E3A). Esta foi considerada a segunda etapa da interiorização, de acordo com o Entrevistado E3A, e aconteceu porque a UFSC tinha recursos provenientes de emendas parlamentares da bancada catarinense e convênios.

Simultaneamente a este processo de discussão, que definiu a criação de três *Campi* no Estado, ocorreram também discussões e negociações junto aos municípios das regiões do norte, sul e centro de Santa Catarina, para definição e escolha do município-sede, envolvendo representantes políticos, associações, movimentos sociais, representantes da sociedade civil organizada, entre outros, e a própria comunidade local que se mobilizou na época. De acordo com o Entrevistado E3A, ocorreram várias reuniões para discutir o assunto nas regiões e a mobilização popular foi expressiva, principalmente na região sul e central do Estado.

Em 2007 a situação dos *Campi* era a seguinte: na região sul, o município de Araranguá foi escolhido, na região central, o município de Curitiba e, na região norte, discutia-se, ainda, quatro possibilidades, a saber: Araquari, Guaramirim, Jaraguá e Joinville (E3A).

Com relação especificamente ao *Campus* de Araranguá, naquela época o município já tinha local para as instalações físicas, um terreno da União que foi doado para a construção da Universidade, a construção do prédio já estava iniciada com recursos da emenda do Deputado Federal Jorge Boeira, e se iniciava a discussão com a sociedade local sobre os cursos a serem ofertados naquele *Campus*. A expectativa da Administração Central da Universidade era cursos para áreas de turismo, agricultura orgânica, cerâmica e meio ambiente, com perspectiva para iniciar em 2009 (E3A).

Verificou-se, a partir deste processo de discussão, que o projeto de interiorização da Universidade com a criação dos *Campi* foi anterior

à adesão da UFSC ao REUNI. Esse fato foi relatado por alguns Entrevistados do Grupo A, sendo que dois deles ressaltaram o seguinte: “[...] isso tudo foi anterior ao REUNI. O REUNI só veio pra colocar a cereja no bolo que estava feito. E como veio, porque daí veio um caminhão de dinheiro. A proposta do REUNI foi enviada por nós, no final de 2007, foi aprovado no CUn e os *Campi* já estavam aprovados”. (E3A). “Então, a origem do campus de Araranguá, hoje, se dá pela expansão da UFSC pela modalidade a distância”. (E7A).

Considerando, então, esse processo de discussão anterior à criação do *Campus* de Araranguá, o primeiro critério analisado e definido por Tenório et al. (2008) foi Canais de Difusão.

O critério **Canais de Difusão** trabalha o desenvolvimento da participação no processo de discussão. Para alcançar esse objetivo, considera a utilização de canais adequados a fim de reunir todos os participantes potenciais e a fluência das informações em diferentes âmbitos participativos (TENÓRIO et al., 2008).

Inicialmente, quanto ao processo de escolha do município de Araranguá para instalação do *Campus* da UFSC, o principal canal utilizado para reunir as pessoas interessadas e discutir o assunto foi por meio de reuniões, segundo os relatos dos Entrevistados.

O Entrevistado E3A afirmou que houve várias discussões na época: “Eu me lembro de eu ter ido a pelo menos umas oito discussões em Araranguá”. Houve reuniões com as forças civis da região, clubes, associações de moradores, partidos políticos com a Prefeitura e o staff inteiro, ou seja, “mobilizou a sociedade, houve uma mobilização social”. O Entrevistado E8A, nesta mesma linha, disse que “um dos canais foram realmente reuniões. Teve diversas reuniões lá e aqui na própria universidade que levou o processo de decisão para a implantação do *Campus*”.

Os relatos do Grupo B coincidem com os relatos do Grupo A. O Entrevistado E4B relatou o seguinte: “Eu me lembro que na época tiveram várias reuniões, várias manifestações, a presença da cidade nesses encontros, a participação ativa desde movimento popular até coordenadores e diretores de outras escolas”.

Tanto o Entrevistado E3A como o Entrevistado E3B mencionaram uma reunião com almoço que aconteceu no Hotel e Restaurante Becker, localizado em Araranguá, em meados do ano de 2007, para discutir a implantação do *Campus*. De acordo com o Entrevistado E3B, foi uma reunião de trabalho onde participaram o então Reitor da UFSC, Prof. Lúcio Botelho, a sociedade civil organizada, associações, o Deputado Jorge Boeira, Prefeito Municipal

de Araranguá. Esta reunião, segundo o Entrevistado E3A, ocorreu no auditório do Becker e contou com a participação de umas 150-160 pessoas, no qual a cidade inteira se envolveu.

A luta pela vinda da Universidade Pública Federal para o sul do Estado foi uma reivindicação antiga naquela região. “Então as discussões eram boas, toda a mídia local, mídia regional, prefeitura, órgãos oficiais e não oficiais. [...] Araranguá tinha mobilização tanto política quanto da sociedade civil organizada e das associações de moradores.” (E3A).

Na época, segundo o Entrevistado E3B, foi desempenhada uma ação de apoio para a vinda da Universidade para cá com a presença de várias entidades como o Lions Clube, Rotary, ACIVA, Prefeitura Municipal. “Então eu acho que justamente foi o conjunto, [...] aonde a sociedade civil ela se organizou bastante. Acho que a ACIVA teve um fator bem forte aí para solidificar aqui, para garantir a Universidade Federal”. (E3B). Nesta mesma linha, o Entrevistado E1B ressalta que a comunidade sempre teve uma participação muito expressiva, com destaque para a ACIVA.

Dessa forma, o processo referente à implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá e, concomitantemente, o processo sobre a definição dos cursos de graduação, utilizou diferentes canais nessa discussão, como por exemplo, reuniões menores na Reitoria e na sede da ACIVA, em Araranguá, com a participação de representantes sociais, políticos e gestores da UFSC, reuniões maiores em Araranguá com a participação destes representantes, entidades locais e comunidade local e mídia regional.

O critério **Espaços de Transversalidade**, “implica a simultaneidade do trabalho em diversas áreas, seja, por exemplo, a análise das circunstâncias políticas, econômicas e técnicas para a efetivação de uma ação”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 10). A transversalidade, para os referidos autores, é relevante quando a experiência impacta em outras áreas ou quando a sua abrangência necessita da participação de diferentes áreas do conhecimento ou instâncias locais (TENÓRIO et al., 2008), como é o caso da implantação do *Campus* da UFSC na cidade de Araranguá.

Com relação a este critério, verificou-se que, nas discussões que ocorreram na época da implantação do *Campus* em Araranguá, alguns fatores políticos, econômicos e técnicos foram considerados e contribuíram para a escolha daquele município.

Quanto aos fatores ou circunstâncias políticas, destaca-se a atuação do Deputado Federal da região, Jorge Boeira, que durante a sua

campanha trabalhou com o objetivo de levar a Universidade Pública para o sul do Estado de Santa Catarina. Para comprovar a necessidade da região em ter cursos superiores gratuitos, Jorge Boeira fez um abaixo-assinado durante a sua campanha, coletando mais de 100 mil assinaturas, o que demonstrou o interesse da sociedade local neste assunto. Jorge Boeira sempre recebeu um apoio muito grande nas suas eleições por que a comunidade entendia, e ainda entende que precisa ter um representante que lute por essas questões (E1B).

Em 2003, depois de eleito Deputado Federal, o primeiro ato de Jorge Boeira foi levar ao MEC o abaixo-assinado, demonstrando essa vontade da sociedade. Como naquela época os recursos financeiros eram escassos nas universidades públicas federais, o deputado federal Jorge Boeira destinou mais da metade dos recursos de suas emendas parlamentares para a UFSC. O Entrevistado E1B confirma esse fato ao relatar que “eu acho que nos 4 anos eu tive 17 milhões de emendas, 10,5 milhões foram para a Universidade Federal, pra ter noção da importância que a gente dava pra esse projeto. E a partir disso, começou a viabilizar”. Inicialmente, criaram-se os polos de ensino a distância, conforme relatado anteriormente, que foram assumidos pela UAB, posteriormente, e, depois, então a criação e implantação dos *Campi*.

Para o Entrevistado E3A, “o fator mais determinante foi a verba original do projeto do Deputado Jorge Boeira. E Araranguá porque o deputado é de Araranguá, então eu não posso negar que isso foi um dos fatores determinantes”. Nesta mesma linha, o Entrevistado E3B explicou que:

Então eu acredito que a sociedade araranguense ela trabalhou bem, mas eu acredito bastante que o sucesso foi da vontade do Deputado Boeira em colocar recursos da União através de emenda parlamentar. Isso acho que foi determinante já que vinha uma Universidade pro Sul e que ela ficasse aqui em Araranguá.

Além da atuação do Deputado Federal Jorge Boeira, o poder público municipal também contribuiu significativamente para a implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá. A Prefeitura Municipal de Araranguá atuou desde o início de forma ativa e parceira junto à Universidade, fato este que foi confirmado por 100% dos entrevistados.

Segundo o Entrevistado E8A, o poder público municipal não só agiu politicamente para viabilizar a ida da UFSC, como também criou as condições para implantação física.

Inicialmente, com a criação do polo de educação a distância, a Prefeitura disponibilizou o local para instalação física do projeto, sendo responsável por toda infraestrutura do espaço e suporte necessário. O Entrevistado E1B reforçou que “a atuação do poder público local foi a mais aberta possível, sempre. Só pra ter noção, naquele primeiro momento quando foi o polo da universidade, toda a estrutura física a prefeitura deu. Já tinha a escola, reformou a escola toda para abrigar o polo da Universidade”.

Na sequência, com as discussões a respeito da criação e implantação do *Campus* da UFSC no sul do Estado, a Prefeitura continuou atuante, trabalhando em conjunto com o Deputado Federal Jorge Boeira na aquisição do terreno. Segundo o Entrevistado E8A, os 120 mil metros quadrados de terra de propriedade da Universidade, hoje, foi fruto da negociação do poder público junto ao poder público federal, visto que aquela área era um antigo campo de aviação de propriedade da União que foi transferido para UFSC.

O Entrevistado E4A, em um dos seus relatos, expressou de maneira clara e concisa como ocorreu a atuação política na época:

Por um lado nós tivemos a participação importante de duas esferas políticas: uma na esfera do Deputado Boeira, que participou ativamente na criação do *Campus* e na alocação de recursos através de emenda parlamentar para criação do *Campus*. E a participação do Prefeito na época, que sempre foi muito ativo e prestou um auxílio muito próximo ao *Campus* através da urbanização das ruas e calçadas ao redor do *Campus*, um cuidado com o próprio *Campus*, oferecendo serviços de jardim e terreno ao *Campus* sempre que necessário, porque ele sempre foi muito proativo em dar condições para que o *Campus* se instalasse lá. Também teve um apoio forte da própria câmara de vereadores, que também sempre publicamente apoiava a criação do *Campus*, instigava a população a se importar, se preocupar com o *Campus*, a perguntar sobre ele, vê que oportunidades aquele *Campus* abria. Então, na esfera local, a UFSC e a implantação do *Campus* foram muito bem recebidos. O que eles

argumentavam, na forma deles de entenderem o processo, que Araranguá havia por muito tempo sido esquecido pelo poder público estadual e federal, e que a implantação da UFSC abriria pra eles, pra região, oportunidades que eles não haviam verificado até então.

As circunstâncias econômicas que foram analisadas ao longo deste processo de discussão remetem à precariedade do desenvolvimento econômico da região sul do Estado. O Entrevistado E2B salienta que a região sul foi e ainda é a região mais pobre do Estado, apresenta o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de arrecadação de ICMS de Santa Catarina. Essa situação, segundo o referido Entrevistado, foi fruto também da ausência de cursos superiores gratuitos durante muitos anos, sendo considerado um dos fatores que inibiu muito o desenvolvimento da região sul. Então, de acordo com o Entrevistado E4A, a visão que a sociedade tinha a respeito da UFSC era muito positiva, era da universidade proporcionando oportunidades e desenvolvimento para região.

Aliado a essa questão de colaborar para o crescimento da região, outro fato determinante, destacado pelos Entrevistados, foi o fato de ser uma região que não tinha vagas públicas. As cidades do sul do Estado como Criciúma e Tubarão, segundo o Entrevistado E3A, já tinham sede de Universidades, e Araranguá era uma cidade que não tinha. Havia alguns cursos superiores oferecidos pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), mas não tinha cursos superiores gratuitos em Araranguá (E2A). Além disso, o desenvolvimento econômico das cidades de Criciúma e Tubarão, por exemplo, eram maiores se comparado a Araranguá. Dessa forma, a instalação do *Campus* da UFSC iria oportunizar o crescimento e desenvolvimento da cidade de Araranguá.

Quanto às circunstâncias técnicas consideradas relevantes no processo de discussão, os Entrevistados A1A, E2A, E6A e E3B relataram a localização do município de Araranguá como um fator determinante. De acordo com o Entrevistado E2A, a localização geográfica de Araranguá foi favorável visto que “[...] é uma cidade que fica no meio do caminho entre Florianópolis e Porto Alegre, fica às margens da BR 101, o raio de ação ali, num raio de 100 km ele atinge quase 1 milhão de habitantes, pega Tubarão, Criciúma, Laguna, Planalto, vai até Lages, e o norte do Rio Grande do Sul”.

Além de mencionar a proximidade do município com a BR 101 e demais municípios do sul do Estado, o Entrevistado E3B salientou, ainda, que Araranguá, em termos de urbanização, nasceu bem organizada e planejada, o que favoreceu a escolha da cidade. A viabilização de um espaço físico para construção das instalações da UFSC também pode ser considerado um fator técnico importante para a escolha de Araranguá. “Junto à União, alocou-se um terreno de 19 mil metros quadrados, localizado numa área central da cidade, onde, anteriormente, funcionava o antigo campo de aviação de Araranguá, que operou com aviões de médio porte especialmente nas décadas de 1950 e 1960”. (PRATA, 2011, p. 2).

O município de Araranguá foi escolhido por decisão estratégica, já que além de necessitar evoluir economicamente e melhorar seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), está situado na metade do caminho entre Florianópolis e Porto Alegre. Considerando toda a mesorregião, em um raio de 100 quilômetros, o Campus impacta cerca de 1 milhão de habitantes, entre os municípios de Laguna (SC) e Torres (RS), assim como parte da Serra Catarinense. (UFSC, 2011a, p. 2).

Dessa forma, observou-se que a definição do município de Araranguá para a implantação do *Campus* da UFSC considerou a transversalidade do assunto durante o processo de discussão.

O último critério analisado nesta categoria foi a **Pluralidade do Grupo Promotor**. Segundo Tenório et al. (2008), grupo promotor plural consiste em todo grupo que reúne diferentes atores, desde políticos, até associações e cidadãos. “Para garantir a extensão máxima da experiência participativa no âmbito da sociedade civil e cidadania interessará, sobretudo, que haja intervenção dos cidadãos e associações”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 10).

As reuniões que ocorreram na época, em Araranguá, para discutir a implantação do *Campus* e a escolha dos cursos de graduação reuniram diferentes atores: Administração Central da UFSC, representantes políticos, poder público local, entidades civis, associação comercial, associações de moradores e a própria comunidade.

De acordo com o Entrevistado E4B, a presença da sociedade nesses encontros foi em massa, mobilizando os bairros em prol desta

causa. Dessa forma, as discussões que ocorreram em Araranguá foram plurais e reuniram diferentes atores.

O Entrevistado E2B relatou que, após a definição da cidade de Araranguá, a ACIVA organizou algumas reuniões com a participação da sociedade, várias entidades da região, com a presença da UAMA, CREA, OAB e CDL. Essas reuniões discutiram o perfil da região e definiram os cursos de graduação que aquelas entidades julgavam importantes para o desenvolvimento de Araranguá. A ACIVA, de certa forma, liderou essas discussões, mas teve colaboração de sindicatos patronais, sindicatos de agricultores, cooperativas também participaram. Então, na visão do Entrevistado E2B o processo “[...] foi bem abrangente. A gente discutiu com todos e depois levamos à Reitoria”.

4.3.2 Inclusão

A inclusão, para Tenório et al. (2008, p. 12), “significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e, principalmente, a voz dos excluídos do sistema. Inclusão, aqui, significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos”. Os processos de inclusão social devem ser participativos para que, assim, sejam sustentáveis.

Conforme verificou-se na subseção 4.3.1 *Processo de discussão*, o acesso ao ensino superior público e gratuito no sul do Estado de Santa Catarina foi, por muitos anos, uma reivindicação ativa da população dos municípios que compõem aquela região. Jorge Boeira, nativo e empresário da região, discutiu esse assunto com a população e confirmou essa necessidade. “A sociedade esperava por isso até por conta de que têm universidades aqui na região sul, mas que precisam ser pagas, e tem uma parte da sociedade que não consegue pagar”. (E1B).

Diante desse cenário, a candidatura de Jorge Boeira, em 2002, tinha uma bandeira clara, a instalação da universidade pública no sul do Estado de Santa Catarina. Durante sua campanha, Boeira debateu essa temática junto à sociedade regional e recebeu na época um forte apoio, tanto é, que conseguiu mais de 100 mil assinaturas no abaixo-assinado realizado, comprovando que a vinda da universidade pública para o sul do Estado era uma reivindicação social, cidadã.

As comunidades, segundo o Entrevistado E1B, sempre apoiaram e incentivaram o trabalho nesse tema, visto que as associações de moradores, as associações comerciais e todas aquelas entidades ligadas

à indústria, ao comércio, entidades ligadas aos trabalhadores, sindicatos, igreja, entre outros, participavam das discussões.

O Entrevistado E4B ressalta que a maioria da população dos bairros, do movimento popular, não tinha acesso à educação de nível superior. Então, era um assunto importante, discutido nos bairros e pleiteado pela sociedade. “O cidadão teve uma boa participação, sim, na vinda da universidade. Nós, como cidadãos, temos essa necessidade, temos o direito de estudar”.

Dessa forma, parece possível afirmar que, no processo anterior à implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá, existiu uma mobilização na região sul do Estado para este fim que incluiu um público diversificado, entidades oficiais e não oficiais, associações, poder público e o próprio cidadão. O deputado federal Jorge Boeira, após eleito, tornou-se, então, um ator social inserido na esfera pública federal, representando os interesses coletivos da região sul de Santa Catarina.

Para a análise desta categoria, também no processo de definição e implantação do *Campus*, foram considerados, nesta pesquisa, dois critérios, a saber: Aceitação social, política e técnica e Valorização cidadã.

O critério **Aceitação social, política e técnica** considera, na visão de Tenório et al. (2008, p. 12), que “quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social”.

De acordo com os relatos anteriores verificou-se que a oferta do ensino superior público e gratuito era uma necessidade da sociedade do sul de Santa Catarina, reivindicada pela sociedade civil organizada, entidades oficiais e não oficiais, associações, movimentos sociais e poder público daquela região. O próprio abaixo assinado realizado durante a candidatura do Deputado Federal Jorge Boeira demonstrou a vontade e a necessidade que a população sulista tinha com relação ao ensino superior público.

O Grupo B, de modo geral, confirmou essa situação durante as entrevistas, manifestando essa necessidade nas manifestações e discussões que ocorreram na região em prol desta causa. O Entrevistado E4B, por exemplo, confirmou a presença em massa das pessoas nessas discussões e manifestações e ressaltou a importância dessa vontade para o crescimento da cidade e dos movimentos populares da região: “nós, simplesmente, não fechamos os olhos e cruzamos os braços pra isso, nós abrimos os braços e fomos à luta disso”. Além disso, o referido

Entrevistado destacou a atuação do poder público nesta causa, que na época esteve sempre junto e apoiando.

Nesta linha de atuação do poder público, o Entrevistado E7B explicou que os municípios da mesorregião do sul do Estado, representados pelo município de Araranguá, apresentou, numa visita à Reitoria, a demanda da população pelo ensino superior público. Ou seja, as discussões foram de ordem externa e a demanda foi da população representada pelo município de Araranguá.

Esses fatos demonstram que, na época, havia um consenso sobre o assunto e a consciência das pessoas a respeito desta necessidade e a importância da participação no processo. Além disso, nas discussões que ocorreram na época da implantação do *Campus* em Araranguá obteve-se consenso nos âmbitos político, econômico e técnico para a escolha do município de Araranguá, conforme análise do critério **Espaços de Transversalidade**.

Nas reuniões relacionadas ao processo de implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá discutiu-se, também, simultaneamente, o(s) curso(s) de graduação que seria(m) ofertado(s) no *Campus* quando esteve em funcionamento. A principal demanda da sociedade da região era pela implantação do curso de Medicina, considerada a primeira opção, fato este que foi confirmado pelos entrevistados tanto do Grupo A como do Grupo B.

De acordo com o perfil da região, explica o Entrevistado E2B, foi discutido em uma das reuniões organizadas pela ACIVA, com a presença da comunidade, de lideranças locais, entidades, sociedade civil organizada, associações, entre outros, os cursos que realmente atenderiam o perfil da região e que os alunos da região tivessem interesse. O resultado desta reunião, segundo o Entrevistado E2B, foi o seguinte: “ganhou disparado na época o curso de Medicina. É o sonho de todo mundo. Em segundo, as engenharias, engenharia civil, mecânica, elétrica, não se tinha o perfil de engenharias que se tem hoje, de mobilidade, hoje mudou um pouco”.

Cientes dessa necessidade, o Entrevistado E2B afirmou que a ACIVA, representando a comunidade da região, apresentou essa demanda para o Reitor da época, Prof. Lúcio Botelho, gestão de 2004-2007, e que era reforçada em todas as reuniões subsequentes. O Entrevistado E3A, que participou daquela gestão, disse que nas várias reuniões que ocorreram com as comunidades locais, com as forças civis da região, Lions, Rotary, a mobilização ocorria em partes porque eles já queriam o curso de Medicina naquela época.

Estes fatos demonstraram que havia um consenso da sociedade da região sul de Santa Catarina quanto à necessidade do ensino superior público e também quanto ao curso de Medicina. Essa demanda inicial da população pelo curso de Medicina ficou claramente expressa durante as entrevistas. Contudo, essa demanda não foi atendida inicialmente, uma vez que os gestores da Administração Central da Universidade, gestão 2004-2008, trabalharam na época outra perspectiva de cursos para áreas de turismo, agricultura orgânica, cerâmica e meio ambiente (E3A).

Assim, de acordo com relatos dos entrevistados de ambos os grupos, os cursos de graduação definidos pelos gestores no final da gestão não foram bem aceitos pela comunidade araranguense, ou seja, não estavam dentro do perfil traçado por eles. A sociedade, então, liderada pela ACIVA, trabalhou intensamente para que fossem implantados cursos de interesse da região, o que demonstrou consenso quanto ao assunto e participação da comunidade local em prol dessa causa.

O critério **Valorização cidadã** trabalha as formas de inclusão e de participação. É importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Quanto maior for essa consciência, maior tende a ser a efetiva participação (TENÓRIO et al., 2008).

Este critério, de certa forma, já está subentendido naquilo que foi trabalhado ao longo dessa categoria, já que o tema inclusão e participação foram analisados anteriormente.

A população da região enquanto cidadã tinha consciência de que a educação é um direito para todos, por isso reivindicaram a instalação da UFSC no sul do Estado, participando ativamente das manifestações e discussões. Isso pode ser confirmado na fala do Entrevistado E4B, que disse o seguinte: “o cidadão contribuiu bastante, sim, pela necessidade que nós tínhamos em ter esse *Campus* da UFSC”, e também pelo Entrevistado E3A, quando afirmou que a sociedade inteira se envolveu nesse assunto, caracterizando o grau de mobilização elevado.

4.3.3 Pluralismo

A definição de pluralismo trabalhada por Tenório et al. (2008) relaciona-se com a ideia de descentralização do poder do Estado, possibilitando a discussão e resolução dos problemas de forma local.

A teoria do pluralismo de Habermas (2003 *apud* TENÓRIO et al., 2008, p. 13) “é funcionalista na medida em que acredita que o poder social é representado pelas escolhas dos eleitores em seus representantes

políticos”. Contudo, reforça o autor, muitas vezes os políticos representam apenas interesses privados dos grupos que se mantêm no poder e a participação plural desejada nos processos decisórios de fato não acontece.

Dessa forma, esta categoria não trata apenas das representações de grupos privilegiados e políticos, mas dos diferentes atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais (TENORIO et al., 2008). No caso desta pesquisa, serão analisados os diversos atores que participaram do processo decisório e discussões relacionadas à implantação do *Campus* de Araranguá. Para essa análise, serão considerados os dois critérios propostos pelos autores: participação de diferentes atores e perfil dos atores.

Antes de analisar cada critério especificamente, cabe aqui fazer uma analogia do conceito inicial da teoria do pluralismo defendida por Habermas (2003) com o processo de implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, pois houve o envolvimento e a atuação de representantes políticos.

Conforme mencionado anteriormente, a instalação da universidade pública no sul do Estado de Santa Catarina era uma reivindicação da sociedade como um todo. Ciente desta necessidade, Jorge Boeira trabalhou em cima desta causa durante sua campanha a deputado federal e, principalmente, depois de eleito, destinando grande parte de suas emendas parlamentares a UFSC. Neste caso, parece que o poder social de fato foi representado pela escolha dos eleitores em um representante político que trabalhou ativamente em prol de uma necessidade coletiva, sem privilégios a determinados grupos. A comunidade, de acordo com o Entrevistado E1B, “entendia e entende que precisa ter um representante que esteja lutando por essas questões”, o que de fato deveria ser a função de qualquer político, visto que ele é um representante legítimo dos cidadãos.

O critério **Participação de diferentes atores** diz respeito “à atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 13).

As reuniões que ocorreram durante o processo de discussão e definição do *Campus* da UFSC no município de Araranguá tiveram a presença, participação e contribuição de diferentes atores de acordo com os Entrevistados. Atuaram nesse processo várias entidades locais como Sindicatos, Lions Clube, Rotary, CREA, OAB, CDL, associações, ACIVA, UAMA, poder público local, representantes políticos, Prefeito

Municipal, vereadores, secretários, professores municipais, Deputado Federal Jorge Boeira, os cidadãos araranguenses e representantes da administração central da UFSC nas gestões 2004-2008 e 2008-2012.

Questionados ambos os grupos a respeito dos atores sociais que foram determinantes na implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, obteve-se o seguinte resultado:

Para os entrevistados do Grupo A, os principais atores foram a Prefeitura Municipal, representada pela figura do Prefeito Mariano Mazzuco, a ACIVA, o Deputado Federal Jorge Boeira, Lions Clube de Araranguá, Rotary, Associações de Moradores, Vereador Chico (Eduardo Merêncio), Secretário Municipal de Administração de Araranguá.

O Prefeito Municipal, segundo o Entrevistado E1A “[...] foi um grande incentivador da UFSC lá. Ele sempre colocou a prefeitura muito à disposição da universidade e sempre apoiou”. Para o Entrevistado E3A, “o Boeira é uma pessoa-chave. [...]. O poder público local atuou de forma muito aberta e colaborativa”. O Entrevistado E6A também reforçou esses atores e afirmou que, principalmente, foi a comunidade representada pela ACIVA. “Eles foram incansáveis em trazer o *Campus* pra cá porque várias cidades tinham esse interesse na época. E o poder municipal foi assim decisivo porque realmente deu todas as condições pra que pudessem se instalar na época”.

O Entrevistado E7A também citou o Deputado Federal Jorge Boeira como um ator determinante, porque ele destinou os recursos dos seus provimentos e vencimentos para uma causa social, que era a ampliação da educação superior gratuita na região na qual ele foi eleito. “Portanto, é uma pessoa que estava capitaneando essas discussões e foi um ator social central nessas discussões”. Além disso, o referido Entrevistado salientou que outra pessoa fundamental nesse processo foi o Prof. Lúcio José Botelho, que durante a sua gestão (2004-2008) recebeu e discutiu as demandas sociais vindas dos municípios da mesorregião sul e otimizou recursos e possibilidades para implantação inicial com o polo de educação a distância em Araranguá.

Para os entrevistados do Grupo B, os atores determinantes durante o processo foram o poder público local representado, principalmente, pelo Prefeito Municipal de Araranguá, o Deputado Federal Jorge Boeira, a sociedade civil organizada, o presidente da ACIVA, o movimento popular, a UAMA. O Entrevistado E3B explicou que a sociedade civil organizada

foi determinante porque ela mostrou o interesse da cidade, a necessidade que tinha né, de forma que na época a Reitoria, a administração da universidade federal de Santa Catarina, viu que aqui o terreno era fértil em todos os sentidos né, tanto na localização, como na qualidade da cidade, como na força que fizeram os entes sociais aqui e o poder público também para que acontecesse.

Na visão do Entrevistado E1B, as reuniões e discussões sempre tiveram uma participação muito expressiva da sociedade, com destaque a ACIVA, que capitaneou as demandas locais, formalizou-as e levou até a Reitoria e entidades superiores, representando os interesses da sociedade nas reuniões que ocorreram na Reitoria, por exemplo.

Já, numa visão macro, o Entrevistado E1B ressaltou a importância da visão política do MEC relacionada à expansão das universidades federais no Brasil. Além disso, também citou a posição dos Reitores Rodolfo Pinto da Luz e Lúcio Botelho, mas, sobretudo, destacou a própria Universidade: “a Universidade Federal de Santa Catarina é o grande ator porque todos nós somos passageiros né, mas o grande ator é a universidade federal, a instituição”.

A atuação do poder público municipal nesse processo foi frequente de acordo com o Entrevistado E4B. A prefeitura municipal sempre esteve presente desde a infraestrutura até divulgação de convite para a sociedade participar dos eventos em prol dessa causa.

O Deputado Federal Jorge Boeira foi citado por todos os Entrevistados do Grupo B, considerado por eles uma peça-chave para a implantação do *Campus* da UFSC no sul do Estado. Uma citação do Entrevistado E2B expressou claramente esse fato: “o ensino superior público sempre foi um pleito nosso, do cidadão, mas eu diria que quem conseguiu fazer isso mesmo, a gente tem que dar a mão à palmatória, foi o Deputado Jorge Boeira”.

Dessa forma, ao comparar os relatos dos Entrevistados dos dois grupos observou-se que a percepção de ambos quanto aos atores sociais determinantes no processo de implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, são convergentes. Existiu, de fato, a participação de diferentes atores nesse processo, desde o cidadão comum da base, grupos organizados com uma atuação forte na região até gestores e representantes políticos, conforme se verificou nos relatos de ambos os grupos.

Esse fato aproxima-se do conceito de participação defendido por Tenório (2008a) e Bordenave (1994). O conhecimento produzido por cada um dos atores envolvidos no processo, mesmo com diferentes graus de escolaridade entre eles, foi convergido e integrado aos demais. O saber individual foi repensando em confronto com outros saberes, o que caracteriza, de fato, a participação de acordo com Tenório (2008a). Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte (BORDENAVE, 1994), o que foi observado no processo de implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá.

O critério **Perfil dos atores** abrange as características dos atores envolvidos que deve estar em consonância com a origem de sua representação, pois, conforme Tenório et al. (2008, p. 13) “o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas “verdades” e as confrontam na busca do consenso”.

De acordo com o critério anterior verificou-se a participação de vários atores com perfis de atuação em diferentes segmentos da sociedade araranguense. Grupos e entidades ligados à agricultura, comércio e indústria da região, movimentos populares, associação empresarial, associações de moradores, organizações locais, representantes políticos, poder público local, lideranças locais e o próprio cidadão.

Apesar de cada uma dessas entidades ou grupos que participaram deste processo defender objetivos específicos, existiu consenso entre eles quanto à necessidade do ensino superior público e gratuito na região sul do Estado. A implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá, conforme relatado pelo Grupo B, era sinônimo de crescimento e desenvolvimento para a região, sendo que, além de ter beneficiado de forma direta ou indireta todos os atores envolvidos, ainda atendeu à demanda da sociedade, dando oportunidade ao jovem da região que, provavelmente, não teria acesso ao ensino superior de outra maneira.

4.3.4 Igualdade participativa

A categoria igualdade participativa apoia-se na isonomia de oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Qualquer indivíduo (cidadão) ou organização com acesso às informações e aos canais de deliberação podem influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo (TENÓRIO et al., 2008).

O grau de mobilização da sociedade local e a atuação dos atores (descritos na categoria anterior) no processo de discussão relacionado à definição e implantação do *Campus* em Araranguá demonstrou que

houve a influência destes no processo. Apesar de alguns atores atuarem de forma mais direta e outros de forma indireta, todos, de algum modo, expressaram a sua vontade e contribuíram para que a UFSC se instalasse no sul do Estado.

O grau de mobilização, segundo o Entrevistado E3A, “foi uma coisa assim sem tamanho”, a comunidade era uma loucura, as pessoas participaram das reuniões porque na época ter uma universidade pública federal naquela região tinha um significado muito importante para sociedade.

Para análise desta categoria, foram considerados os critérios, Forma de escolha dos representantes e discursos dos representantes. O primeiro aborda os métodos utilizados para a escolha de representantes, já, o segundo, foca no impacto dos discursos exercidos por representantes de diferentes grupos durante o processo de deliberação e analisa até que ponto a participação é evidenciada como importante no discurso (TENÓRIO et al., 2008).

No caso específico desta pesquisa foi possível identificar atores que se destacaram durante o processo de implantação do *Campus* em Araranguá e que, em diferentes âmbitos, foram representantes dos interesses da sociedade, ou seja, do coletivo. O Deputado Federal Jorge Boeira, após eleito, pode ser considerado um representante legítimo da sociedade do sul do Estado nas instâncias decisórias superiores do governo federal e do MEC. Já, no nível de atuação regional e local, a ACIVA atuou como representante dos interesses das comunidades junto à Reitoria da UFSC.

Quanto ao critério **Forma de escolha dos representantes**, Jorge Boeira candidatou-se ao cargo de Deputado Federal e comprometeu-se “com a implantação de polos educacionais avançados em Araranguá, procurando levar aos moradores do Sul do Estado o ensino superior público, gratuito e de qualidade” (UFSC, 2011a, p. 6). A sociedade abraçou esta causa, apoiou a candidatura de Jorge Boeira, assinou um abaixo-assinado reivindicando a universidade pública no sul e assim o elegeu deputado federal nas eleições de 2002. Após eleito pelo povo, Jorge Boeira tornou-se um representante legítimo da sociedade nesta causa e trabalhou junto às instâncias federais e ao MEC para atender essa necessidade. A maior parte das emendas parlamentares de Jorge Boeira foi destinada para a interiorização da Universidade, inicialmente com a criação dos polos de ensino a distância e depois com a implantação do *Campus*.

O ex-reitor, Prof. Álvaro Toubes Prata (gestão 2008-2012), ao se referir à implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, ressaltou a atuação de Jorge Boeira nesse processo, afirmando o seguinte:

O deputado Boeira foi o provocador. A pessoa que plantou a semente da interiorização da UFSC. Sua visão à época (2002) lhe fez enxergar um futuro que é realidade hoje. O de deixar a educação universitária, pública e de qualidade, mais próximo das pessoas. Esse crédito da UFSC ter ultrapassado as fronteiras de Florianópolis é dele, que garantiu verba para realizar o sonho de nós, reitores. (BOEIRA, 2009a).

Já, a ACIVA, por ser uma entidade forte e ativa em Araranguá e nas cidades do extremo sul catarinense, de certa forma, liderou as discussões locais e se encarregou de levar as demandas da comunidade para a Reitoria, principalmente com relação aos cursos de graduação reivindicados pela sociedade.

Anterior à criação do Campus de Araranguá, a ACIVA já se destacou como uma das grandes parceiras da UFSC, sendo que abraçou a causa de transformar o município em um polo educacional e de pesquisa (UFSC, 2011a, p. 6).

Em uma das reuniões que ocorreram na sede da ACIVA, com a participação da sociedade e várias entidades da região já mencionadas, foi discutido o perfil da região e os cursos de graduação que seriam pleiteados para atender este perfil. Conforme relatado pelo Entrevistado E2B, os cursos solicitados foram, em primeiro lugar, a medicina, e, depois, a área de engenharias. Após essa reunião, a ACIVA, representando toda a região do extremo sul catarinense, levou essa solicitação até o Reitor da época, Prof. Lúcio Botelho (gestão 2004-2008).

Contudo, conforme exposto anteriormente, a expectativa da Administração Central para cursos em Araranguá não condizia com a expectativa da sociedade. Assim, quando o presidente da ACIVA entregou a demanda ao Reitor, “o Prof. Lúcio, na primeira hora, descartou medicina, disse que não teria possibilidade, e daqueles cursos que nós também pleiteávamos, ele disse que era muito difícil atender” (E2B).

Apesar da resposta negativa do Reitor, nas reuniões subsequentes, a mobilização em torno do curso de medicina continuou. O Entrevistado

E3A afirmou que nas reuniões que ocorreram em Araranguá após a definição do *Campus*, a sociedade e entidades locais “se mobilizavam, em parte porque eles já queriam o curso de Medicina, e eu tentava explicar para eles porque não era o curso de Medicina o mais importante para ir pra lá naquele momento”.

De fato, o curso de medicina não foi contemplado na proposta inicial de cursos a serem implantados no *Campus* de Araranguá, pois de acordo com a Administração Central da UFSC, naquele momento a Universidade não tinha condições de ofertar esse curso, pois é um curso complexo que envolve uma grande demanda de recursos humanos e materiais, além de infraestrutura específica.

Assim, na proposta inicial REUNI-UFSC, encaminhada ao MEC em novembro de 2007, os cursos de graduação previstos para o *Campus* de Araranguá foram: Administração (Noturno), Relações Internacionais e Ecoturismo (Diurnos) (UFSC, 2007a). Segundo o Entrevistado E3A, gestor no período 2004-2008, “os cursos da época foram pensados num modelo de desenvolvimento regional. Desenvolvidos de acordo com as aptidões da região, isso era a ideia que a gente tinha”.

Em 2008, após a posse da gestão do Prof. Álvaro Toubes Prata (2008-2012), o presidente da ACIVA e outros representantes da região sul reuniram-se com a nova gestão para apresentar as demandas locais e foram informados dos cursos que haviam sido propostos para o *Campus* de Araranguá e encaminhados para o MEC (E2B).

Contudo, os cursos previstos não foram bem aceitos pela sociedade, pois, de acordo com o Entrevistado E2B, estes cursos não atendiam o perfil da região e, assim, não iriam trazer o desenvolvimento esperado.

Este fato, da não aprovação dos cursos de graduação previstos inicialmente na região, foi confirmado nos relatos de alguns entrevistados de ambos os Grupos. Nessa linha, o Entrevistado E1A relatou que “não houve, naquele momento, a concordância da universidade com a comunidade em relação aos cursos [...] tinham setores da sociedade que defendiam, mas uma ampla maioria era contra”.

Diante desta situação, a comunidade araranguaense, juntamente com as entidades e representantes locais, mobilizou-se contra esses cursos e não abandonou a luta. Ocorreram então reuniões locais para discutir este assunto, e, na sequência, o presidente da ACIVA, que estava representando os interesses da comunidade, e o Deputado Federal, Jorge Boeira, foram até a Reitoria e reuniram-se com o Prof. Prata.

Nesta reunião, o Entrevistado E2B explicou para o Reitor que esses cursos não iriam atender à demanda da sociedade e, então, o Prof. Prata se comprometeu a mudar os cursos, expressando o seguinte: “Se a sociedade não quer, então nós vamos ver dentro da possibilidade que a sociedade quer”.

O Entrevistado E1A confirmou essa situação ao citar que antes dos gestores da UFSC irem até a comunidade de Araranguá conversar, os representantes da sociedade araranguense vieram até o Reitor e disseram que não tinham interesse nos cursos propostos.

Como o MEC permitia naquela época rever e alterar os cursos propostos no projeto REUNI (E1A), os cursos previstos inicialmente para o *Campus* de Araranguá não foram implantados, e no lugar destes foram criados cursos em outras áreas do conhecimento e com perfil inovador, a saber: Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), Engenharia de Energia, Fisioterapia e Engenharia da Computação. O processo de definição destes cursos de graduação será abordado posteriormente com maiores detalhes.

Dessa forma, quanto ao critério **Discursos dos representantes**, verificou-se que no processo de definição e implantação do *Campus* de Araranguá os representantes expressaram uma necessidade coletiva, sem privilégios a interesses privados. Os cidadãos, bem como a sociedade em suas diferentes formas de organização e representação, participaram do processo de discussão, chegaram a um consenso e os representantes levaram a demanda até as instâncias superiores.

Conforme se observou nos relatos dos Entrevistados do Grupo B, neste processo, os discursos exercidos pelos representantes valorizavam a participação da sociedade e reforçavam a demanda e a necessidade dos cidadãos quanto ao assunto discutido. As decisões tomadas com base no entendimento e no diálogo entre as pessoas caracterizam um processo transparente, visto que a linguagem é acessível a todos os participantes. Assim, com a participação efetiva neste processo, tem-se, segundo reforçam Cançado e Pereira (2010), o amadurecimento dos atores envolvidos e como resultado, a emancipação do homem.

Na perspectiva da gestão social, o processo decisório deliberativo procura atender às necessidades de uma dada sociedade ou região (TENÓRIO, 2008a), fato este que se constatou no processo de definição e implantação do *Campus* de Araranguá. Neste caso, os diferentes atores sociais estão presentes no processo decisório em ato intersubjetivo, ou seja, o ser social trabalhado a partir da interação com outras pessoas, o eu interagindo com o tu, portanto, o nós (TENÓRIO, 2012a).

4.3.5 Autonomia

Esta categoria, de acordo com Tenório et al. (2008), trata da apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores, e assim possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. “A autonomia é fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas”. (GREFFE, 2005 *apud* TENÓRIO et al., 2008, p. 13).

A discussão e a atuação da sociedade civil organizada da região sul frente ao problema da ausência da oferta de ensino superior público, gratuito e de bom nível de qualidade caracterizou essa categoria. A sociedade, diante de uma condição social insatisfatória, discutiu este problema regional, mobilizou-se conjuntamente com entidades locais e lideranças políticas e, assim, buscou alternativas para solucioná-lo.

A inexistência do ensino superior público no sul do Estado foi um problema vivenciado pelas comunidades por muitos anos, e pode ser considerado, segundo afirmação dos Entrevistados do Grupo B, um fato de reivindicação cidadã na região que contribuiu para a implantação do *Campus* da UFSC. A necessidade e o interesse que as pessoas demonstraram em relação a esta causa ficou muito clara pelo número de assinaturas que foram coletadas na região no abaixo-assinado do então candidato Jorge Boeira, de acordo com o Entrevistado E1B.

Diante deste problema local, a sociedade civil organizada da região não ficou de braços cruzados. Ao contrário, pois conforme afirmou o Entrevistado E3B, a sociedade civil se organizou bastante, sendo na época desempenhada uma ação de apoio com a colaboração de várias entidades locais, poder público municipal e representantes políticos para garantir a instalação da Universidade Federal para Araranguá. Ou seja, a sociedade utilizou de sua autonomia enquanto cidadão para reivindicar em prol desta causa, pois, além de deveres, os cidadãos também possuem direitos que, muitas vezes, não são atendidos satisfatoriamente pelo Estado brasileiro.

Para melhor compreender essa categoria, foram selecionados alguns critérios de análise, pertinentes a esta pesquisa, e que serão trabalhados na sequência.

O primeiro critério, **Origem das proposições**, consiste na identificação da iniciativa das proposições e se estas atendem às demandas da população ou são apenas direcionamentos dados pelo poder público. “A deliberação implica capacidade de definir quais são as

prioridades e como devem ser atendidas”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 14).

Apesar do envolvimento e atuação de alguns atores determinantes no processo de criação e implantação do *Campus* da UFSC em Araranguá, conforme já mencionado, os relatos dos Entrevistados confirmaram que o ensino superior público era uma demanda antiga da população reivindicada pelas comunidades do sul do Estado.

Segundo o Entrevistado E2B, “o ensino superior público sempre foi um pleito nosso, do cidadão”, que, de certa forma, ficou evidenciado na quantidade expressiva de assinaturas coletadas no abaixo-assinado proposto pelo Deputado Federal Jorge Boeira durante a sua candidatura.

Antes da instalação da Universidade, em Araranguá, os jovens da região que queriam fazer um curso superior gratuito eram obrigados a deixar suas cidades e se instalarem nas capitais, isso quando tinham condições de se manter nestas cidades, contribuindo para o êxodo rural na região sul, conforme foi salientado pelo Entrevistado E3A. “Nós, de movimento popular, nós dos bairros, não tínhamos esse acesso. Nem todos tinham acesso à educação em nível de universidade. Tínhamos que sair daqui pra estudar”, reforça o Entrevistado E4B. Porém, essa era uma opção para poucas pessoas, pois o custo de vida na capital é elevado, então, grande parte dos jovens que concluíam o ensino médio parava de estudar, pois não tinha condições de acesso ao nível superior.

O cidadão vivenciou essa realidade, sensibilizou-se diante desta causa e mobilizou-se de diferentes formas para reivindicar essa necessidade, pois, acima de tudo, educação é um direito previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) para todos os brasileiros. Neste sentido, o Entrevistado E4B destacou que o cidadão contribuiu bastante para a instalação da Universidade, em Araranguá, pela necessidade que nós tínhamos em ter esse *Campus* da UFSC.

Neste processo a atuação do poder público foi ao encontro dos interesses públicos, do cidadão, agindo conjuntamente com outras entidades locais para beneficiar a sociedade e não a grupos específicos. A atuação do poder público local, na opinião dos Entrevistados, foi a mais aberta possível, sempre, colaborativa e frequente. Para o Entrevistado E6A, o poder público municipal “foi decisivo porque realmente deu todas as condições pra que pudessem se instalar na época”, ou seja, “não só agiram politicamente para viabilizar a ida como também criaram as condições de implantação física”. (E8A).

Assim, além da participação da sociedade civil organizada que reivindicou e agiu em prol desta causa, a esfera política da região também contribuiu decisivamente neste processo, tanto em nível

regional como também nacional. Este fato remete à análise do segundo critério desta categoria, denominado **Alçada dos atores**, que considera em que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território, uma vez que todo processo de participação desenvolve-se em uma determinada escala territorial (TENORIO et al., 2008).

No âmbito das administrações públicas, o processo de implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, contou com a intervenção em nível local, representada pela atuação do poder público municipal, e, em nível nacional, com a atuação do Deputado Federal Jorge Boeira junto aos órgãos federais. Segundo os Entrevistados, a intensidade de intervenção destes atores foi determinante para resolução dessa problemática no sul do Estado de Santa Catarina.

Conforme relatou o Entrevistado E4A, o processo contou com a participação importante de duas esferas políticas: uma na esfera do Deputado Federal Jorge Boeira, que participou ativamente na criação do *Campus* e na alocação de recursos por meio de emenda parlamentar, e a participação do Prefeito na época, que sempre foi muito proativo em dar condições para que o *Campus* se instalasse em Araranguá.

Antes da oferta do ensino a distância, o prefeito municipal de Araranguá, de acordo com o Entrevistado E7A, representou a demanda dos municípios da mesorregião do extremo sul de Santa Catarina e entregou o pedido de implantação e oferta de cursos superiores públicos na região à administração central da Universidade. Já, o Deputado Federal Jorge Boeira foi um ator social central nessas discussões, uma pessoa que estava capitaneando essas discussões e atuando junto ao governo federal. Ele destinou “[...] recursos dos seus provimentos e vencimentos para uma causa social, que era a ampliação da educação superior na região no qual ele foi eleito”. (E7A).

Nesta mesma linha, tem-se a compreensão do terceiro critério selecionado para essa categoria, a **Possibilidade de exercer a própria vontade**, que consiste em “analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política. O modo como se organiza a sociedade deve refletir todas as opiniões nela pertinentes”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 14). O referido autor ainda reforça que os representantes políticos são escolhidos pelo cidadão via eleição e, dessa forma, a classe dirigente deve ser condicionada à vontade deliberada pela sociedade civil organizada, assim como o próprio indivíduo comum.

Conforme já mencionado, o Deputado Federal Jorge Boeira, em sua primeira candidatura, em 2002, teve uma promessa de campanha

muito clara perante a sociedade da região sul de Santa Catarina: “trabalhar para viabilizar o acesso das pessoas do sul do Estado ao ensino superior público e gratuito”. (BOEIRA, 2009a). O cidadão, então, via eleição, escolheu Jorge Boeira como um representante da sociedade nesta causa, elegendo-o como Deputado Federal neófito. Após eleito, Jorge Boeira trabalhou intensamente nesta causa junto à classe dirigente federal, e, dessa forma, representou os interesses dos cidadãos e das entidades locais que, desde o início do processo, atuavam como parceiros e incentivadores.

Ou seja, o trabalho realizado tanto pelos dirigentes locais como pelo Deputado Federal Jorge Boeira, em nível federal, refletiu a necessidade e a reivindicação da sociedade civil organizada, dos cidadãos e entidades do sul do Estado de Santa Catarina em relação ao ensino superior público.

A sociedade da região sul, de acordo com o Entrevistado E3B, juntamente com várias entidades locais que foram atores determinantes nesse processo, se organizou e discutiu o tema por meio de reuniões. Apesar de ter alguns atores-chave no processo que representavam os interesses coletivos em instâncias superiores, a sociedade, no geral, participou das discussões locais e expressou a sua opinião quanto ao assunto.

4.3.6 Bem comum

A última categoria proposta por Tenório et al. (2008) é o bem comum, que representa os benefícios tangíveis e intangíveis para a comunidade oriundos da política pública. O bem comum retrata a capacidade de realizar integração social com base no consenso. Sen (2003 *apud* TENÓRIO et al., 2008, p. 14) afirma que “a análise não deve ser utilitarista, mas sim, das melhorias das condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas”.

No caso desta pesquisa, a categoria bem comum trabalhou os benefícios tangíveis e intangíveis e o bem-estar social provenientes do processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* da UFSC no município de Araranguá. Para análise desta categoria, foram considerados os dois critérios propostos por Tenório et al. (2008), que são complementares e, dessa forma, foram trabalhados conjuntamente.

O primeiro critério, objetivos alcançados, trabalha a relação entre os objetivos planejados e os realizados. Os objetivos alcançados podem impactar de maneira realista no meio político e decisório,

caracterizando, assim, um processo participativo de qualidade (TENÓRIO et al., 2008).

Já, o critério, aprovação cidadã dos resultados, consiste na avaliação do processo participativo através da visão dos participantes sobre os resultados alcançados. “Ou seja, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação pelo qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores”. (TENÓRIO et al., 2008, p. 14).

Com relação ao critério, **Objetivos alcançados**, os Entrevistados do Grupo A foram questionados a respeito dos cursos de graduação planejados e os que foram realmente realizados/implantados no *Campus* de Araranguá. Verificou-se, conforme já exposto, que na proposta REUNI/UFSC (UFSC, 2007a), enviada ao MEC no final do ano de 2007, pela gestão 2004-2008, os cursos previstos inicialmente para Araranguá foram Administração (Noturno), Relações Internacionais e Ecoturismo (Diurnos) (UFSC, 2007a). Contudo, o *Campus* de Araranguá foi inaugurado no dia 10 de agosto de 2009 (UFSC, 2011a), na gestão 2008-2012, e o primeiro curso de graduação criado foi o de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), seguindo-se os seguintes cursos: Engenharia de Energia, Engenharia da Computação e Fisioterapia. Ou seja, neste caso, os objetivos planejados não coincidiram com os objetivos realizados.

A constatação deste fato, por meio da pesquisa documental, motivou a pesquisadora a investigar a justificativa utilizada na época para definição destes cursos de graduação e o porquê deles não terem sido implantados. Assim, para compreender como ocorreu o processo, os Entrevistados do Grupo A foram questionados a esse respeito.

Quanto ao projeto de adesão da UFSC ao REUNI (UFSC, 2007a), o Entrevistado E7A explicou que ele foi elaborado com base nas propostas enviadas pelas Unidades de Ensino:

Assim, os Departamentos, por meio da sua autonomia, apresentaram projetos de adesão ao REUNI, tanto por novos cursos e/ou por proposição de aumento de vagas nos cursos já existentes. As propostas de adesão foram encaminhadas para uma comissão que elaborou o Projeto REUNI/UFSC, envolvendo todas as propostas recebidas dos Departamentos. Com base nessas propostas, a Reitoria, levando em consideração algumas demandas da região de Araranguá e com base nas propostas que

originaram o REUNI, definiu os cursos para o *Campus* de Araranguá.

Entretanto, a demanda da região do sul do Estado era pelo curso de medicina. Desde o início das discussões, conforme relatado pelos Entrevistados, a sociedade reivindicava, em primeiro lugar, o curso de medicina e, em segundo, a área das engenharias. O grau de mobilização pelo curso de medicina era forte nas comunidades e era expresso nas reuniões que contavam com a presença de dirigentes da UFSC. Estes, por sua vez, conforme relatou o Entrevistado E3A, tentavam “explicar para a comunidade por que não era o curso de medicina o mais importante para ir pra lá naquele momento”.

Na verdade, a definição dos cursos de graduação no processo de implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, caracterizou-se pela inclusão e participação de diferentes atores sociais, porém, o Entrevistado E1B afirmou que, naquele momento, não houve a concordância da universidade com a comunidade em relação aos cursos. “Por exemplo, em determinado momento, a Universidade falava em agroecoturismo, e tinham setores da sociedade que defendiam, mas uma ampla maioria era contra, preferiam outros cursos”.

Num dos relatos de um Entrevistado do Grupo A, o gestor esclareceu que

a decisão foi muito, era muito baseada no que nós queríamos o que talvez não fosse a melhor decisão né? A população queria Medicina desde o início, que, na verdade, eles ainda tinham um problema suplementar que era o hospital. Eles tinham um hospital regional que não funcionava, e uma das razões que eles queriam que a UFSC fosse pra lá, era pra que a UFSC assumisse o hospital e junto implementasse o curso de Medicina. Eles imaginavam que essa dobradinha seria boa. [...] Os cursos da época foram pensados num modelo de desenvolvimento regional, desenvolvidos de acordo com as aptidões da região, essa era a ideia que a gente tinha. (E3A).

Dessa forma, verificou-se que a definição destes cursos foi uma decisão da administração central da Universidade na gestão do Prof. Lúcio Botelho, ou seja, não houve consenso entre a vontade dos gestores com as solicitações da sociedade.

Em maio de 2008 tomou posse a gestão do Prof. Álvaro Toubes Prata, porém, a proposta REUNI/UFSC (UFSC, 2007a) já tinha sido elaborada e enviada ao MEC pela gestão anterior. Logo no início da nova gestão, conforme afirmou o Entrevistado E2B, representantes da sociedade civil organizada, liderados pelo Presidente da ACIVA, fizeram uma reunião na reitoria para solicitar os cursos que a região havia escolhido e, então, foram informados pelo vice-reitor da época, Prof. Carlos Alberto Justo da Silva, sobre quais os cursos tinham sido definidos para o *Campus* de Araranguá.

O Entrevistado E2A explicou essa situação:

a gestão do Prof. Prata recebeu uma proposta anterior que já estava aprovada no MEC, mas a comunidade de Araranguá não aceitou bem, não aceitou nada bem esses cursos. E aí o Prof. Prata e a Profa. Yara trabalharam no sentido de definir alguma coisa mais próxima do que a comunidade queria, mas não exatamente, porque também a UFSC tem que ter uma definição um pouco diferente.

De acordo com o Entrevistado E2B, estes cursos previstos não atenderiam o perfil da região de Araranguá e não iriam produzir campo de trabalho. O Entrevistado E6A afirmou que “foi feita uma consulta na época e a comunidade colocou que tinha interesse por outros cursos”.

Diante desta situação, a sociedade araranguense, juntamente com as entidades locais e representantes políticos, mobilizou-se e discutiu com a administração central da UFSC este impasse. Em uma das reuniões realizadas na reitoria, o Entrevistado E2B ressalta que o Reitor, Prof. Álvaro Toubes Prata expressou o seguinte com relação aos cursos de graduação: “Se a sociedade não quer, então nós vamos ver dentro da possibilidade o que a sociedade quer”.

Questionou-se, então, os gestores da UFSC (Grupo A) sobre quais foram os motivos que os levaram à não implantação dos cursos previstos inicialmente. O Entrevistado E7A justificou da seguinte forma:

Porque as Unidades de Ensino que apresentaram proposição de novos cursos, por motivos formais burocráticos e da exiguidade do tempo na implantação do Projeto REUNI não tiveram condições de implantar e também porque os cursos inicialmente definidos não foram

plenamente aceitos pela comunidade de Araranguá e do entorno. Assim, para viabilizar a implantação da Unidade de Araranguá se otimizou os recursos disponíveis.

Na primeira reunião que a administração central da UFSC fez com representantes da sociedade civil organizada, poder público local, associações, entre outros, em Araranguá, logo após a posse da gestão 2008-2012, o Entrevistado E1A relatou que houve um questionamento sobre os cursos de graduação previstos para o *Campus*. “Eles queriam saber o porquê desses cursos, porque aquelas associações consideravam que essas não tinham sido as opções delas”. O Entrevistado E1A, ao se referir ao processo de definição inicial dos cursos para os *Campi*, teve a impressão de que

como foi um processo montado bastante rápido na época, pode ter sido assim, o curso que foi aqui foi lá também. Mas, temos que deixar uma coisa clara, o MEC permitia que depois se revisasse o curso. Então, o MEC era muito mais pra quantas vagas para poder calcular qual seria o número de recursos financeiros e de professores. O MEC dava essa possibilidade sim, de num segundo momento, rever os cursos. Então isso pode ter sido um pouco atropelado, porque eu não sei quanto tempo levou para encaixar o processo de expansão da UFSC com os dos *Campi*, e pode ter sido um período meio curto [...]. Pode ter tido pouca discussão ou com grupos mais seletos só, ou outra intenção, talvez pelo tempo, mas assim, uma coisa que sempre ficou muito clara pra mim nas minhas idas a Brasília foi isso, que não era fechado quanto à oferta de alguns cursos. (E1A).

Para o Entrevistado E6A, os cursos não foram implantados por causa da demanda da região que não tinha interesse nesses cursos, e também porque “existia, na época, por parte da reitoria, uma visão de que os cursos para os *Campi* seriam cursos não repetidos na sede. Então houve um estudo em cima, essa análise foi realizada, [...] a visão era trazer opções diferentes e não opções que competiriam com a sede”. O curso de Ecoturismo, por exemplo, apesar de ser um curso relacionado às aptidões da região, teria demanda da região, mas a comunidade entendeu que naquele momento não era de interesse (E6A).

O Entrevistado E1A afirmou que a sociedade local tinha clareza de que esses cursos previstos inicialmente eles não queriam. Se analisar o curso de Relações Internacionais, por exemplo, “não era o momento pra eles ainda, era um curso que tinha tudo a ver com a UFSC aqui”. Já, o curso de administração, o que eles levantaram e foi procedente na época, “é que eles têm outras Universidades ali perto que, normalmente, têm e as mensalidades não muito altas. Então, não era uma coisa que justificava pra eles”.

O Entrevistado E2A ressaltou que a comunidade queria a área da saúde e tecnológica, “queria Engenharia Mecânica, Medicina, aqueles cursos que têm mais concorrência, na verdade”.

Diante dessa situação, a administração central da UFSC foi sensível a essa demanda e repensou os cursos de graduação para o *Campus*, para que pudessem atender às expectativas da região, uma vez que o MEC autorizava a alteração.

Inicialmente, até pela facilidade de implantação, foi criado o curso de Tecnologias da Informação (TIC), um curso da área das engenharias/informática, que, segundo o Entrevistado, E1A, era uma área que eles também tinham pretensão desde o início. A área da saúde não foi contemplada neste primeiro momento, pois de acordo com um dos gestores da época, são cursos muito caros que demandam muito equipamentos e professores. “A relação número de professor/aluno é muito baixa. Então, você não consegue num *Campus* só ter cursos da área da saúde, sempre tem que ter outra área que compense”. (E1A).

“A comunidade, às vezes, quer a coisa de imediato, aquilo que tá faltando, e a UFSC é federal, tem que fazer cursos para o Brasil todo não só pra comunidade de lá né, da região”, reforçou o Entrevistado E2B. Complementando essa ideia, o Entrevistado E1A chamou atenção para oferta de cursos que já existiam na região: “A população, às vezes, quer, mas tem que vê por quê. A gente não pode chegar num lugar e destruir aquilo que existia porque aquilo que tem pode ser muito bom. Isso, às vezes, é um complicador que tem que considerar”.

Essa situação foi exposta pelo ex-diretor geral do *Campus*, Prof. Sérgio Peters, em uma entrevista realizada pela APUFSC, em setembro de 2011, na qual o então gestor explicou como se deu o início das atividades de ensino no *Campus* de Araranguá:

No caso de Araranguá, nós demoramos um pouco para definir o projeto pedagógico do campus. Em agosto de 2009 começou o curso de Tecnologia da Informação e Comunicação, em março de 2010, o

de Engenharia de Energia e, em março de 2011, começaram os cursos de Fisioterapia e de Engenharia da Computação. Inicialmente, não tínhamos a previsão desses quatro cursos. O projeto Reuni original previa outros cursos e previa cursos que a comunidade não aprovou, a própria UFSC achou que não eram adequados para essa região. Para se ter uma ideia, inicialmente, tinham sido previstos no projeto original os curso de Administração, Relações Internacionais e Ecoturismo, o que não foi bem aceito, digamos assim, pela comunidade, pela associação de municípios. Então, a Reitoria propôs iniciar com a área de informática que exige menos estrutura, necessita basicamente de laboratórios de informática, que nós temos aqui. Eu diria que o Reuni foi muito importante, permitindo que a gente viesse para o interior. E no caso dos três campus da UFSC foram criados cursos diferentes dos da sede. Florianópolis oferece um campo grande de cursos e aqui oferecemos cursos diferentes, como em Joinville e Curitiba também. Hoje nós atendemos mais esses 500 alunos que, provavelmente, Florianópolis não atenderia. Talvez alguns sim, mas a maioria não estaria estudando na UFSC. (APUFSC, 2011, p. 6).

Dessa forma, o curso de Bacharelado em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) foi criado por meio da Resolução nº 022/CEG/2008 e Resolução nº 010/CEG/2009 (alteração do nome) (UFSC, 2013d). No vestibular suplementar UFSC 2009, realizado em julho de 2009, foram ofertadas, conforme Edital 03/COPERVE/2009, 100 vagas do curso (50 para o período diurno e 50 para o período noturno) para o segundo semestre de 2009 (UFSC, 2009a).

O *Campus* da UFSC, em Araranguá, foi inaugurado, oficialmente, no dia 10 de agosto de 2009 (UFSC, 2011a) em um evento que aconteceu na própria cidade e contou com a presença do então governador do Estado, Luiz Henrique da Silveira, da senadora Ideli Salvatti, do deputado federal, Jorge Boeira, do Prefeito Municipal de Araranguá, Mariano Mazuco Neto, do Reitor da UFSC, Prof. Álvaro Toubes Prata, dos Pró-Reitores, além de outras autoridades. Foi um evento prestigiado por muitas pessoas e noticiado nos meios de

comunicações locais e *sites* de notícias, evidenciando-o como um fato histórico para a região. “Pela primeira vez a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC deixa a capital Florianópolis e se instala no interior”. (BOEIRA, 2009b).

Conforme notícia divulgada em um *site*, “o ato oficial de instalação do campus aconteceu na tarde de segunda-feira, 10/08, e representa a oferta de 100 novas vagas no ensino superior na área de Tecnologias de Informação e Comunicação”. A cerimônia de instalação, posse e recepção aos calouros aconteceu no Teatro Célia Belizária de Souza. (UNIVERSIA, 2009).

As instalações físicas do *Campus* foram realizadas em duas etapas. A primeira etapa de construção do prédio foi entregue em agosto de 2009 e nela foram instaladas apenas as salas de aula, possibilitando que os cursos passassem a funcionar. Depois, na segunda etapa, inaugurada em 10 de agosto de 2010, foram levantadas a biblioteca, a área administrativa, a cantina e a área destinada à informática (UFSC, 2011a).

No final do ano de 2009, criou-se o curso de Engenharia de Energia (Resolução 025/CEG/2009), no período noturno (com atividades complementares no período Diurno) com a oferta total de 80 vagas (40 para ingresso no primeiro semestre de 2010 e 40 para ingresso no segundo semestre de 2010) no Vestibular UFSC 2010, conforme Edital 08/COPERVE/2009, complementar ao Edital 06/COPERVE/2009 (UFSC, 2009b).

Na sequência, em 11 de agosto de 2010, foi aprovada na CEG a criação do curso de Fisioterapia (Bacharelado - diurno) - Resolução 012/CEG/2010, primeiro curso na área de biociências (UFSC, 2013e), e, em 08 de setembro de 2010, foi aprovado também o curso de Engenharia de Computação para o *Campus* de Araranguá. Para ambos os cursos foram ofertadas um total de 60 vagas (30 para ingresso no primeiro semestre de 2011 e 30 para ingresso no segundo semestre de 2011) no Vestibular UFSC 2011, de acordo com o Edital 06/COPERVE/2010 (UFSC, 2010a).

O processo de definição e implantação destes quatro cursos, bem como os fatores determinantes para a criação dos mesmos, será exposto de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

Por fim, quanto ao critério **Aprovação cidadã dos resultados**, foram analisados os resultados alcançados no processo de implantação do *Campus* de Araranguá na visão dos participantes. Questionou-se o Grupo A acerca de se os cursos de graduação que foram efetivamente implantados obtiveram aprovação da comunidade, e, na mesma linha,

questionou-se o Grupo B para verificar se os cursos atenderam e atendem às necessidades da população do município e do entorno e os resultados alcançados até o momento.

Para a maioria dos Entrevistados do Grupo A, os cursos de graduação implantados no *Campus* de Araranguá tiveram a aprovação da comunidade do entorno.

A melhor aprovação da comunidade, de acordo com o Entrevistado E4A, “veio pelo crescimento do número de candidato *versus* vaga de vestibular”. No início, os cursos nasceram com uma razão candidato por vaga muito pequena, porém, essa situação modificou-se, inclusive notou-se que a proporção de pessoas da região que estavam matriculadas nos cursos sempre foi maior que 50%. Esse crescimento, segundo o Entrevistado E4A, foi influenciado por uma ação que o Prof. Sérgio Peters planejou e foi desenvolvida por ele e por vários docentes do *Campus*, de visitas às escolas da região, principalmente públicas, na época de inscrição para o vestibular, divulgando os cursos, o *Campus*, e o próprio significado que é estudar na UFSC. “A grande intenção, na realidade, era a motivação das pessoas”, pois se percebeu que os alunos que saíam do ensino médio se mostravam desmotivados ao ensino superior. As pessoas da região que não tinham muito acesso aos meios de comunicação, que não liam jornal local, por exemplo, não sabiam da existência do *Campus* da UFSC em Araranguá. “Então, precisou e foi feito esse exercício de motivação, que foi bastante importante”, reforça o Entrevistado E4A.

Além deste trabalho de divulgação dos cursos e motivação das pessoas, que foi citado também por outros Entrevistados, o Entrevistado E2A relatou que houve um trabalho de conscientização das pessoas na Prefeitura, na Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC), na Câmara de Vereadores e nas comunidades no sentido de mostrar para as pessoas os desafios e limitações enfrentados ao se iniciar o *Campus* do zero e também explicar o porquê de as atividades não poderem iniciar com o curso de Medicina, uma vez que esse curso envolve muitos recursos e teria que ter uma base da área da saúde antes. “Então, houve, sim, uma conscientização de toda a comunidade. Eu penso que eles aceitaram bem”. (E2A).

O Entrevistado E8A afirmou que os cursos obtiveram boa aceitação da comunidade, enfatizando que

[...] são cursos muito atuais, inovadores, que não existiam antes no portfólio da Universidade. Então, são cursos, como no caso do TICs,

interdisciplinares, que é a nova área do conhecimento, que é por onde realmente o conhecimento está crescendo, e, então, eu acho que houve um ganho muito grande com as escolhas desses cursos, muito grande mesmo.

Já, o Entrevistado E5A acredita que houve aprovação na época, mas não soube afirmar, com certeza, pois ressaltou que não teve nenhuma consulta específica nesse sentido junto à comunidade.

Por outro lado, o Entrevistado E3A expressou uma percepção diferente com relação à aprovação dos cursos implantados, afirmando que “[...] houve muita resistência. Isso eu sei porque eu vi quando da inauguração, porque entre outras coisas, tava concorrendo com a Unisul, Unesc, e tem uma série de interpretações que são mais ou menos complicadas”. Apesar de não ser claro na sua justificativa, o Entrevistado E3A acredita que a UFSC, na sua interiorização, teria que ter considerado o desenvolvimento regional de cada região, implantando cursos com esse objetivo.

Além da percepção dos gestores envolvidos no processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá, os representantes da sociedade civil organizada (Grupo B) também se manifestaram nesse sentido, sendo que apresentaram uma visão muito positiva em relação a esse processo.

Os Entrevistados do Grupo B, em sua totalidade, afirmaram que os cursos implantados no Campus atenderam às necessidades da população do município de Araranguá e regiões vizinhas, ou seja, obtiveram aprovação da sociedade. Nesse sentido, o Entrevistado E2B relatou que

hoje o sonho de todo o estudante do segundo grau é entrar na UFSC, porque sabe que pode morar aqui, que tá aqui, que não vai gastar. Então é o sonho de todo mundo entrar porque os cursos, depois que se formam, tem empregabilidade. As empresas também, por exemplo, na parte de TIC, a ACIVA está começando a incentivar esse pessoal que tá se formando para eles montarem as suas empresas e ficarem aqui na região.

Para o Entrevistado E3B, “as escolhas foram muito bem feitas pra Araranguá. Nós iniciamos bem aqui em Araranguá com cursos atuais, que o mercado tá precisando, precisa de engenheiros e técnicos em

informática e engenheiros na área de informática também”. O curso na área de informática, por exemplo, atendeu imediatamente às necessidades da região, já o curso de engenharia de energia é um desafio até pro Brasil, pois o País precisa de planejamento, de uma matriz energética mais barata, destacou, ainda, o referido Entrevistado.

Já, o Entrevistado E4B relatou que os cursos mais atuantes na região e que tiveram mais aceitação foram os de computação e de fisioterapia.

Com relação aos resultados alcançados até o momento com a implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá, todos os Entrevistados do Grupo B avaliaram de maneira positiva. Tanto o Entrevistado E1B quanto o Entrevistado E2B referiram-se ao *Campus* da UFSC como um balizador ou divisor de águas para o município de Araranguá. Há poucos anos, as pessoas tinham que sair de Araranguá para estudar e hoje a situação está se invertendo, pois existem pessoas de todo o Brasil que estão morando em Araranguá para fazer um curso superior na UFSC. “A cidade hoje respira esse ambiente universitário, e a gente não tinha isso”, salienta o Entrevistado E2B.

“Então, eu acho que a Universidade e o IFSC, em paralelo, em conjunto evidentemente, tá criando outras perspectivas para essa geração”, conclui o Entrevistado E1B. “Eu diria que agora nós estamos tendo um grande salto por causa da instalação da UFSC e do IFSC aqui”, complementa o Entrevistado E2B.

O Entrevistado E4B avaliou a implantação do *Campus* da UFSC como oportunidade e valorização não só dos jovens, mas de todas as pessoas da região sul do Estado, proporcionando crescimento pra os araranguenses. Nesta mesma linha, o Entrevistado E3B relatou o seguinte: “Eu avalio como muito positivo, extremamente positivo. Acho que a oportunidade que está dando ao nosso jovem aí, é a oportunidade de tá descentralizando o crescimento das cidades”.

A implantação do *Campus* da UFSC, em Araranguá aumentou a população do município, o que já gera impactos na região como, por exemplo, a movimentação no comércio e na economia local, contribuindo para maior crescimento e desenvolvimento. Nesse sentido o Entrevistado E2B afirmou o seguinte: “Queira ou não queira, na UFSC já são mil alunos, muita gente de fora. Então a própria sociedade já começa a respirar esse ar universitário, essa coisa que dá um grande salto de qualidade pra todo mundo, quem vai atender esses alunos no comércio. Então, muda tudo”.

Dessa forma, verificou-se que a avaliação dos participantes sobre os resultados efetivos proporcionados pela implantação do *Campus* da

UFSC, em Araranguá, foi positiva para todos os Entrevistados do Grupo B, evidenciando-se as mudanças e melhorias no município nos últimos anos, após o início das atividades de ensino da Universidade.

Apresentada esta última categoria de análise, finaliza-se este capítulo com uma breve síntese dos resultados obtidos na pesquisa em cada categoria e critérios analisados, conforme Quadro 13: Achados da pesquisa.

Quadro 13: Achados da pesquisa

Categoria	Critério	Resultados da pesquisa
<p>Processo de Discussão</p> <p>A discussão do Projeto de Interiorização da UFSC é anterior ao REUNI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestão do Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (2000-2004); • Emenda parlamentar do Deputado Federal Jorge Boeira, eleito em 2003, que destinou recursos financeiros a UFSC; 	<p>Canais de Difusão</p>	<p>Reuniões com as pessoas interessadas para discutir o processo de implantação do <i>Campus</i> da UFSC em Araranguá;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão do Prof. Lúcio José Botelho (2004-2008): aplicação dos recursos em projeto de extensão por meio da oferta de cursos de graduação a distância → Primeira etapa da interiorização; • Instalação do polo de ensino a distância na cidade de Araranguá em 2005/2006; • Criação de três <i>Campi</i> em Santa Catarina entre 2006/2007: norte, sul e centro → Segunda etapa da interiorização; 	<p>Espaços de Transversalidade</p>	<p><u>Fatores Políticos:</u> atuação do Deputado Federal Jorge Boeira e do poder público municipal;</p> <p><u>Fatores Econômicos:</u> baixo desenvolvimento econômico da região sul do Estado, inexistência de Universidade em Araranguá e de cursos superiores gratuitos na região sul do Estado;</p> <p><u>Fatores Técnicos:</u> localização geográfica estratégica do município de Araranguá, viabilização do espaço físico para a instalação da Universidade junto a União;</p>

<p>Fatores determinantes que contribuíram para a escolha de Araranguá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de uma universidade pública e gratuita no sul do Estado de Santa Catarina; • Oferta do ensino à distância no município, operacionalizada por meio de emenda parlamentar do Deputado Federal Jorge Boeira; • A existência de um espaço físico para a instalação da Universidade: um terreno de propriedade da União que foi doado para a UFSC. 	<p>Pluralidade do Grupo Promotor</p>	<p>As discussões foram plurais e reuniram diferentes atores: gestores da UFSC, representantes da ACIVA, UAMA, CREA, OAB e CDL.</p>
<p>Inclusão</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A educação superior pública foi reivindicação ativa da população dos municípios do sul do Estado de Santa Catarina; ✓ Abaixo-assinado realizado na candidatura do Deputado Federal Jorge Boeira reuniu mais de 100 mil assinaturas; ✓ Os atores envolvidos representaram interesses coletivos; ✓ As comunidades, associações e entidades locais ligadas à indústria, ao comércio, aos trabalhadores rurais, sindicatos e igreja 	<p>Aceitação social, política e técnica</p>	<p>Verificou-se consenso nos âmbitos político, econômico e técnico para a implantação do <i>Campus</i> da UFSC no município de Araranguá;</p> <p>Consenso da sociedade da região sul de Santa Catarina quanto à necessidade do ensino superior público e quanto ao curso de Medicina;</p>
	<p>Valorização Cidadã</p>	<p>A população da região, enquanto cidadãos tinham consciência de que a educação é um direito para todos, por isso reivindicaram a instalação da UFSC no sul do Estado;</p> <p>As entidades locais e os próprios cidadãos participaram ativamente das manifestações e</p>

participavam das discussões.		discussões;
<p>Pluralismo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atuação do Deputado Federal Jorge Boeira no processo de implantação do <i>Campus</i> de Araranguá → Representante legítimo dos cidadãos; ✓ O poder social de fato foi representado pela escolha dos eleitores em um representante político que trabalhou ativamente em prol de uma necessidade coletiva, sem privilégios a determinados grupos. 	<p>Participação de diferentes atores</p> <hr/> <p>Perfil dos atores</p>	<p>Entidades, movimentos, organizações e representantes locais: Sindicatos, Lions Clube, Rotary, CREA, OAB, CDL, associações, ACIVA, UAMA, representantes políticos, Prefeito Municipal, vereadores, secretários, professores municipais, Deputado Federal Jorge Boeira;</p> <p>Representantes da Administração Central da UFSC nas gestões 2004-2008 e 2008-2012.</p> <p>Verificou-se a participação de vários atores com perfis de atuação em diferentes segmentos da sociedade araranguense;</p> <p>Houve consenso entre as entidades e grupos envolvidos quanto à necessidade do ensino superior público e gratuito na região sul do Estado;</p>
<p>Igualdade Participativa</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A atuação de diferentes atores e o grau de mobilização da sociedade local influenciou o processo de discussão e implantação do <i>Campus</i> em Araranguá; ✓ Atores que se destacaram durante o processo e que foram representantes dos 	<p>Forma de escolha dos representantes</p>	<p>Deputado Federal Jorge Boeira: Após eleito pelo povo tornou-se um representante legítimo da sociedade nesta causa e trabalhou junto às instâncias federais e ao MEC;</p> <p>ACIVA: Entidade forte e ativa em Araranguá e nas cidades do extremo sul catarinense. Liderou as discussões locais e se encarregou de levar as demandas da comunidade</p>

<p>interesses da sociedade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deputado Federal Jorge Boeira (instâncias decisórias superiores do governo federal); • ACIVA (atuação regional/local e junto à Reitoria da UFSC). 	<p>Discursos dos representantes</p>	<p>para a Reitoria.</p> <p>Os representantes expressaram uma necessidade coletiva;</p> <p>Os cidadãos e a sociedade, nas diferentes formas de organização e representação, participaram do processo de discussão, chegaram a um consenso e os representantes levaram a demanda até as instâncias superiores.</p>
<p>Autonomia</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A sociedade, diante de uma condição social insatisfatória (inexistência do ensino superior público) discutiu este problema e mobilizou-se conjuntamente com entidades locais e lideranças políticas; ✓ A sociedade utilizou de sua autonomia enquanto cidadão para reivindicar em prol da Universidade Pública Federal no sul do Estado de Santa Catarina; 	<p>Origem das proposições</p>	<p>O ensino superior público foi um pleito dos cidadãos e da sociedade do sul do Estado que se mobilizou de diferentes formas para reivindicar essa necessidade;</p>
	<p>Alçada dos atores</p>	<p>O processo de implantação do <i>Campus</i> da UFSC, em Araranguá contou com a intervenção nos níveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Local: representada pela atuação do poder público municipal, Prefeitura Municipal de Araranguá; • Nacional: atuação do Deputado Federal Jorge Boeira junto aos órgãos federais.
	<p>Possibilidade de exercer a própria vontade</p>	<p>O trabalho realizado pelos representantes locais e nacionais refletiu a necessidade e a reivindicação da sociedade civil organizada, dos cidadãos e entidades do sul do Estado de Santa Catarina em relação ao ensino superior público.</p>
<p>Bem Comum</p>	<p>Objetivos alcançados</p>	<p>Os cursos previstos inicialmente para Araranguá, de acordo</p>

<p>✓ Benefícios tangíveis e intangíveis e o bem-estar social provenientes do processo de criação das atividades de ensino na implantação do <i>Campus</i> da UFSC no município de Araranguá.</p>		<p>com a proposta REUNI/UFSC enviada ao MEC no final do ano de 2007, pela gestão 2004-2008: Administração (Noturno), Relações Internacionais e Ecoturismo (Diurnos);</p> <p>O <i>Campus</i> de Araranguá foi inaugurado no dia 10 de agosto de 2009 (UFSC, 2011a), e as atividades de ensino iniciaram com outros cursos;</p> <p>A reivindicação da sociedade local era por cursos na área da saúde (Medicina) e na área das Engenharias;</p> <p>Novos cursos foram definidos e propostos pela gestão 2008-2012 para atender às expectativas da região:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (2009.2); • Engenharia de Energia (2010.1); • Engenharia da Computação (2011.1); • Fisioterapia (2011.1).
	<p>Aprovação cidadã dos resultados</p>	<p>Avaliação dos cursos de graduação que foram implantados:</p> <p><u>GRUPO A:</u> Para a maioria, os cursos de graduação implantados no <i>Campus</i> tiveram a aprovação da comunidade do entorno;</p> <p><u>GRUPO B:</u> Todos os Entrevistados afirmaram</p>

		<p>que os cursos implantados atenderam às necessidades da população dos municípios do sul do Estado;</p> <p>Avaliação sobre os resultados proporcionados pela implantação do <i>Campus</i> da UFSC em Araranguá:</p> <p><u>GRUPO B:</u> Todos os Entrevistados avaliaram os resultados de modo positivo, evidenciando as mudanças e melhorias no município nos últimos anos, após o início das atividades da Universidade.</p>
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

No próximo e último capítulo têm-se as considerações finais acerca deste estudo, resgatando os objetivos propostos, apontando os fatos mais contundentes e propondo sugestões de desenvolvimento e fortalecimento da gestão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicia-se este último capítulo com o resgate do objetivo geral da presente pesquisa, qual seja: analisar o 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.

Dessa forma, o objeto de estudo desta pesquisa originou-se de um recorte temporal realizado pela pesquisadora junto à dimensão da estrutura da UFSC. Ou seja, foi uma análise restrita ao processo de expansão e interiorização da Universidade, no âmbito do Programa REUNI (BRASIL, 2007a), e focado especificamente, na criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá.

Para atender o objetivo geral proposto, foram estabelecidos, no início desta pesquisa, três objetivos específicos, dos quais se apresentam algumas considerações.

O primeiro objetivo específico consistiu na identificação de ações de gestão social nas etapas de planejamento, desenvolvimento e implantação do *Campus* da UFSC no município de Araranguá a partir de critérios de análise definidos por Tenório et al. (2008).

Com supedâneo nos dados coletados para esta pesquisa, a seção 4.3 Análise dos relatos dos Entrevistados apresentou a análise dos relatos dos entrevistados e de documentos com base nas categorias de análise e critérios pertinentes a esta pesquisa, definidas por Tenório et al. (2008), conforme Quadro 12 – Seleção de critérios de análise, atendendo, portanto, a este primeiro objetivo específico.

De acordo com a análise realizada, foi possível identificar ações de gestão social nas etapas de planejamento, desenvolvimento e implantação do *Campus* de Araranguá, na medida em que, desde o início do processo de discussão e implantação, teve 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 espaços e mecanismos que possibilitaram a discussão deste assunto 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.

Além disso, foi um processo que remete à prática da cidadania deliberativa, no qual as decisões são negociadas, pautadas nos princípios da inclusão e do pluralismo e orientadas na busca do bem comum.

A reivindicação do ensino superior público, gratuito e de bom nível de qualidade no sul do Estado de Santa Catarina culminou na elaboração de um abaixo-assinado com a assinatura de milhares de cidadãos da região. Assim, a inexistência do ensino superior público no sul do Estado pode ser considerada um fator de reivindicação cidadã na região que contribuiu para a implantação do *Campus* da UFSC.

A mobilização social que ocorreu na região por meio de diversas formas e mecanismos de auto-organização reforça aquilo que França Filho (2008) propôs, no qual o termo gestão social sugere que, para além do Estado, a gestão das demandas e necessidades do social pode se dar, via própria sociedade, uma vez que o Estado não consegue garantir e atender satisfatoriamente as áreas sociais básicas.

O segundo objetivo específico foi caracterizar o processo de definição e implantação dos cursos de graduação no *Campus* de Araranguá no período de 2009 a 2011 e os fatores determinantes para a criação dos mesmos. Conforme se verificou no capítulo 4 - Análise dos Dados, foram criados, neste período, quatro cursos de graduação para o *Campus* de Araranguá, a saber: Tecnologias da Informação e Comunicação, Engenharia de Energia, Fisioterapia e Engenharia de Computação, respectivamente.

O primeiro curso de graduação do *Campus* de Araranguá foi o de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que iniciou efetivamente no segundo semestre de 2009, logo após a inauguração do *Campus* e foi definido pela gestão do Prof. Alvaro Toubes Prata no início de 2009. Os gestores daquela administração, sensibilizados pela demanda da sociedade do sul do Estado, que reivindicava por cursos na área da saúde e das engenharias, optaram por iniciar com este curso devido a algumas razões, segundo o Entrevistado E1A, a saber:

- a) Seria um curso que atenderia o mercado da região, que é composto por pequenas empresas e assim teria público;
- b) Criaria novos empregos, colaborando para aumentar o IDH da região;
- c) Facilidade de implantação do curso (não demandaria muitos recursos);
- d) Era um curso da área de engenharia/informática, o que atenderia em parte as reivindicações da sociedade local;
- e) Seria um curso com 3 anos de bacharelado, e depois teria uma especialização em diferentes

áreas, uma direcionada para administração, outra para engenharia e outra para a área de educação.

Assim, a chefe do Departamento de Informática e Estatística do Centro Tecnológico (INE/CTC) à época, Profa. Lúcia Helena Pacheco, por meio de um pedido da Reitoria, convidou o Prof. Fernando Álvaro Ostuni Gauthier para fazer um curso na área de informática e de tecnologia, uma vez que este professor já havia trabalhado em um projeto semelhante no INE. A área do curso, conforme relatou o Entrevistado E5A, foi uma definição da reitoria e anterior ao convite realizado ao referido Professor, o qual trabalhou, posteriormente, na parte pedagógica, de conteúdo do curso e do perfil do usuário.

Entretanto, o Entrevistado E5A salientou que não houve muito acesso à demanda da região naquela época, para definição e montagem do curso. Foram utilizados alguns estudos internacionais sobre a necessidade de cursos de tecnologia da informação e comunicação e o perfil que se esperava dos alunos formados para o século.

A proposta do curso definida pelo Prof. Fernando Álvaro Ostuni Gauthier foi aprovada nas instâncias superiores da Universidade (Conselho de Unidade do CTC e CEG) e, por isso, o referido professor foi nomeado no dia da inauguração do *Campus* de Araranguá como o primeiro Diretor Acadêmico. Juntamente com ele, o Prof. Sérgio Peters, lotado no Departamento de Informática e Estatística (INE/CTC), foi nomeado como Diretor Geral do *Campus*, e assim também acompanhou esse processo, visto que o curso já estava definido.

De modo geral, o curso de Tecnologias da Informação e Comunicação nasceu com a ideia de abranger três grandes áreas: a área da educação, a parte da educação e cultura digital, as mídias digitais; os negócios inovadores da área digital e da área tecnológica e a área da tecnologia, de programação e de desenvolvimento de *web* (E2A).

O curso foi formulado com dois ciclos distintos, o primeiro seria um ciclo básico com duração de três anos, no esquema do Bacharelado Interdisciplinar (BIS), uma proposta inovadora definida pela administração central, e, depois, um segundo ciclo, que seria um aprofundamento para áreas específicas.

O curso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) visa “à formação de profissionais nas áreas de computação aplicada, com formação em três anos, enquadrado no nível dos bacharelados interdisciplinares e similares”. (UFSC, 2011a, p. 2).

Posteriormente, o curso passou por uma adaptação de acordo com o Entrevistado E2A, isso porque era um único curso e uma experiência

inicial para o *Campus*. Esse fato, aliado às demandas da sociedade por novos cursos que foram surgindo progressivamente, fez com que a direção do *Campus* realizasse a revisão do projeto pedagógico (UFSC, 2011a).

Ainda, em 2009, quando o *Campus* já estava em funcionamento com o curso de TIC, foi definido o segundo curso de graduação a ser implantado em Araranguá: a Engenharia de Energia. Este curso também foi uma definição da Administração Central sendo idealizado, segundo o Entrevistado E2A, pelo Diretor do CTC, na época, Prof. Edison da Rosa, juntamente com uma comissão de professores designados pela Reitoria.

Esta comissão foi coordenada pelo Prof. Carlos Pinto que, na época, era o Diretor de Ensino da Pró-Reitoria de Graduação e composta por professores da área das engenharias, biotecnologia e geociências da UFSC, entre eles o Prof. Amir Antônio Martins de Oliveira Júnior da Engenharia Mecânica (EMC/CTC), que, na sequência, por meio de um convite da direção do *Campus* e Reitoria, assumiu o cargo de Diretor Acadêmico do *Campus* logo após a saída do Prof. Fernando Álvaro Ostuni Gauthier.

A comissão trabalhou então para a idealização do curso de Engenharia de Energia para o *Campus* de Araranguá e, ao final de 4 ou 5 meses de reuniões periódicas e discussões com pessoas de fora da comissão, foi criado o currículo do curso, os conceitos fundamentais e a estrutura do curso (E4A).

O curso de Engenharia de Energia foi aprovado nas instâncias superiores da Universidade e iniciou no primeiro semestre do ano de 2010. Baseado na estrutura do curso de TIC, este curso também foi montado em dois ciclos: com um primeiro ciclo de bacharelado e um segundo ciclo de engenharia. Desde o início, segundo o Entrevistado E4A, verificou-se que a Engenharia de Energia adequada para Araranguá deveria ser uma engenharia bem ampla baseada em diferentes pilares para construir um curso forte, abrangente, que após algum tempo desenvolveria uma identidade própria, diferente dos demais do Brasil. Além disso, o curso foi desenvolvido de modo integrado ao curso já existente no *Campus*, uma vez que a estrutura dos *Campi* é diferente da dos Centros de Ensino que são compostos por Departamentos.

Assim, para otimizar o uso dos docentes, a área física e ampliar a formação dos alunos, o curso de Engenharia de Energia utilizou elementos do curso de TIC, integrando-os. Segundo o Entrevistado E4A, a tecnologia de informação é extremamente importante para a

energia, para o seu controle e supervisão, então, o curso nasceu integrado com a tecnologia. Essa foi a visão inicial que permaneceu vigente na criação dos outros cursos também.

O curso de Engenharia de Energia é considerado uma graduação estratégica tanto para a região, quanto para o País (UFSC, 2011a), e conforme já observado, ele obteve aprovação da sociedade local, considerando-o um curso inovador na área.

Contudo, apesar dos primeiros cursos terem obtido aprovação das pessoas da região, a sociedade local não desistiu da área da saúde e continuava se mobilizando e reivindicando cursos nessa área. Além do curso de medicina, que naquele momento inicial não foi contemplado, a sociedade mobilizou-se também em torno do curso de biomedicina.

Em 2011, a partir de uma forte demanda da sociedade regional, que reivindicava da UFSC a implantação de cursos na área das Biociências (Saúde), criou-se os cursos de Engenharia de Computação e Fisioterapia (UFSC, 2011a).

As discussões iniciais para a criação do curso de Engenharia de Computação ocorreram no próprio *Campus*, e a ideia também era integrá-lo aos cursos já existentes, fazendo um meio termo entre a Engenharia de Energia de um lado com a conversão e a eficiência energética, o TIC do outro lado, com o *software*, e a Engenharia de Computação entraria como *hardware* no centro desse processo. Entendeu-se, na época, que essa integração entre as especialidades contribuiria com cada uma e tornaria o *Campus* como um todo e a formação dos alunos mais forte (E4A).

O curso de Engenharia de Computação surgiu, conforme ressaltou o Entrevistado E4A, das discussões que ocorreram no Conselho do *Campus* de Araranguá, uma espécie de instância superior composta por todos os servidores técnico-administrativos e docentes do *Campus* e uma representação estudantil que não tinha um caráter deliberativo, mas tinha um caráter de discussão.

Vale ressaltar que este Conselho foi criado logo após a implantação do *Campus*, no ano de 2010, permitindo desde o início que as pessoas se expressassem livremente sobre as suas dificuldades ou sucessos, tornando-as corresponsáveis pelas ações do *Campus*. Essa prática remete à dimensão da cidadania deliberativa, na qual as decisões têm origem em processos de discussão e são pautadas pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa e na busca do bem comum.

Até esse o momento, somente a área da engenharia/informática havia sido contemplada no *Campus*, porém, a reivindicação da

sociedade por cursos na área da saúde continuou presente na região sul do Estado. A Reitoria, ciente dessa reivindicação que era anterior à implantação do *Campus*, definiu, concomitantemente com o curso de Engenharia de Computação, implantar, em Araranguá, o curso de Fisioterapia, atuando, assim, na área da saúde também.

De acordo com o Entrevistado E6A, a comunidade araranguense queria muito a área da saúde, então iniciou em 2011 a primeira turma no curso de fisioterapia. O referido Entrevistado reforçou, ainda, que, na época, em 2010, teve uma comissão nomeada que fez um estudo, elaborou a proposta do curso, apresentou-a e foi aprovado na CEG, e, após isso, foi implementado de fato.

O curso de fisioterapia, assim como os cursos definidos anteriormente, também foi formulado com a visão de integração as outras especialidades já existentes no *Campus*. No processo de criação do curso foi pensada, segundo o Entrevistado E4A, numa área da saúde integrada à engenharia. A ideia era que a área da saúde crescesse integrada e usasse mais da engenharia do que simplesmente um meio, ao contrário, que fosse uma parceira. Então, construiu-se no *Campus* de Araranguá uma estrutura, uma ideia, que envolvia TIC, envolvia engenharia de energia, envolvia engenharia de computação e envolvia a fisioterapia (E4A).

O Reitor da Universidade no período da implantação dos cursos de graduação do *Campus* de Araranguá, Prof. Álvaro Toubes Prata (gestão 2008-2012), em entrevista ao Informe Comercial da UFSC, explicou simplificadamente, como ocorreu a escolha destes cursos, sendo relevante expor seu relato na íntegra:

Quando se discutiu implantação das unidades da instituição no interior, assumimos duas premissas fundamentais. A primeira que é a de utilizar nossa experiência de mais de 50 anos e mais de 80 cursos diferentes para criar novas áreas de graduação, olhando para o futuro. A segunda é a de não duplicar os cursos que já são oferecidos pela instituição, para não criar concorrência e nem sobreposições nas áreas de conhecimento. Ou seja, a universidade pretende diversificar seus cursos que são apoiados por centros de conhecimento já existentes e oferecidos dentro de um modelo adaptado e moderno. No caso de Araranguá, o apoio inicial foi do Centro Tecnológico, ao criar o curso de Tecnologia da

Informação e Comunicação e ampliar sua oferta com os cursos de Engenharia de Energia e Engenharia de Computação. Por fim, criou-se o curso de Fisioterapia, que já representa um passo adiante, já que se enquadra na área de Ciências da Saúde, mas que tem também afinidades com a área tecnológica, que vem agregar conhecimentos. (PRATA, 2011, p. 3).

De modo geral, foi este o processo de definição e implantação dos cursos de graduação no *Campus* de Araranguá no período de 2009 a 2011. Foram criados quatro cursos que não existiam no portfólio da UFSC, sendo fruto de uma proposta de inovação pensada pela Administração Central da Universidade. Conforme se verificou anteriormente, esses cursos foram bem aceitos pela comunidade do entorno e, dessa forma, atenderam às necessidades da região, porém, não na sua totalidade, visto que o principal curso reivindicado pela comunidade não foi contemplado neste período.

O terceiro e último objetivo específico proposto foi elencar ações para o desenvolvimento e fortalecimento da gestão social no *Campus* de Araranguá. Para atingir este objetivo, foi necessário compreender a presente atuação da Universidade na região por meio da percepção atual da sociedade civil de Araranguá e do atual gestor do *Campus*. Nesse sentido, foram realizados questionamentos breves a respeito das práticas atuais adotadas no *Campus* de Araranguá junto aos Entrevistados do Grupo B e ao atual gestor do *Campus*, integrante do Grupo A, visando promover uma reflexão a respeito do tema e, assim, embasar a pesquisadora para a proposição de ações que permitam o desenvolvimento e fortalecimento da gestão social no *Campus*.

A relação atual do *Campus* de Araranguá com a comunidade do entorno caracteriza-se como uma relação aberta, frequente e sistemática, conforme se observou nos relatos dos Entrevistados. Existem diferentes canais de comunicação entre a UFSC e a população, seja por meio do contato direto dos cidadãos junto ao *Campus* quando possuem algum problema ou dúvida e vão buscar soluções ou respostas, na Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores e Secretaria da Educação do Município de Araranguá, entidades civis organizadas da região, associações locais como a ACIVA e a UAMA, e a própria mídia local, com destaque para os jornais e a rádio local que consegue levar a informação para camadas sociais da população que não possuem acesso à *internet*, por exemplo, o que aumenta o alcance das informações.

Essa comunicação, aberta e frequente, que a Universidade possui com a sociedade reflete também na participação destes atores nas decisões efetuadas pelo *Campus* de Araranguá. Conforme relatou o Entrevistado E8A, os aspectos ligados a questões estratégicas do Campus são discutidos com a sociedade local através da realização de reuniões e audiências públicas com a participação das entidades representativas locais e da comunidade geral. Este fato também foi evidenciado pelo Entrevistado E2B, quando afirmou que a sociedade e os representantes das entidades locais possuem um bom relacionamento com a Universidade e, frequentemente, são convidados a participar de reuniões no *Campus*, bem como, os gestores da Universidade participam das reuniões das associações locais.

Dessa forma, constatou-se que as práticas desempenhadas pelo *Campus* da UFSC, em Araranguá, são legitimadas pela sociedade local e a Universidade vem cumprindo com a sua principal função social na região que é ofertar ensino superior público, gratuito e de qualidade, o que foi confirmado pela maioria dos Entrevistados.

A sociedade local, conforme observado anteriormente, participou ativamente e de modo efetivo para que a Universidade Pública Federal se instalasse no sul do Estado de Santa Catarina. A partir do momento que a UFSC forma indivíduos não só como profissionais aptos para o mercado de trabalho, mas com consciência crítica e com capacidade intelectual, a Universidade começa a retornar todo esse trabalho e investimento para a sociedade. Então, conforme ressaltou o Entrevistado E8A, a Universidade recoloca essas pessoas na sociedade, “com uma formação de cidadão mais avançada, com capacidade de análise e com capacidade de gerar, inclusive, novas alternativas sociais e econômicas pra região”.

A Universidade Pública Federal é uma instituição-chave para o crescimento e o desenvolvimento de qualquer nação ou comunidade específica e é uma instituição social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, o que lhe confere diferenciação e autonomia perante outras instituições sociais, conforme exposto por Chauí (2003), no subitem 2.4 - Universidade Pública Federal.

A sociedade do sul do Estado de Santa Catarina reconhece, de fato, a legitimidade das ações desenvolvidas pela Universidade e a importância da instituição para o crescimento e desenvolvimento de Araranguá e demais municípios da região sul. Esta percepção da sociedade pode ser evidenciada na fala do Entrevistado E3B, quando afirmou que a Universidade é um ator forte na sociedade para promover

o desenvolvimento da região, porém, não somente ensinando aqueles alunos que estão matriculados na instituição, mas sim, servindo e transmitindo conhecimentos aos outros também.

A atividade de ensino, a formação das pessoas em cursos de graduação, é um papel central desempenhado pelo *Campus* da UFSC, em Araranguá, mas, além disso, os Entrevistados relataram a atuação atual da Universidade em parceria com as comunidades em projetos de pesquisa e extensão.

Na área da pesquisa, o *Campus* vem trabalhando em diversos segmentos de interesse da comunidade, como por exemplo, na participação da discussão de grandes projetos como a questão da poluição da barra do rio Araranguá, e também a discussão sobre as atividades econômicas que já existem na região e outras atividades de interesse que possam vir a existir (E8A).

Na área da extensão, o *Campus* de Araranguá possui, atualmente, diversos projetos de inclusão, que envolvem a comunidade, as escolas públicas, a terceira idade, inclusão digital e políticas educacionais de caráter ambiental, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida da população e dos serviços públicos, conforme afirmou o Entrevistado E8A. O referido Entrevistado ainda ressaltou um projeto que a Universidade está desenvolvendo junto às associações de moradores de Araranguá, auxiliando-as na elaboração de projetos para expansão das suas atividades.

Diante deste contexto, e com vistas a atender o terceiro objetivo específico proposto, elencam-se, a seguir, algumas ações que visam contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento da gestão social no *Campus* de Araranguá, lembrando que gestão social é um processo específico de gestão que pode ser aplicado nas instituições públicas, sendo pautado no efetivo envolvimento dos sujeitos nos processos de discussão, por meio de escolhas mediadas e orientadas na busca do bem comum. Segundo Tenório (1998), a gestão social baseia-se numa ação dialógica e participativa, na qual o processo decisório é exercido por meio do envolvimento de diferentes sujeitos/atores sociais.

- a) *Perceber o cidadão como um sujeito e não objeto*: Ao longo de muitos anos, especialmente com o advento do neoliberalismo na década de 90, o mercado passou a atuar como um imperativo social, um modelo coisificador das relações sociais que considera o cidadão um objeto, ou seja, um recurso. Contudo, instituições públicas como a UFSC, por exemplo, atendem interesses públicos e de forma alguma deve atuar determinada pelo mercado e

favorecer interesses particulares. É fundamental que essa prática não ocorra na Universidade Pública Federal e, para isso, é necessário que o cidadão, neste caso aluno ou não aluno, seja considerado um sujeito que participa dos diferentes espaços sociais de decisão, caracterizando, de fato, a cidadania ativa;

- b) *Construção do processo decisório a partir de práticas democráticas*: A Universidade, conforme observado, é um ator determinante e impactante na região em que atua, principalmente quando consideramos um município do interior do Estado de Santa Catarina, como foi o caso de Araranguá. As ações realizadas pelo *Campus* da UFSC, em Araranguá, serão efetivas na medida em que forem legitimadas pela comunidade universitária. Assim, o processo decisório do *Campus* de Araranguá é uma atividade que envolve quatro segmentos: o aluno, o professor, o gestor universitário e a comunidade. Apesar de ter sido constatado nessa pesquisa que as decisões estratégicas do *Campus* são discutidas junto a estes segmentos, é de fundamental importância que as decisões tomadas pela Universidade não se restrinjam ao entendimento ou aos interesses dos atores sociais que coordenam o processo ou que dirigem o *Campus* de Araranguá. Para que as ações realizadas pelo *Campus* de Araranguá sejam efetivamente legitimadas/reconhecidas pela comunidade universitária, gestores e sociedade faz-se necessário que todos os envolvidos participem do processo decisório e atendam aos interesses públicos. Além disso, a instituição também precisa adotar mecanismos que estimulem práticas democráticas, pautadas na cidadania deliberativa, viabilizando uma maior participação dos cidadãos na gestão do *Campus*;
- c) *Estrutura administrativa do Campus de Araranguá*: Os *Campi* de Araranguá, Curitiba e Joinville, diferentemente do *Campus*-sede em Florianópolis, não estão estruturados por departamentos que congregam disciplinas afins. Essa nova estrutura administrativa adotada pelo *Campus* de Araranguá, mais enxuta e sem departamentos, composta pelos Colegiados dos cursos, não forma feudos dentro do *Campus*, favorece o espírito de coletividade e interdisciplinaridade entre os cursos existentes e ainda estimula uma maior participação e agilidade nos processos decisórios;
- d) *Contato sistemático e aberto com a comunidade universitária e sociedade local visando à melhoria e o desenvolvimento da região*: É de suma importância que a expansão das atividades de

ensino, bem como, de pesquisa e extensão, do *Campus* da UFSC, em Araranguá, considere participação, envolvimento e discussão junto à comunidade universitária (gestores, discentes e docentes), representantes das entidades locais, poder público local, sociedade no geral e o próprio cidadão. A partir do momento em que as ações e políticas a serem implantadas no *Campus* são discutidas, construídas, analisadas e compreendidas pela comunidade envolvida, o gestor terá grandes chances de implementá-las com sucesso. Embora o *Campus* de Araranguá já possua uma relação aberta e frequente com as entidades locais, poder público e comunidade, é necessário estreitar e fortalecer essa relação, estimulando a participação periódica e sistemática dos cidadãos e das comunidades nas reuniões, discussões, palestras, eventos e audiências públicas promovidas pelo *Campus*. A Universidade é uma instituição pública, e como tal, deve servir aos interesses públicos, aproximando-se, cada vez mais, da sociedade na qual está inserida, comprometendo-se com a resolução dos problemas sociais e com o crescimento e desenvolvimento da região e dos indivíduos por ela formados.

Estes são alguns aspectos e práticas que, no meu entendimento, são fundamentais para o desenvolvimento e o fortalecimento da gestão social no *Campus* de Araranguá.

Na medida em que o *Campus* planejar e executar suas ações e políticas baseadas nos pressupostos da gestão social, a gestão pública e universitária estará agregando, de fato, valores democráticos, uma vez que o processo decisório será realizado efetivamente de modo participativo e dialógico, considerando a soberania popular.

É sabido que a administração pública brasileira atual, apesar de ter evoluído ao longo dos anos, ainda possui heranças autoritárias do modelo de dominação patrimonialista-burocrático, porém, parece possível alterar esse quadro em direção aos princípios da gestão social, principalmente quando se refere à Universidade Pública Federal, considerada, na minha concepção, uma instituição social. O resultado desta pesquisa revelou que o processo de criação das atividades de ensino na implantação do *Campus* de Araranguá 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 de gestão da Universidade.

Por fim, encerra-se este estudo com a compreensão de que a gestão social é de suma importância para o fortalecimento da

Universidade Pública Federal enquanto instituição social e para a construção e consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática, pois, de acordo com Tenório e Saraiva (2007), não basta agir para o social, mas agir com o social.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. **Dialética negativa**. Tradução de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- APUFSC – Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina. O edital do Reuni: algumas considerações. **Boletim APUFSC**, Florianópolis, n. extra, 08 out. 2007a. Disponível em: <http://www.apufsc.org.br/media/publicacoes/boletim613_reuni.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- _____. Andes condena truculência de reitorias para impor Reuni. **Boletim APUFSC**, Florianópolis, n. 617, 05 nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.apufsc.org.br/media/publicacoes/boletim617.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- _____. Entrevista. Diretor geral do Campus de Araranguá admite que quadro de pessoal está defasado. **Boletim APUFSC**, Florianópolis, n. 753, 19 de set. 2011.
- ARAUJO, Joaquim Felipe. **Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática**. Espanha. 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>. Acesso em: 02 fev. 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antenor Reto e Augusto Pinheiro. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelo de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. São Paulo: Fundamento Educacional, 2011.

BOEIRA, Jorge. **Região sul vive momento histórico nesta segunda com a inauguração do Campus da UFSC em Araranguá**. 2009a.

Disponível em:

<http://www.jorgeboeira.com.br/noticia/regiao_sul_vive_momento_historico_nesta_segunda_com_a_inauguracao_do_campus_da_ufsc_em_ararangua-62>. Acesso em: 20 out. 2013.

BOEIRA, Jorge. **Deputado Boeira homenageado na inauguração do Campus da UFSC**. 2009b. Disponível em:

<http://www.jorgeboeira.com.br/noticia/deputado_boeira_homenageado_na_inauguracao_do_campus_da_ufsc-63>. Acesso em: 20 out. 2013.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo:Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Decreto Lei n. 19.851**, de 11 de abril de 1931. Institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Decreto Lei n. 3.849**, de 18 de dezembro de 1960. Federaliza a Universidade do Rio Grande do Norte, cria a Universidade de Santa Catarina e dá outras providências. Brasília. 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3849-18-dezembro-1960-354412-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Lei n. 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102346>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Decreto-lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. **Lei n. 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a

escola média e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Lei n. 8.112**, de 1 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. 1990.

_____, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/plano_diretor.pdf>. Acesso em: 23 out. 2012.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____, Ministério da Educação. **Censo da educação superior 2003**: resumo técnico. Brasília: 2004. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

_____. **Decreto n. 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007a.
BRASIL. **REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**: diretrizes gerais, 2007b.

_____. **Chamada Pública MEC/SESU N°08/2007 – REUNI**. Dispões sobre a seleção pública de propostas para apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais. 2007c.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Para milhares de brasileiros o ensino superior não passava de um sonho**:

expansão das universidades federais o sonho se torna realidade! Período 2003 a 2006. Brasília: Sesu, [2007?].

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. [2008?]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em 12 abr. 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. MEC/SESu/DIFES: 2009. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3FItemid%3D%26gid%3D2069%26option%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download&ei=jaU_Ud7rKI6k8QTU04HoDg&usg=AFQjCNEtIjq1YMHbLHPM0mFnCrmDBAWMoQ>. Acesso em: 04 fev. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Expansão da Rede Federal de Educação Superior**. [2010?]. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_122.php>. Acesso em: 14 jan. 2013.

BRAUN NETO, Jorge; GOHRING, Larissa Benner. A Coprodução do bem público em praxis: o caso da CAS/AEBAS. In: IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, 27 a 29 de maio de 2010, Lavras-MG, **Anais...** Lavras-MG: ENAPEGS, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, jan./abr., 1996. Disponível em: <http://academico.diretorio.fgv.br/cmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 26 out. 2010.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista de Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, 1998a. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2888&Itemid=129>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRESSER-PEREIRA, A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova**, 45, São Paulo: 1998b, p. 49-96.

_____. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm; SACHS (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2012.

_____; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2008/APS/APSC2887.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

BUARQUE, Cristovam. **A refundação da universidade**: uma elite competente e comprometida para construir uma nação eficiente, sem apartação e com justiça. Brasília: ABMES Editora, 2005.

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. 2013.

_____. Universidade Pública Federal Brasileira: democraticamente massificada. **REXE**. Revista de Estudios y Experiencias en Educación de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Concepción, Chile, v. 1, p. 105-123, 2007.

_____. O trabalho acadêmico e a formação do professor como pesquisador na universidade federal brasileira. Um olhar a partir da década de 1990. **Formación de docentes: Qué cambió después de los**

'90 em las políticas, los currículos y las instituciones?. Compilado por Susana Vior; Maria Rosa Misuraca; Stella Maris Más Rocha. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones. 2009.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social.** 2011. 246 f.. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

_____; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR** [online], Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681–703, set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

CARVALHO, M. C. (Adaptado) Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, C.

M. (Coord.) **Gestão de projetos sociais.** 3. ed. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001. (Coleção gestores sociais).

CASTELLÀ, Carola; PARÉS, Marc. Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. IN: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local:** critérios de análise. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 207-251.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores:** estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. 2 ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A universidade pública sob nova perspectiva.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da Costa. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo, São Paulo: Editora FGV, 2006. p. 133-158.

COSTA, Danilo de Melo; COSTA, Alexandre Marino; BARBOSA, Francisco Vidal. Financiamento Público e Expansão da Educação Superior Federal No Brasil: O REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p106/23989>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

COSTA, Kelly Cristina de Oliveira; SALM, José Francisco. A percepção do professor estadual como funcionário público: cumpridor de regras, empreendedor ou servidor público? In: XXX Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1794.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

CRUZ JUNIOR, João Benjamim da. História do pensamento administrativo. In: JACOBSEN, Alessandra Linhares; CRUZ JUNIOR, João Benjamim da; MORETTO NETO, Luis. **Administração (Introdução e teorias)**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006. p. 97-135.

DAMASCO, Valter Euclides. **Administração pública**: evolução e conceitos básicos. In: KARKOTLI, Gilson (Org.). **Administração pública**. Curitiba: Editora Camões, 2008, p. 11-22.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas/SP: Autores Associados, 2001.

DENCKER, Ada Freitas. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998.

DENHARDT, Roberto B. **Teorias da administração pública**. Tradução técnica e glossário: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

_____; DENHARDT, Jane Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than steering. **Public Administration Review**, Washington, n. 60, v. 6, p. 549-559, nov./dec. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**, n. 8, v. 1, p. 3-16, 1999.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 1979.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade em questão: como resgatar suas relações fundamentais? In: FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque et al. (Org.) **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

FILIPPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense. **Cad. EBAPE.BR** [online], Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 734-752, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n4/11.pdf>>. Acesso em 18 out. 2012.

FISCHER, Tânia. **Desenvolvimento territorial: organizações e gestão**. Apostila EAD-BB, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 5, p. 789-808, out. 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. IN: JUNIOR, Jeová Torres Silva (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista de Serviço Público**, ano 50, n. 4, p.92-120, 1999. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2695&Itemid=129>. Acesso em: 22 out. 2012.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 30-45, 2001. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/12029/8709>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T.; MELO, V. P. 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, nº 30, 2006, Salvador, Brasil, 23 a 27 de Set. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-16, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-aps-1164.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

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

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEADY, F. et al. **Administração pública comparada**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1967.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. 2013a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>>. Acesso em: 09 mar. 2013.

IBGE. **Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010**. 2013b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab1.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2013.

IOSCHPE, Gustavo. **O que o Brasil quer ser quando crescer?** São Paulo: Paralela, 2012.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2006.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. Reuni: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/8457/4922>>. Acesso em: 02 jul. 2012.

LOUREIRO, Maria Amélia Salgado. **História das universidades**. São Paulo: Estrela Alfa Editora, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1617>. Acesso em: 10 set. 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008

- MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- MELO, Pedro Antônio de; MELO, Michelle Bianchini de, NUNES, Rogério da Silva. A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago., 2009. Disponível em:
<<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n24p278/12624>>. Acesso em: 06 abr. 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MEZZOMO, H.; LAPORTA, B. A RAP e a evolução do campo da administração pública no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, jan./mar., 1994.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- MORHY, Lauro. Brasil: universidade e educação superior. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade no mundo**: universidade em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 25-60. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9419/1/CAPITULO_BrasilUniversidadeEducaoSuperior.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.
- MORITZ, Mariana Oliveira et al. A Prospecção de cenários nas universidades: variáveis portadoras de futuro e a trajetória da universidade federal de Santa Catarina para 2022. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 13, n.31, p. 111-135, set. 2011. Disponível em:

h<<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p111/20843>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração**: uma introdução. São Paulo: Pioneira, 1982.

_____; VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MUNIZ, Reynaldo Maia. Notas para o estudo do processo e das relações de trabalho. **ERA**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 27-35, jan./mar., 1988.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. In: XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPAD, 2009.

OLIVEIRA, Renato Ferreira de; SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; SANTOS, Antônio Carlos dos. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR** [online], Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, artigo 1, p. 950-966, dez. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/File/5228/3962>>. Acesso em: 19 out. 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **História da administração**: como entender as origens, as aplicações e as evoluções da administração. São Paulo: Atlas, 2012.

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

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-52, jan./mar., 2005b. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves; PIMENTEL, Thiago Duarte. **Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações**. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. - EnEO, n. 6, 2010, Florianópolis, Brasil, 23 a 24 de maio, **Anais...** Salvador: ANPAD, 2010.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira**. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2009. p. 25-56.

PRATA, Alvaro Toubes. **Campus da inovação. Informe Comercial – UFSC Regionalização/Araranguá**, Florianópolis, p. 3, 22 set. 2011. (Entrevista concedida a Alex Fernandes).

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 76-97.

RAMIÓ, Carles. **Teoría de la organización y administración pública**. Madrid: Tecnos, 1999. Disponível em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior**. Florianópolis: Insular, 1999.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público**. **Revista de Ciências da Administração**. v. 11, n. 25, p. 68-96, set./dez., 2009.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A universidade no século XXI**: para uma universidade nova. Coimbra, 2008. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20Universidade%20no%20Seculo%20XXI.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

SCHLEMPER JUNIOR, Bruno Rodolfo. Universidade e sociedade. In: VAHL, Teodoro Rogério; MEYER JR., Victor; FINGER, Almeri Paulo (Orgs.). **Desafios da administração universitária**. Florianópolis: UFSC, 1989. p. 70-77.

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

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, v. 2, p. 347-69, mar./abr., 2009.

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFSC. 2007. Florianópolis. **Ata...** Florianópolis. 2007a.

SESSÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFSC. 2007. Florianópolis. **Ata...** Florianópolis. 2007b.

SILVA, Anielson Barbosa da. A fenomenologia como método de pesquisa em estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinubing; MELLO, Rodrigo Bandeira de (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Jorge Paiva da. OURIQUE, Maiane Liana Hatschbach. A expansão da educação superior no Brasil: um estudo do caso Cesnors. **Estudos RBEP**, Brasília, v. 93, n. 233, p. 215-230, jan./abr., 2012.

Disponível em:

<<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/2025/1790>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

SOUZA, Irineu Manoel de. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras**: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento. 2009. 399 f.. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEGC0118-T.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SOUZA, Tanélia Tayse de; DELFINO, Deisiane dos Santos; SERAFIM, Maurício C. Motivação sob a perspectiva do Novo Serviço Público: O caso da GEOPE, Porto de Itajaí – SC. In: Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração. **Anais...** Bento Gonçalves: XXIII ENANGRAD, 2012. p. 1-17. Disponível em: <http://anais.enangrad.org.br/_resources/media/artigos/adp/15.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2013.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1979.

TENÓRIO, Fernando G. (Coord). **Gestão social**: metodologia e casos. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: JUNIOR, Jeová Torres Silva (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

_____. **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. 3º ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2008c.

_____. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2009. p. 57-62.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, A. C.; SILVA JÚNIOR, J. T.; TENÓRIO, F. G. (Orgs). **Gestão social**: aspectos teóricos e aplicações. Injuí: Ed. Unijuí, 2012a. p. 23-35.

_____. Escopo Teórico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. v.1, Rio de Janeiro: FGV, 2012b. p. 19-46.

TENÓRIO, Fernando G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago., 1997.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre a gestão pública e a gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo, 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007, 340 p.

TRINDADE, Héglio. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. **Estudos Avançados** [online], São Paulo, v. 14, n. 40, p. 122-133, set./dez., 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a13.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina. **ANEXO I - Formulário de apresentação de propostas**. 2007a. Disponível em: <http://www.reuni.ufsc.br/site/arquivos/3842_projeto%20reuni.pdf>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Notícias da UFSC**: Universidade Federal de Santa Catarina adere ao REUNI. 2007b. Disponível em:

<<http://noticias.ufsc.br/2007/11/27/universidade-federal-de-santa-catarina-adere-ao-reuni/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

UFSC. Comissão Permanente do Vestibular. **Edital 03/COPERVE/2009**. 2009a. Disponível em:

<http://www.vestibular2009suplementar.ufsc.br/edital/edital_complementar.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Comissão Permanente do Vestibular. **Edital 08/COPERVE/2009**. 2009b. Disponível em:

<http://www.vestibular2010.ufsc.br/edital/edital_complementar08.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Comissão Permanente do Vestibular. **Edital 06/COPERVE/2010**. 2010a. Disponível em:

<http://www.vestibular2011.ufsc.br/edital/edital_completo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Relatório de gestão da UFSC**. 2010b. Disponível em:

<http://www.die.ufsc.br/arquivos/RELATORIO_GESTAO_2010.pdf>. Acesso em: 01 maio 2013.

_____. **Informe Comercial – UFSC Regionalização/Araranguá**.

2011a. Disponível em:

<http://agecom.ufsc.br/files/2011/10/cad4_reg_ararangua.pdf>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Notícias da UFSC: Governo Federal cria Campus da UFSC em Blumenau**. 2011b. Disponível

em: <<http://noticias.ufsc.br/2011/08/governo-federal-cria-campus-da-ufsc-em-blumenau/>>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Estatuto 2011**. Florianópolis, 2011c. Disponível em:

<<http://portal.reitoria.ufsc.br/files/2011/10/Estatuto.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. **Relatório de gestão UFSC**. 2012. Disponível em:

<<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2013/02/Relatorio-de-Gestao-20121.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. Departamento de Planejamento e Gestão da Informação. 2013a. **Organograma – UFSC Estrutura Geral**. Disponível em:

<<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2012/03/Organograma-UFSC-Estrutura-Geral-.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2013.

UFSC. Departamento de Planejamento e Gestão da Informação. 2013b. **Organograma – Campi Geral**. Disponível em: <<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2011/06/CAMPI3.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Notícias da UFSC**: Campus da UFSC no Médio Vale terá sede em Blumenau. 2013c. Disponível em: <<http://noticias.ufsc.br/2013/08/campus-da-ufsc-no-medio-vale-tera-sede-em-blumenau/>>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Curso de Graduação em Tecnologias da Informação e Comunicação**. 2013d. Disponível em: <<http://tic.ufsc.br/sobre/>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Curso de Graduação em Fisioterapia**. 2013e. Disponível em: <<http://fisio.ufsc.br/>>. Acesso em: 10 out. 2013.

UNIVERSIA. **UFSC instala campus em Araranguá**. 2009. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2009/08/18/416711/ufsc-instala-campus-em-ararangua.html>>. Acesso em: 20 out. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. A democratização da universidade e a socialização do conhecimento. In: FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque (Org.) et al. **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é universidade?** 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

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

ZWICK, Elisa; TEIXEIRA, Marília Paula dos Reis; PEREIRA, José Roberto; VILAS BOAS, Ana Alice. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cad. EBAPE.BR** [online], Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, artigo 3, p. 284–301, jun., 2012. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n2/v10n2a04.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO Nº 1

1) Dados de Identificação					
Nome:					
Ano de ingresso na UFSC:				Formação:	
Principais experiências profissionais na Universidade e anteriores ao ingresso na UFSC?					

2) Questões específicas propostas com base em Tenório et al. (2008)
1) A implantação do Campus de Araranguá foi uma das metas de expansão proposta pela UFSC em seu projeto de adesão ao REUNI em 2007. No âmbito do MEC e da UFSC, quais foram os fatores determinantes para que a implantação do Campus ocorresse no município de Araranguá, no sul do Estado?
2) No processo de discussão de criação do Campus de Araranguá, quais foram os canais de difusão utilizados pela UFSC a fim de reunir e ouvir os participantes envolvidos no processo?
3) De que forma as informações referentes a este processo eram transmitidas e discutidas junto aos atores envolvidos?
4) Quais foram os atores sociais determinantes na implantação do Campus da UFSC em Araranguá e como se caracterizou a atuação do poder público local?
5) O processo de discussão referente a criação do Campus e definição dos primeiros cursos de graduação foi compartilhado junto aos atores envolvidos na região de Araranguá?
6) De acordo com a proposta inicial REUNI-UFSC os cursos de graduação previstos para o Campus de Araranguá foram: Administração (Noturno), Relações Internacionais e Ecoturismo (ambos Diurno). Quais foram os fatores determinantes para a escolha destes cursos e qual a metodologia de trabalho utilizada na época junto aos atores individuais e coletivos envolvidos na região?
7) Com relação aos objetivos planejados e os realizados, por que os cursos de graduação (Administração, Relações Internacionais e Ecoturismo) previstos para o Campus de Araranguá na proposta encaminhada ao MEC não foram implantados?
8) Como ocorreu a escolha dos novos cursos de graduação que foram efetivamente implantados no Campus de Araranguá?
9) Os cursos de graduação implantados no Campus obtiveram aprovação da comunidade do entorno?

APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO Nº 2

1) Dados de Identificação									
Nome:									
Profissão:					Formação:				
O(A) Sr.(Sra.) participa de algum movimento social, ONG's, associação ou outra entendida que represente a sociedade civil organizada da região de Araranguá? Qual(is)?									
Como o(a) Sr.(Sra.) caracteriza a sua participação e o envolvimento nesta entidade?									

2) Questões específicas propostas com base em Tenório et al. (2008)

1) Como ocorreu o processo de implantação do Campus da UFSC no município de Araranguá? Quais foram os fatores determinantes?
2) De que forma a sociedade civil do sul do Estado de Santa Catarina e da região do alto vale do Araranguá contribuíram para a implantação do Campus da UFSC no município de Araranguá? Quais foram as ações desempenhadas na época?
3) Os representantes de movimentos sociais, associações e grupos organizados da região do alto vale do Araranguá tinham, na época, um canal de diálogo aberto com os poderes políticos locais e com a Reitoria da UFSC a respeito da implantação do Campus? Ocorreram reuniões para discutir o assunto?
4) A inexistência do ensino superior público no sul do Estado de Santa Catarina pode ser considerado um fator de reivindicação cidadã na região que contribuiu para a implantação do Campus da UFSC?
5) Quais foram os atores sociais determinantes na implantação do Campus da UFSC em Araranguá e como foi a atuação do poder público local neste processo?
6) Como ocorreu a definição dos cursos de graduação no processo de implantação do Campus da UFSC em Araranguá? Houve abertura, inclusão e participação de diferentes atores sociais?
7) Os cursos de graduação que foram efetivamente implantados atenderam e atendem as necessidades da população do município e do entorno?
8) Como o(a) Sr.(a) avalia os resultados alcançados até o momento com a implantação do Campus da UFSC?

3) Reflexões a respeito do tema gestão social.

1) Como se caracteriza atualmente a relação da comunidade com o Campus de Araranguá? Quais são os canais de comunicação e participação?
2) As decisões tomadas pelo Campus Araranguá são fruto de um processo de inclusão, discussão e participação com a comunidade universitária, sociedade e poder público local?
3) As práticas desempenhadas pela UFSC em Araranguá são legitimadas (reconhecidas) pela sociedade local?
4) De que forma a UFSC, por meio do Campus de Araranguá, vem cumprindo a sua função social no sul do Estado?